COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/386/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/386/09
Expediente	—
Fecha	2008-08-22
Sala	Sala revocará
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Temeraria
- Accion De Tutela
- Derecho A La Indemnizacion Sustitutiva Y Proteccion Constitucional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Tutela mencionadas y la que originó este proceso, ocurrieron dos nuevos hechos. El primero de ellos consiste en la petición presentada a Caprecom, el 19 de Febrero de 2008, en la que se solicitó el reconocimiento a la

Texto completo

T-386-09 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-386/09 ACCION DE TUTELA TEMERARIA -Nuevos hechos Entre la presentación de las acciones de tutela mencionadas y la que originó este proceso, ocurrieron dos nuevos hechos. El primero de ellos consiste en la petición presentada a Caprecom, el 19 de Febrero de 2008, en la que se solicitó el reconocimiento a la indemnización sustitutiva (en subsidio de la pensión de vejez). El segundo es la negativa de esta entidad, al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, a través de la Resolución 0869 de 30 de Abril de 2008, confirmada mediante la Resolución 1514 de 16 de Julio de 2008. Si bien es cierto que mediante las tres acciones de tutela del demandante, se ha buscado la protección de los mismos derechos, entre las dos primeras acciones y la que dio origen a este proceso, ocurrieron nuevos hechos no conocidos ni valorados en los dos primeros procesos de tutela. Por lo anterior, no se está ante una actuación temeraria, sino frente a una solicitud de protección formulada por un ciudadano, que se encuentra en una situación de vulnerabilidad extrema, por ser una persona de tercera edad, muy enferma, y en condiciones de extrema precariedad económica, que han empeorado con el paso del tiempo.

ACCION DE TUTELA -Condiciones de procedencia excepcional para reconocimiento de pensiones Esta Sala encuentra que debido a la avanzada edad del actor, su precario estado de salud y sus escasos recursos económicos, las acciones ordinarias no constituyen un mecanismo idóneo para reclamar la pensión de vejez o la indemnización sustitutiva del demandante, si se tiene en cuenta que la duración de estos procesos puede superar la expectativa de vida del actor. Así las cosas, la Corte considera que en el presente caso, la acción de tutela es el único mecanismo judicial de defensa idóneo para proteger los derechos invocados por el accionante. En consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo principal y no, como lo formuló el actor en su demanda, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

DERECHO A LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA Y PROTECCION CONSTITUCIONAL- Reiteración de jurisprudencia Las normas sobre la indemnización sustitutiva previstas en el nuevo régimen pensional, aplicarán al demandante por tratarse de una persona de la tercera edad y en consecuencia, sujeto de especial protección constitucional. Además, porque la salud y los limitados recursos económicos del actor, lo ponen en una particular circunstancia de vulnerabilidad. Por último, en la jurisprudencia citada de esta Corte, se ha dicho que las normas de la Ley 100 de 1993 sobre el derecho a reclamar la indemnización sustitutiva, son de orden público y se aplican a las personas que como el demandante de este caso, cotizaron bajo la vigencia de la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993, y su situación jurídica no se consolidó en aplicación de aquella normatividad. Como el actor no logró acreditar el requisito de tiempo de cotización para obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación, tiene derecho a reclamar, en sustitución de la pensión, una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas. Por consiguiente, la negativa de Caprecom al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de jubilación, sosteniendo que el demandante no había cotizado bajo el régimen pensional de la Ley 100 de 1993, vulnera los derechos del accionante. Por lo anterior, esta Sala revocará el fallo de segunda instancia y en su lugar concederá la tutela de los derechos mencionados, ordenando a Caprecom que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, reconozca y pague la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a que tiene derecho el señor Guzmán Lozano Nieto, de acuerdo con las semanas de cotización que se encuentren debidamente acreditadas.

Referencia: expediente T-2140858 Acción de tutela instaurada por Guzmán Lozano Nieto, contra Caprecom Pensiones. Magistrada Ponente: D ra . María Victoria Calle Correa Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil nueve (2009) La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de las sentencias adoptadas por el Juzgado Segundo de Familia de Cúcuta, el 2 de Septiembre de 2008, y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, el 20 de Noviembre de 2008, dentro de la acción de tutela interpuesta por Guzmán Lozano Nieto, contra Caprecom Pensiones.

[1] I. ANTECEDENTES 1. Hechos, demanda y contestación 1.1. Guzmán Lozano Nieto presentó acción de tutela contra Caprecom, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y obtener la protección de sus derechos a la vida, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad social, a la pensión de vejez y a la familia. El actor consideró que estos derechos fueron vulnerados porque Caprecom no reconoció su derecho a la pensión de vejez, ni subsidiariamente la indemnización sustitutiva de la pensión de jubilación.

[2] 1.2. Guzmán Lozano Nieto es un hombre de 81 años, [3] que trabajó para el Ministerio de Comunicaciones desde el 1 de Febrero de 1948 hasta el 25 de Octubre de 1963, [4] y completó 15 años, 2 meses y 10 días de prestación de servicios al Ministerio.

[5] Durante este período, hizo aportes para pensiones a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom. Adicionalmente, el señor Lozano Nieto es una persona enferma, sin posibilidad de trabajar, carente de recursos económicos suficientes para subsistir, sin familiares ni allegados que puedan suministrárselos y por ello, dejó de cotizar al sistema de protección pensional desde que se retiró voluntariamente del Ministerio de Comunicaciones.

[6] 1.3. El actor interpuso una acción de tutela contra Caprecom, para buscar la protección de sus derechos a la “igualdad, seguridad social, tercera edad, dignidad humana, integridad física y moral, salud, mínimo vital y vida”.

Mediante fallo de 11 de Noviembre de 2002, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cúcuta negó la tutela. En el expediente no obran pruebas sobre la apelación de esta sentencia.

1.4. Mediante la Resolución 0104 de 29 de Enero de 2003, Caprecom negó el reconocimiento de la pensión de vejez al actor, porque éste no había laborado para el Ministerio de Comunicaciones, el tiempo requerido para obtener su pensión de jubilación.

1.5. El demandante presentó un recurso de reposición contra la decisión anterior, y mediante la Resolución 1579 de 10 de Julio de 2003, Caprecom rechazó la reposición porque el escrito carecía de la presentación personal, requisito indispensable de acuerdo con el Artículo 52 del Código Contencioso Administrativo. Caprecom advirtió que contra la decisión no procedía recurso alguno y que había quedado agotada la vía gubernativa.

1.6. Posteriormente, el actor presentó una nueva acción de tutela contra Caprecom, para buscar la protección de los derechos "a la pensión de vejez y/o indemnización sustitutiva y a la seguridad social en conexidad con los derechos a la vida, a la supervivencia y al mínimo vital", por considerar que las condiciones que habían dado lugar a la primera tutela habían empeorado, y que su situación de salud y de supervivencia diaria era cada vez más precaria. A través de la sentencia de 8 de Febrero de 2008, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta negó la tutela. En el expediente no obra prueba sobre la apelación de este fallo.

1.7. Mediante derecho de petición, de fecha de 19 de Febrero de 2008, Guzmán Lozano Nieto solicitó a Caprecom el reconocimiento de su pensión de vejez, el pago de las mesadas pensionales causadas indexadas y las que se pudieren causar en el futuro. Al mismo tiempo, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva o la devolución de sus aportes, con la indexación correspondiente, en caso de que no le fuera reconocida la pensión de vejez. Igualmente, el accionante solicitó el pago de los intereses moratorios sobre las sumas reconocidas que no le fueran pagadas oportunamente.

En su solicitud de reconocimiento pensional, el demandante citó el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y señaló que dado que para la fecha de entrada en vigor de dicha ley, tenía 66 años cumplidos y según él, más de 15 años cotizados para pensión, tales circunstancias le daban derecho a la pensión de vejez bajo el régimen de transición. Por último, el actor afirmó que acudió a las instancias judiciales mediante la acción de tutela, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para obtener el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, pero estas acciones no prosperaron por falta de requisitos procedimentales, no sustanciales.

1.8. A través de la Resolución 0869 de 30 de Abril de 2008, Caprecom estableció que la solicitud de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez era improcedente, porque al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1730 de 2001, el demandante no era cotizante activo para efectos de la pensión de jubilación. Como la Ley 100 de 1993 no puede aplicarse retroactivamente, el actor no podía acceder a la indemnización sustitutiva.

1.9. Contra la decisión anterior el actor presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación, mediante escrito de 21 de Mayo de 2008. Manifestó en su petición que de conformidad con el Artículo 53 de la Carta Política y las normas laborales del sistema jurídico colombiano, en caso de duda debe aplicarse la norma más favorable al trabajador. Según el interesado, la norma más favorable aplicable en su caso es el Artículo 74 del Decreto 1848 de 1969. En consecuencia, solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación con base en lo previsto en dicha norma.

[7] Subsidiariamente, pidió se le concediera la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, en virtud del principio de favorabilidad de las normas laborales y teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional.

1.10. Caprecom expidió la Resolución 1514 de 16 de Julio de 2008, confirmando la Resolución No. 0869 de 30 de Abril de 2008, y rechazando el recurso de apelación interpuesto contra la misma. La demandada afirmó que los recursos se fundamentaron en normas correspondientes al caso del despido injusto, situación que no corresponde a la del señor Lozano Nieto.

1.11. El 19 de Agosto de 2008, Guzmán Lozano Nieto presentó acción de tutela contra Caprecom, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, para buscar la protección de sus derechos a la vida, el libre desarrollo de la personalidad, la seguridad social, en relación con el derecho a la pensión de vejez, así como el derecho a la familia. En consecuencia, el actor solicitó al juez de tutela, ordenar el reconocimiento y pago de su pensión de vejez o, en su defecto, el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva.

[8] 1.12. El 22 de Agosto de 2008, Caprecom contestó la acción de tutela de Guzmán Lozano Nieto, señalando que sobre el mismo asunto, el accionante había interpuesto otra tutela en Octubre de 2003.

La demandada reiteró la respuesta dada a la tutela del 2003, según la cual, el demandante no tenía derecho ni a la pensión de vejez, por no haber cumplido el requisito de semanas de cotización, ni a la indemnización sustitutiva de vejez, porque no era posible una aplicación retroactiva de la Ley 100 de 1993.

Caprecom afirmó que había actuado en derecho y decidido de fondo las peticiones del accionante a través de las Resoluciones 0104 de 29 de Enero de 2003 y 1579 de 15 de Julio de 2003, sin que con ellas hubiera vulnerado los derechos del interesado. Finalmente agregó que la tutela era improcedente para alcanzar las pretensiones del actor, pues estas debían ser resueltas por la jurisdicción laboral.

[9] 2. Sentencias objeto de revisión 2.1. Mediante sentencia de 2 de Septiembre de 2008, el Juzgado Segundo de Familia de Cúcuta negó la tutela de los derechos del accionante, por considerar que éste había incurrido en una actuación temeraria al interponer otras acciones de tutela por los mismos hechos y con las mismas pretensiones.

2.2. Este fallo fue impugnado mediante escrito de 17 de Julio de 2008. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta – Sala Civil Familia, mediante la sentencia de 20 de Noviembre de 2008 confirmó la decisión del juez de primera instancia, pero además señaló que la acción de tutela no era el mecanismo judicial adecuado para obtener el reconocimiento pensional, porque esta controversia debía ser resuelta ante la jurisdicción del contencioso administrativo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente con fundamento en lo dispuesto por los Artículos.

86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Antes de plantear y resolver un posible problema jurídico del caso, la Sala estudiara algunos asuntos relacionados con la procedibilidad de la acción de tutela.

2. El actor no actuó temerariamente 2.1. Tanto la parte demandante como la demandada, afirman que Guzmán Lozano Nieto presentó dos acciones de tutela, antes de presentar la que dio origen a este proceso, para lograr el reconocimiento y pago de su pensión de vejez o de la indemnización sustitutiva, frente a lo cual cabe preguntarse: ¿Guzmán Lozano Nieto actuó temerariamente? La respuesta a este interrogante será determinante para establecer la procedibilidad de la acción de tutela de este proceso.

2.2. De conformidad con lo que establecen los Artículos. 2, 4 –Inciso 2-, 83 y 95 –Numerales 1 y 7 de la Constitución Política, el ejercicio de todo derecho y la utilización de los procedimientos constitucionales y legales previstos para su efectividad exigen de sus titulares una lealtad mínima hacia el orden jurídico y el cumplimiento de deberes y cargas correlativos.

En desarrollo de estos preceptos, el Artículo 38 del Decreto-ley 2591 de 1991 al regular la figura de la temeridad, señala perentoriamente que “ cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”.

[10] Tal como lo ha señalado esta Corporación, el propósito de esta disposición es " propiciar la credibilidad y seriedad de la justicia y dar aplicación a los principios de la buena fe, la eficacia y la economía procesal, principios que se verían seriamente afectados por quienes desconocen los criterios de rectitud y honradez que exige un debate jurídico serio. Su consagración legal pretende, entonces, evitar el abuso desmedido de la acción de tutela, [11] pues su ejercicio irracional conlleva la obtención de múltiples pronunciamientos en relación con unos mismos hechos y frente a un mismo caso, generando un perjuicio para toda la sociedad, que ve disminuida la capacidad de trabajo de la administración de justicia en relación con los requerimientos de quienes les asiste también el derecho de ejercer la acción ." [12] De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, un actor o su representante legal incurre en conducta temeraria cuando se presentan las siguientes circunstancias: (i) Que se presenten varias acciones de tutela por los mismos hechos y para solicitar la protección del mismo derecho;

[13] en oportunidades diferentes, ya sea ante distintos jueces o ante el mismo juez; [14] (ii) Que las tutelas sean presentadas por la misma persona o por su representante;

[15] y (iii) Que la presentación reiterada de la acción de tutela se haga sin un motivo razonable, expresamente mencionado para justificar la nueva acción.

[16] Así, la Corte ha sancionado la actuación temeraria cuando la presentación de más de un amparo constitucional por los mismos hechos y con igual pretensión i) envuelve una actuación "torticera ";

[17] ii) denote el propósito desleal " de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa", [18] iii) deje al descubierto un abuso deliberado del derecho de acción , [19] o iv) asalte " la buena fe de los administradores de justicia".

[20] No obstante lo anterior, también ha señalado la jurisprudencia que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, de suerte que resulta imperativo demostrar que se incurrió, real y efectivamente en una conducta proscrita por el ordenamiento, para que la reiteración de solicitudes de amparo no tenga justificación.

[21] 2.3. Por las afirmaciones de ambas partes y por documentos obrantes en el expediente, se sabe que Guzmán Lozano Nieto presentó dos acciones de tutela, antes de presentar la que dio origen a este proceso, para buscar la protección de los mismos derechos y en consecuencia, para lograr el reconocimiento y pago de su pensión de vejez o de la indemnización sustitutiva. La primera acción de tutela fue conocida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cúcuta, que mediante el fallo de 11 de Noviembre de 2003, negó la protección de los derechos invocados. La segunda fue conocida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, que mediante la sentencia de 8 de Febrero de 2008, negó la protección solicitada.

Sin embargo, entre la presentación de las acciones de tutela mencionadas y la que originó este proceso, ocurrieron dos nuevos hechos. El primero de ellos consiste en la petición presentada a Caprecom, el 19 de Febrero de 2008, en la que se solicitó el reconocimiento a la indemnización sustitutiva (en subsidio de la pensión de vejez). El segundo es la negativa de esta entidad, al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, a través de la Resolución 0869 de 30 de Abril de 2008, confirmada mediante la Resolución 1514 de 16 de Julio de 2008. Si bien es cierto que mediante las tres acciones de tutela del demandante, se ha buscado la protección de los mismos derechos, entre las dos primeras acciones y la que dio origen a este proceso, ocurrieron nuevos hechos no conocidos ni valorados en los dos primeros procesos de tutela. Por lo anterior, no se está ante una actuación temeraria, sino frente a una solicitud de protección formulada por un ciudadano, que se encuentra en una situación de vulnerabilidad extrema, por ser una persona de tercera edad, muy enferma, y en condiciones de extrema precariedad económica, que han empeorado con el paso del tiempo.

3. Procedibilidad excepcional de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de derechos pensionales. Reiteración de jurisprudencia 3.1. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la acción de tutela, dado su

carácter subsidiario, sólo procede excepcionalmente para ordenar el reconocimiento o pago de acreencias laborales y pensionales, cuando en el caso concreto no existan otros medios de defensa judicial idóneos o cuando sea necesario impedir un perjuicio irremediable. Esto ocurre cuando el no pago de los salarios o de las mesadas pensionales implica la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, encontrándose comprometidos los derechos de personas de la tercera edad, cuando se afecte el mínimo vital del accionante o el de su familia.

[22] Para la Corte, dado el carácter excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos, la acción de tutela no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

[23] También ha señalado esta Corporación que, dada la responsabilidad que cabe a los jueces ordinarios en la protección de los derechos, la procedencia de la tutela está sujeta a la ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, situación que sólo puede determinarse en cada caso concreto.

[24] Para determinar si la acción de tutela es procedente, esta Corporación ha señalado dos aspectos distintos. Cuando la tutela se presenta como mecanismo principal, al definir su procedibilidad es preciso examinar si no existe otro medio judicial. Si no existe otro medio, o aún si existe pero éste no resulta idóneo en el caso concreto, la tutela procede como mecanismo principal de amparo de los derechos fundamentales. En relación con la existencia del otro medio de defensa judicial, adicionalmente ha señalado la jurisprudencia de la Corte que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, basta que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda. Sin embargo, si el demandante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, por prescripción o caducidad de la acción, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

[25] Cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, habida cuenta de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo, es preciso demostrar que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

[26] La Corte también se ha referido a la prueba de la afectación del mínimo vital, y ha señalado que quien alegue una vulneración de este derecho como consecuencia del incumplimiento por parte de su empleador en el pago de alguna acreencia laboral debe, no obstante la informalidad del proceso de tutela, acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria.

[27] 3.2. En el asunto bajo revisión, el accionante ha solicitado el reconocimiento de la pensión de vejez o de la indemnización sustitutiva de la pensión de jubilación a través de la acción de tutela. Si bien es cierto, la resolución de esta controversia le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Corte ha admitido que en casos excepcionales, esta controversia se tramite a través de la acción de tutela. Sobre el punto, la Corte ha manifestado:

“(…) no obstante la rigurosidad con que el juez debe evaluar los requisitos exigidos para dar curso al mecanismo de amparo, existen situaciones especiales en las que el análisis de procedencia de la acción debe desatarse de manera más amplia y permisiva, en atención a la especial naturaleza de las personas que solicitan la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. Así, en aras de hacer efectiva la especial protección que el constituyente ha dispuesto para sujetos tales como los niños, las mujeres cabeza de familia, los ancianos, los miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza, el juez constitucional debe estudiar las características del perjuicio irremediable con un criterio de razonabilidad más comprensivo, de tal suerte que, en relación con estas personas, dadas sus condiciones de

vulnerabilidad, debilidad o marginalidad, se permita ampliamente su acceso al mecanismo de protección de derechos fundamentales".

[28] Esta Sala encuentra que debido a la avanzada edad del actor, su precario estado de salud y sus escasos recursos económicos, las acciones ordinarias no constituyen un mecanismo idóneo para reclamar la pensión de vejez o la indemnización sustitutiva del demandante, si se tiene en cuenta que la duración de estos procesos puede superar la expectativa de vida del actor. Así las cosas, la Corte considera que en el presente caso, la acción de tutela es el único mecanismo judicial de defensa idóneo para proteger los derechos invocados por el accionante. En consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo principal y no, como lo formuló el actor en su demanda, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4. Problema jurídico Aun cuando el accionante ha solicitado la protección de sus derechos frente a la negativa de Caprecom de reconocerle la pensión de vejez y, en subsidio, la indemnización sustitutiva, encuentra la Sala que en el asunto bajo revisión, no existe en realidad una controversia sobre el hecho de que al accionante no se le haya reconocido la pensión de vejez.

El accionante tiene en la actualidad más de 81 años de edad y un poco más de 15 años de cotización para pensiones. A lo largo de su vida laboral, no completó las semanas de cotización requeridas para la obtención de la pensión de vejez. En efecto, el señor Guzmán Lozano Nieto trabajó en el Ministerio de Comunicaciones desde el 1 de Febrero de 1948 hasta el 25 de Octubre de 1963, en la calidad de empleado público del orden nacional y cotizó a Caprecom un total 15 años, 2 meses y 10 días. No obstante, con posterioridad al 25 de Octubre de 1963, pese a que el actor cumplía ampliamente el requisito de la edad, aquel no volvió a cotizar para completar las semanas faltantes para acceder a dicha pensión.

En esa medida, la cuestión constitucional planteada en la demanda se reduce a la posible vulneración de sus derechos por el no reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Por lo tanto, el problema jurídico que debe resolver la Sala Segunda de Revisión es el siguiente: ¿Vulneró la entidad accionada los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del accionante, al negarle el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, consagrada en la Ley 100 de 1993 para personas que no logran acreditar los requisitos de la pensión de jubilación, argumentando que el demandante solo había cotizado hasta 1963, fecha en la no estaba vigente la Ley 100 y por ende tampoco la indemnización sustitutiva? Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala recordará brevemente la jurisprudencia sobre el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y la aplicará al caso concreto.

5. La protección constitucional del derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Reiteración de jurisprudencia La indemnización sustitutiva de la pensión de vejez está consagrada en el Artículo 37 de la ley 100 de 1993 y ha sido definida como, " el derecho que le asiste a las personas que no logran acreditar los requisitos para obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, para reclamar - en sustitución de dicha pensión - una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas.

[29] " Esta Corporación ha resaltado que la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos, son beneficios pensionales que se otorgan a las personas que cumplen parcialmente con los requisitos para acceder de manera definitiva a la pensión de vejez, esto es, que si bien tienen el requisito de la edad no han cotizado el número de semanas exigidas por la Ley -en el régimen de prima media- o que no tienen el capital requerido para acceder al derecho a la pensión -en el régimen de ahorro individual.

Para la Corte, la finalidad de la indemnización sustitutiva, o la devolución de saldos, según corresponda, no es otra que la de "[p]ermitir a las personas que luego de haber llegado a la edad de pensión y que (i) no hayan alcanzado a generar la pensión mínima o (ii) no hayan cotizado al menos 1150 semanas [30] , reclamar (…) la indemnización sustitutiva de sus

aportes. La hipótesis contraria implicaría que, aún cuando los cotizantes hayan alcanzado la edad en la cual ley presume la disminución significativa de la capacidad laboral, y pese a que los mismos declaren la imposibilidad de seguir cotizando, el Estado institucionalice la obligación de seguir aportando, sin tomar en consideración las condiciones fácticas que impiden a los sujetos hacerlo." [31] Aun cuando, esta prestación fue creada expresamente en 1993, es importante resaltar el hecho de que, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, el derecho a la indemnización sustitutiva al igual que las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible, lo que significa que puede ser reclamada en cualquier tiempo.

[32] En efecto, sobre este asunto esta Corporación ha establecido: "En materia de reconocimiento de derechos pensionales, la Corte ha precisado que "es un derecho imprescriptible , en atención a los mandatos constitucionales que expresamente disponen que dicho derecho es irrenunciable (art. 48 C.P) y que, a su vez, obligan a su pago oportuno (art. 53 C.P). (…) Para la Corte la naturaleza no extintiva de dicho derecho, constituye un pleno desarrollo de los principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad y, además, propende por la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, con la finalidad de asegurar el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas (arts. 1°, 46 y 48 C.P)." [33] Lo anterior implica que dicha prestación puede ser reclamada en cualquier tiempo, siempre que el interesado haya cumplido la edad para pensionarse pero no haya cotizado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, por un tiempo igual o superior al mínimo requerido para la obtención de la pensión de vejez.

Finalmente y " en relación con el ámbito de aplicación de las normas de Ley 100 de 1993 que establecen el derecho a reclamar la indemnización sustitutiva, debe señalarse que esta cuestión ya había sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en sentencia T-972 de 2006, [34] providencia en la cual la Corte estableció que estas normas se aplican a todos los habitantes del territorio nacional y a todas aquellas situaciones que al momento de su expedición no se hubieren consolidado".

[35] Con base en esta jurisprudencia, la Corte ha reconocido el derecho a la indemnización sustitutiva también tiene aplicación en relación con aquellas personas que cotizaron bajo la vigencia de la normatividad anterior a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 y cuya situación jurídica no se consolidó en aplicación de normas precedentes. Para la Corte, " el artículo 37 de la citada Ley, (…) no consagró ningún límite temporal a su aplicación ni condicionó la misma a circunstancias tales como que la persona hubiera efectuado las cotizaciones con posterioridad a la fecha en que empezó a regir la Ley 100 de 1993 o que aquél que pretenda acceder a ella hubiere cumplido la edad para pensionarse bajo el imperio de la nueva normatividad, razón por la cual es evidente que el ámbito de aplicación de la misma está dado por la regla general en materia de normas laborales, esto es, por su carácter de normas de orden público de inmediata y obligatoria aplicación ".

[36] En consecuencia, las entidades encargadas de su reconocimiento no pueden oponerse a éste bajo el argumento de que las cotizaciones de hayan realizado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 y que, en consecuencia, no son las aplicables las disposiciones normativas de dicha Ley, ya que, tal como se señaló, las normas establecidas en la Ley 100 de 1993 son de orden público, lo que implica que ellas son de inmediato y obligatorio cumplimiento y, por tanto, afectan situaciones no consolidadas que se encuentren en curso.

6. El caso concreto En el presente caso, el demandante cotizó hasta el 25 de Octubre de 1963, fecha en la cual se retiró voluntariamente del Ministerio de Comunicaciones. Según se desprende de las pruebas aportadas al expediente, el accionante no continuó realizando los aportes para cumplir con los 20 años de prestación de servicios, requeridos para obtener su derecho a la pensión de vejez. Aunque el actor se retiró del servicio mucho antes de empezar a regir la Ley 100 de 1993 y que, en consecuencia, las cotizaciones que efectuó fueron aportadas en una fecha anterior a ese momento, su situación puede y debe ser definida en aplicación de las normas que le resulten más favorables.

Las normas sobre la indemnización sustitutiva previstas en el nuevo régimen pensional, aplicarán al demandante por tratarse de una persona de la tercera edad y en consecuencia, sujeto de especial protección constitucional.

[37] Además, porque la salud y los limitados recursos económicos del actor, [38] lo ponen en una particular circunstancia de vulnerabilidad. Por último, en la jurisprudencia citada de esta Corte, [39] se ha dicho que las normas de la Ley 100 de 1993 sobre el derecho a reclamar la indemnización sustitutiva, son de orden público y se aplican a las personas que como el demandante de este caso, cotizaron bajo la vigencia de la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993, y su situación jurídica no se consolidó en aplicación de aquella normatividad.

Como el actor no logró acreditar el requisito de tiempo de cotización para obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación, tiene derecho a reclamar, en sustitución de la pensión, una indemnización equivalente a las sumas cotizadas debidamente actualizadas. Por consiguiente, la negativa de Caprecom al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de jubilación, sosteniendo que el demandante no había cotizado bajo el régimen pensional de la Ley 100 de 1993, vulnera los derechos del accionante. Por lo anterior, esta Sala revocará el fallo de segunda instancia y en su lugar concederá la tutela de los derechos mencionados, ordenando a Caprecom que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, reconozca y pague la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a que tiene derecho el señor Guzmán Lozano Nieto, de acuerdo con las semanas de cotización que se encuentren debidamente acreditadas.

III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de veinte (20) de Noviembre de dos mil ocho (2008), proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, y en su lugar CONCEDER la tutela a los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Guzmán Lozano Nieto.

Segundo.- ORDENAR a Caprecom que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca y pague la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a que tiene derecho el señor Guzmán Lozano Nieto, de acuerdo con las semanas de cotización que se encuentren debidamente acreditadas.

Tercero.- ORDENAR a Caprecom que, dentro de los quince días (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, envíe a la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia del acto administrativo mediante el cual se reconozca y se ordene el pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al señor Guzmán Lozano Nieto.

Cuarto.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] El 27 de Noviembre de 2008, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, remitió a la secretaría de la Corte Constitucional el expediente de tutela, el cual fue recibido por esta el 10 de Diciembre del mismo año. El 12 de Diciembre de 2008, el expediente pasó a sala de revisión y el 25 de Febrero de 2009, la Defensoría del Pueblo insistió para que la Corte Constitucional lo seleccionara para revisión. Conocida la insistencia del Defensor del Pueblo por la Sala de Selección Número Tres, el 10 de Marzo de 2009, dicha sala seleccionó los fallos mencionados, que fueron repartidos a este despacho para su revisión.

[2] Acción de tutela. Folios 1-5, Cuaderno principal. [3] Según la copia de la cédula de ciudadanía del actor, este nació el 22 de Agosto de 1927. Folio 6, Cuaderno principal.

[4] Certificación de la Coordinadora del Grupo Administración y Desarrollo de Personal del Ministerio de Comunicaciones. 4 de Octubre de 2002. Folios 7-9, Cuaderno principal.

[5] Caprecom. Resolución No. 0104 de 29 de Enero de 2003. Folios 10-11, Cuaderno principal. [6] Defensoría del Pueblo. Solicitud del Defensor del Pueblo de insistencia en revisión del expediente de tutela radicado bajo el T-2140858, 15 de Febrero de 2009. Bogotá. Folios 3-4, Cuaderno de la Corte Constitucional.

[7] El demandante cita un aparte del Artículo 74 del Decreto 1848 de 1969, como la norma más favorable a sus circunstancias. La parte citada es la siguiente:

“después de haber laborado durante más de diez (10) años y menos de quince (15), continuos o discontinuos, en una “o varias entidades”, establecimientos públicos, empresas del estado, o sociedades de economía mixta, de carácter nacional, tendrá derecho a la pensión de jubilación desde la fecha del despido injusto, si para entonces tiene sesenta (60) años de edad, o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.” Véase:

Recurso de reposición en subsidio apelación, contra la Resolución No. 0869 de fecha 30 de Abril de 2008, presentados el 21 de Mayo de 2008. San José de Cúcuta.

Folios 22 - 25, Cuaderno principal. [8] Acción de tutela. Folios 1-5, Cuaderno principal. [9] Contestación de la demanda en el proceso T-2140858. Folios 56-58, Cuaderno principal.

Contestación de la demanda en el proceso de Guzmán Lozano Nieto contra Caprecom, ante el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito. 24 de Octubre de 2008. Bogotá. Folios 60-62, Cuaderno principal.

[10] El Artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, fue declarado exequible mediante sentencia C-054 de 1993 de la Corte Constitucional. [11] Conforme se indicó en la sentencia T-655 de 1998 de la Corte Constitucional, sobre el Artículo 38 del Decreto-Ley 2591 de 1991 y las distintas condiciones que determinan la actuación temeraria. Pueden estudiarse entre otras, las Sentencias T-10 de 1992, T-327 de 1993, T-007 de 1994, T-014 de 1994, T-053 de 1994, T-574 de 1994, T-308 1995, T-091 de 1996, T-001 de 1997, T-080 de 1998, T-881 de 2001, T-145 y T-172 de 2002 de la Corte Constitucional.

[12] Sentencia T-091 de 1996 de la Corte Constitucional. [13] La Corte Constitucional ha señalado que no existe temeridad cuando la acción de tutela es presentada por la misma persona y para proteger el mismo derecho, pero por hechos diferentes a los inicialmente planteados. Así lo hizo en la sentencia T-387 de 1995, donde luego de que la actora lograra la tutela del derecho de su hija menor de edad a recibir tratamiento y medicamentos de manera permanente de parte del ISS de Medellín, ella y su hija se trasladan a Barranquilla, en donde se les negó el derecho a recibir el medicamento. La actora interpuso una nueva acción de tutela y el juez de instancia la negó por temeraria. La Corte consideró que en ese evento se trataba de hechos nuevos y por lo tanto no había temeridad.

[14] Sentencia T-007 de 1994 de la Corte Constitucional. En esa oportunidad, la Corte declaró que la conducta del actor era temeraria al presentar en tres oportunidades distintas la misma acción de tutela.

[15] La conducta temeraria se predica tanto del actor como de su apoderado. Ver sentencia T-014 de 1996 de la Corte Constitucional. El actor había presentado dos acciones de tutela distintas por los mismos hechos y contra el mismo demandado, incluyendo algunos elementos adicionales en una de las tutelas para distraer la atención del juez.

En este caso, la Corte rechazó las pretensiones del actor. [16] La Corte ha considerado que existe justificación para la presentación de una nueva acción de tutela sin que constituya temeridad cuando se invocan nuevos hechos, como cuando la autoridad demandada continúa vulnerando los derechos del tutelante, cuando aparecen nuevas circunstancias (T-387 de 1995 de la Corte Constitucional) o cuando el rechazo de la primera tutela es atribuible a errores en el trámite de la tutela atribuibles al juez (T-574 de 1994 de la Corte Constitucional).

[17] Sentencia T-149 de 1995 de la Corte Constitucional. [18] Sentencia T-308 de 1995 de la Corte Constitucional. [19] Sentencia T-443 de 1995 de la Corte Constitucional.

[20] Sentencia T-001 de 1997 de la Corte Constitucional. [21] Sentencia T-300 de 1996 de la Corte Constitucional. Véanse, también las sentencias T-082 de 1997, T-080 de 1998, T-303 de 1998 de la Corte Constitucional.

[22] Sentencias SU-995 de 1999 y T-1338 de 2001 de la Corte Constitucional. [23] Sentencia T-106 de 1993 de la Corte Constitucional. Al precisar el alcance del Inciso 3º del Artículo 86 de la Constitución, esta Corporación señaló:

"El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico." Ver también, la sentencia T-480 de 1993 de la Corte Constitucional.

[24] Sentencia T-069 de 2001 de la Corte Constitucional. [25] Ver, entre otras, las sentencias T-871 de 1999 y T-812 de 2000 de la Corte Constitucional.

[26] Esta doctrina ha sido reiterada en las sentencias T-225 de 1993, SU.544 de 2001, T-983-01 de la Corte Constitucional. [27] Sentencias SU-995 de 1999 y T-1088 de 2000 de la Corte Constitucional.

[28] Sentencia T-515 de 2006 de la Corte Constitucional. [29] Sentencia C-624 de 2003 de la Corte Constitucional. [30] El Artículo 67 de la Ley 797 de 2003 prescribe al respecto:

" Artículo 14. El artículo 65 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez. En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, créase el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, como un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará, en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán. Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57), si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas tendrán derecho a que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión".

[31] Sentencias C-375 de 2004 y T-1088 de 2007 de la Corte Constitucional. [32] Sobre la imprescriptibilidad de los derechos prestacionales de la seguridad social en pensiones y la posibilidad de reclamarlas en cualquier tiempo ver, entre otras, las Sentencias C-230 de 1998 y C-624 de 2003 de la Corte Constitucional.

[33] Sentencia T-746 de 2004 de la Corte Constitucional. [34] Sentencia T-972 de 2006 de la Corte Constitucional. [35] Sentencia T-1088 de 2007 de la Corte Constitucional.

[36] Sentencias T-1088 de 2007, T-099 de 2008 y T-972 de 2006 de la Corte Constitucional. [37] Las personas de la tercera edad son definidas como sujetos de especial protección constitucional, en las siguientes sentencias de la Corte

Constitucional: T-1097 de 2007, T-594 de 2006, T-573 de 2006, T-571 de 2006, T-522 de 2006, T-104 de 2006, T-1139 de 2005, T-046 de 2005, T-1191 de 2003.

[38] En el interrogatorio rendido por el accionante ante el Juzgado Segundo de Familia, el 22 de Agosto de 2008, aquel dijo padecer de hipertensión arterial y osteoporosis, además que carecía de recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Esta afirmación que se tiene por cierta teniendo en cuenta la presunción de buena fe del Artículo 83 de la Constitución, y que la afirmación no fue desvirtuada en el proceso.

[39] Sentencias C-375 de 2004, T-1088 de 2007, T-1088 de 2007, T-1088 de 2007, T-099 de 2008 y T-972 de 2006 de la Corte Constitucional.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 11 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.