COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/522/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/522/12
Expediente	—
Fecha	2011-12-19
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Persona De La Tercera Edad
- Accion De Tutela Para El Reconocimiento De Pension De Vejez
- Derecho Al Minimo Vital, Debido Proceso Y Seguridad Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Mínimo vital y seguridad social por parte del ISS al exigir requisitos adicionales a los consagrados en la Constitución y la Ley para reconocimiento Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los

Texto completo

T-522-12 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-522/12 ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSION DE VEJEZ- Procedencia excepcional ADULTO MAYOR- Sujeto de especial protección constitucional PERSONA DE LA TERCERA EDAD- Protección por tutela ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PENSION DE VEJEZ- Procedencia por vulneración al debido proceso, mínimo vital y seguridad social por parte del ISS al exigir requisitos adicionales a los consagrados en la Constitución y la Ley para reconocimiento pensional DERECHO AL MINIMO VITAL, DEBIDO PROCESO Y SEGURIDAD SOCIAL- Orden al ISS para reconocer y pagar pensión de vejez al accionante Referencia: expediente T-3380216 Acción de tutela presentada por Ricardo Caicedo Castrellón contra el Instituto de Seguros Sociales Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D.C., seis (6) de julio dos mil doce (2012) La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Adriana María Guillén Arango (e) en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), con ocasión de la acción de tutela instaurada por el señor Ricardo Caicedo Castrellón contra el Instituto de Seguros Sociales. El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Dos, mediante Auto proferido el veintiocho (28) de febrero de dos doce (2012).

ANTECEDENTES El señor Ricardo Caicedo Castrellón instauró acción de tutela, por medio de apoderado, contra el Instituto de Seguros Sociales, invocando la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso, los que considera fueron quebrantados por esta entidad al exigirle, para efectos de reconocerle la pensión de

vejez, que acredité también los aportes que realizó para salud y el ingreso base de cotización sobre el cual se efectuaron tales aportes, por lo menos durante el periodo en que cotizó al Sistema General de Pensiones.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

Hechos 1.1. El veintitrés (23) de marzo de dos mil once (2011) el accionante solicitó al ISS el reconocimiento de la pensión de vejez, para lo cual afirma, adjuntó todos los documentos en los que acreditaba el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993. En la misma fecha, la entidad accionada, requirió a la Policía Nacional para que certificara: (i) las interrupciones laborales, (ii) la caja, fondo o entidad de previsión a la cual realizó aportes para pensiones y (iii) los salarios.

[1] Dicha entidad, expidió los respectivos certificados mediante los formatos CLEBP 1, CLEBP 2, Y CLEBP 3. [2] 1.2. No obstante lo anterior, en septiembre del mismo año, mediante oficio DP-CDP, el ISS le solicitó al actor que allegara los mismos certificados, pero además, le exigió presentar:

“certificado de la EPS a la que se encuentre vinculado, en la que conste que está o estuvo vinculado a la misma como cotizante por lo menos durante el periodo en que realizó aportes para pensión, especificando la fecha desde la cual se vinculó y el ingreso base de cotización sobre la cual se efectuaron los aportes al Sistema General de Salud” y le advirtió que si en dos (2) meses no aportaba la documentación completa, se precedería al archivo de la solicitud, pues se entendería que desistió de la misma.

[3] 1.3. En cumplimiento de tal requerimiento, el accionante volvió a entregar los documentos. Sin embargo, afirma que no ha podido adjuntar a su solicitud una certificación en la que logre demostrar que estuvo vinculado a alguna EPS como cotizante, por lo menos durante el mismo periodo en que realizó aportes al Sistema General de Pensiones, toda vez que, desde mil novecientos noventa y uno (1991) hasta el dos mil tres (2003) estuvo afiliado en salud al Instituto de Seguros Sociales, entidad que fue liquidada y, de esa fecha hasta julio de dos mil once (2011), cotizó al Sistema de Salud por medio de la EPS Red Salud Humana, entidad que también fue liquidada y la entidad encargada de tal trámite no le ha facilitado los documentos que se le exigen.

1.4. De otro lado, el peticionario manifiesta que desde el veintitrés (23) de marzo de dos mil once (2011) no tiene trabajo y fue desvinculado del Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones, por su empleador (Rectificadora de Motores de San Martín Ltda.), comoquiera que este en virtud del artículo 63 del Código Sustantivo del Trabajo, dio por terminado su contrato laboral por justa causa, ya que cumplió los requisitos para acceder a la pensión.

1.5. Por lo demás, agregó que no cuenta con ningún ingreso para satisfacer sus necesidades básicas y garantizar una vida en condiciones de dignidad para su familia compuesta por su esposa que no trabaja y su hijo que fue calificado con más del cincuenta porciento (50%) de pérdida de capacidad laboral, situación que le impide trabajar.

[4] 1.6. Finalmente el accionante expone que a su juicio, la decisión de supeditar el reconocimiento de la pensión de vejez al hecho de que demuestre que realizó aportes al Sistema de Salud durante el mismo tiempo en que cotizó para pensiones, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital. Por ello, solicita por vía de ésta acción, que se ordene al Instituto de Seguros Sociales reconocer la pensión de vejez a que tiene derecho, sin exigir los certificados de aportes a salud.

2. Respuesta de la entidad accionada 2.1. El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga, por medio de oficio No. 4253 A proferido el diciembre siete (7) de dos mil once (2011), admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó oficiar a la entidad accionada para que en el término de dos (2) días se pronunciara sobre los hechos y las peticiones de la

misma. Sin embargo, la entidad guardó silencio, por lo que nuevamente, el (13) trece de diciembre fue requerida por el juzgado para el mismo efecto.

[5] La entidad, sin embargo, no se pronunció. 3. Fallo objeto de revisión 3.1. En sentencia de diciembre diecinueve (19) de dos mil once (2011), el Juez de instancia resolvió negar por improcedente el amparo solicitado. A juicio del Juzgado, el accionante cuenta con otro mecanismo judicial de defensa para solicitar el reconocimiento de la pensión de vejez a que considera tener derecho y, aunque es cierto que tiene sesenta años y asegura no tener ingresos de ninguna clase, no obra en el expediente prueba de su dicho. Así también, consideró que el actor no acreditó los elementos esenciales del perjuicio irremediable, esto es, la inminencia de las medidas, la urgencia, la gravedad de los hechos y la impostergabilidad de la tutela. Por ello, concluyó que no hay razones para que el juez constitucional intervenga en un asunto que no es de su resorte.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico De acuerdo con la situación fáctica, se le atribuye al Instituto de Seguros Sociales la presunta violación de los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital del señor Rodrigo Caicedo Castrellón, por cuanto, para efectos de reconocerle la pensión de vejez, se le exige acreditar que efectuó aportes a salud durante la misma época en que hizo sus cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en pensiones. Por su parte, la entidad accionada, no desvirtuó las afirmaciones del actor, pues no contestó la acción de tutela.

2.1. Tal asunto le plantea a esta Sala el siguiente problema jurídico: ¿Viola una entidad administradora de pensiones (ISS) los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de un afiliado (Ricardo Caicedo Castrellón) al exigirle, para efectos de reconocerle la pensión de vejez, acreditar los aportes en salud y el ingreso base de cotización sobre el cual se efectuaron tales aportes, durante el mismo tiempo en que realizó cotizaciones para pensión? Como quiera que éste problema jurídico que ya ha sido resuelto anteriormente por la Corte Constitucional, la Sala (i) revisará la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto y si encuentra que es procedente (ii) resolverá de fondo el interrogante planteado mediante un esquema de reiteración de jurisprudencia.

3. Asunto previo. Aspecto de procedibilidad. La acción de tutela como mecanismo excepcional para solicitar (i) el reconocimiento y pago de la pensión de vejez y (ii) la protección del debido proceso en el trámite administrativo de dicho reconocimiento. Reiteración de jurisprudencia 3.1.

De conformidad con los lineamientos constitucionales de la acción de tutela, ésta constituye un mecanismo judicial de carácter residual y subsidiario, inmediato, autónomo, directo y preferente para la protección de los derechos fundamentales de las personas, siempre que éstos se vean vulnerados por la actuación de una autoridad pública y no exista ninguna otra vía de protección judicial, también cuando existiendo otra, no resulte idónea, ni eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales del peticionario, o cuando se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

[6] 3.2. Así, de la naturaleza de la acción de amparo se desprende, que ésta no es procedente, por regla general, para buscar el reconocimiento y la efectividad de derechos pensionales, en la medida en que existen otros medios judiciales de defensa para garantizarlos y el carácter sumario de esta acción impide que sea apta para discutir derechos de carácter litigioso, que requieren un debate más amplio para dirimir la controversia. No obstante, la Corte, excepcionalmente, ha permitido que sea posible reclamar estos derechos por medio de la acción de tutela, por ejemplo cuando:(i) de su

protección depende la eficacia de derechos fundamentales de aplicación inmediata como la dignidad humana o el mínimo vital (criterio de conexidad) .

[7] (ii) se trata de sujetos de especial protección constitucional, o cuando (iii) el mecanismo con el que cuente el accionante para defender sus intereses no es idóneo, teniendo en cuenta ciertas circunstancias.

Ahora bien, la idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario debe ser analizada en cada caso concreto y respecto de los derechos fundamentales cuya protección se reclama. Esta idea está respaldada en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, "por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política", en el que se establece que la existencia de otro medio de defensa judicial "será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante." A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, cuando se alega el desconocimiento del mínimo vital como consecuencia del no reconocimiento o pago de un derecho pensional, deben analizarse, entre otros, la edad del afectado, la condición económica, el despliegue de cierta actividad administrativa y procesal tendiente a obtener la protección de sus derechos, el tiempo que deberá esperar para que sea resuelta la acción ordinaria a través de la cual puede reclamar el pago.

[8] Así por ejemplo, sin desconocer el requisito de subsidiaridad, la Corte ha considerado en múltiples oportunidades, que la acción de tutela es procedente para solicitar el reconocimiento de derechos pensionales cuando resulta desproporcionado, dadas las condiciones del accionante, exigirle que acuda a la vía ordinaria.

3.3. En este caso varias particularidades hacen factible el que proceda a la acción de tutela. Se trata de un sujeto de especial protección constitucional [persona de sesenta y un años (61) años] que, persigue la protección de su mínimo vital y el de su familia, el que estima vulnerado porque no cuenta con otra fuente ingresos para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar que, de manera exclusiva, depende económicamente de él, pues su esposa (que también es de avanzada edad) siempre ha estado dedicada a las labores de la casa y no tiene ningún ingreso, y su hijo está calificado con más del cincuenta por ciento (50%) de pérdida de capacidad laboral y carece de una pensión que le permita cubrir sus necesidades básicas. Y es que no puede perderse de vista que hace más de un año el accionante no tiene trabajo pues su empleador, al encontrar que ya cumplía con los requisitos para acceder a la pensión, terminó su contrato argumentando justa causa. Por esta circunstancia, el accionante inició los trámites para acceder a la pensión como medio para lograr mantener una vida en condiciones de dignidad.

3.4. De otro lado, esta Sala advierte que la acción también es procedente para reclamar el amparo del derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad social del actor, el cual puede encontrarse afectado, como quiera que el ISS le impone la carga adicional de presentar las certificaciones de los aportes que realizó a salud durante el tiempo en que cotizó para pensiones, para proceder a resolver su solicitud, exponiéndolo a una situación de desprotección que no tiene como superar, porque aunque ha solicitado la documentación a Humana Vivir y a la Nueva EPS (antiguamente ISS), empresas a las que estuvo afiliado, estas no se la han facilitado porque fueron liquidadas y parece que sus archivos no son de fácil acceso. En efecto, en estos casos, la Corte ha sostenido que la tutela es procedente, pues la intervención del juez constitucional se justifica, en la medida en que se dirige a salvaguardar el debido proceso y la igualdad de un ciudadano que posiblemente esta siendo afectado por actuaciones infundadas o arbitrarias de las autoridades administrativas al momento de resolver el reconocimiento de un derecho pensional. En este sentido, al revisar casos de personas a las que se les hacen exigencias adicionales a las contempladas en la Constitución y en ley para acceder a la pensión, esta Corporación ha sostenido : "(…) cuando la conducta desplegada por las entidades responsables del reconocimiento de derechos pensionales, resulta evidentemente arbitraria e infundada al punto de que se configura una vía de hecho administrativa, el mecanismo de amparo resulta procedente aun cuando no se demuestre la afectación del mínimo vital, toda vez que en estos casos la procedencia de la acción de tutela se fundamenta, en primer lugar, en la necesidad de proteger al ciudadano de determinaciones abiertamente contrarias al ordenamiento constitucional y, en

segundo término, en la protección de los derechos al debido proceso, igualdad, y el principio de dignidad humana de los afectados .

[9] Así las cosas y siguiendo la metodología propuesta en el acápite anterior, la Sala procederá a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

4. Ninguna entidad puede demorar el pago de prestaciones económicas reconocidas a los usuarios del Sistema de Seguridad Social, por imponer cargas administrativas adicionales para efectuarlo, ni exigir que se cumplan requisitos no contemplados en la ley para obtener su reconocimiento y pago.

Reiteración de jurisprudencia Esta regla ha surgido en la jurisprudencia constitucional a partir de diferentes tipos de casos. Por ejemplo, asuntos en los que (i) el accionante ha quedado inmerso en una disputa entre varias entidades en torno a cual de ellas es la llamada a cumplir con alguna obligación, de tal manera que unas y otras traban injustificadamente el reconocimiento y pago de una prestación, o en los que (ii) se ha obstaculizado el pago de una prestación o el acceso a algún servicio propio del sistema de seguridad social [como la calificación de la pérdida de capacidad laboral, la atención de un médico especialista, el pago de una licencia de maternidad] porque se supedita su prestación al cumplimiento de una cadena sin fin de trámites. Finalmente, también se ha aplicado esta regla con ocasión de tutelas interpuestas porque (iii) se ha negado el reconocimiento de alguna prestación económica de la que es titular una persona, bajo el argumento de que no cumple con exigencias que ni siquiera aparecen contempladas en el ordenamiento jurídico y las entidades se rehúsan a proseguir con el trámite hasta que no se acrediten.

4.1. En el primer grupo de casos se enmarcan entre otros, los casos en que se ha demorado el reconocimiento de la pensión porque habiendo lugar a la emisión del bono pensional, las entidades vinculadas a su liquidación, expedición y pago le imponen al titular la carga de soportar controversias administrativas a propósito de cual es la responsable de determinado trámite respecto del reconocimiento del bono pensional. Así, por ejemplo en las sentencias T-671 de 2000 [10] y T-1119 de 2001 [11] la Corte revisó varios de estos casos y se pronunció acerca de los procedimientos administrativos injustificados o la espera interminable a la que son expuestos los afiliados al Sistema de Seguridad Social, hasta que la entidad responsable decide adelantar el trámite correspondiente para acceder a una prestación o servicio; expresamente, esta Corporación sostuvo sobre el punto:

“En ese contexto, cuando las entidades vinculadas a la liquidación, expedición y pago de bonos pensiónales agitan disputas en torno a cuál de ellas debe cumplir con esas obligaciones de tal manera que unas y otras injustificadamente niegan el cumplimiento de esa obligación, y relegan a un segundo plano el reconocimiento del derecho consolidado a favor del trabajador, lo instrumentalizan, lo convierten en materia moldeable en manos de la burocracia estatal, lo cosifican. En un tal contexto, el ser humano deja de ser un fin en sí mismo y se niega la vocación personalista ínsita en el constitucionalismo.

Por ello, tal estado de cosas constituye un grave atentado contra la dignidad del trabajador pues éste ve defraudada su expectativa de consolidar un derecho con el sólo cumplimiento de las exigencias previstas en la ley ya que además deberá esperar a que por alguna parte del marasmo de actuaciones a que es sometido aparezca la voluntad administrativa requerida para que su legítimo derecho se consolide (…).” [12] 4.2.

Respecto del segundo grupo, diferentes Salas de Revisión de la Corte se han pronunciado en múltiples oportunidades, entre otras, en la sentencia T-980 de 2008 [13] esta Corporación, reiteró la regla según la cual los trámites administrativos que enmarcan las actuaciones de las entidades encargadas de la prestación de los servicios del Sistema de Seguridad Social, no configuran razones válidas y suficientes para no garantizar las prestaciones a las que tienen derecho los usuarios. Incluso, cuando la garantía de los servicios depende de otra entidad o de un tercero.

[14] En tal decisión se tuteló el derecho al debido proceso y a la seguridad social de personas que fueron sometidas a un sinfín de procedimientos y cargas administrativas para acceder al pago de alguna prestación económica (pago de incapacidades en el primer caso y licencia de maternidad en el segundo). Tal actuar, a juicio de la Corte es contrario a la Carta Política, pues el Sistema de Seguridad Social es también un servicio de carácter público, que tiene por finalidad garantizar el cubrimiento de las contingencias originadas en materia de pensiones, salud o riesgos profesionales, orientado por los principios de eficiencia, solidaridad, universalidad, integralidad, unidad y participación, por ello cada una de las entidades que integran el Sistema tienen el deber de no obstaculizar el acceso a los servicios a que tienen derecho los afiliados, mediante la imposición de cargas administrativas adicionales a los trámites legalmente constituidos. Y no pueden tampoco, demorar el reconocimiento de una prestación hasta el punto de poner en riesgo o anular el goce efectivo de un derecho fundamental.

[15] 4.3. Por último, como ya se mencionó, a propósito de casos en los que, para darle trámite a la solicitud de reconocimiento de la pensión, la entidad exige primero acreditar el cumplimiento de un requisito que no está contemplado en la ley, o después de estudiar la solicitud, la entidad niega el reconocimiento precisamente porque el afiliado no cumplió con una exigencia extralegal, que surge únicamente de su voluntad, ésta Corporación ha utilizado la misma doctrina jurisprudencial, de la cual ha extraído una regla aún mas especifica para varios casos que se han estudiado, similar al que es objeto de revisión por la Sala en esta providencia, donde concretamente el problema, es que se impone la exigencia de certificar aportes simultáneos a salud y pensiones, para efectos de reconocer la pensión de vejez. Teniendo en cuenta que a partir de tal línea jurisprudencial, se puede dar solución al problema jurídico planteado, la Sala pasará a exponer y reiterar la regla contenida en dicha línea.

4.4. Una entidad administradora de pensiones vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de un afiliado cuando, en el trámite de reconocimiento de su pensión, le exige acreditar que realizó aportes de manera simultánea al sistema de salud. Caso concreto De manera consistente esta Corte ha sostenido que ninguna autoridad puede exigir a los afiliados del Sistema de Seguridad Social, requisitos extra legales y extra constitucionales para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, ni imponer en dicho trámite cargas administrativas adicionales e injustificadas, pues ello desconoce, tanto el principio de legalidad que debe gobernar toda actuación administrativa, como el principio de la dignidad humanidad, en tanto, se supedita el reconocimiento de una prestación por medio de la cual la persona pretende satisfacer su mínimo vital y de su núcleo familiar [generalmente], al cumplimiento de una serie interminable de diligencias sin fundamento.

4.5. Ello es precisamente lo que ocurre cuando una entidad supedita el reconocimiento de la pensión de un afiliado, al hecho de que éste logre certificar que realizó aportes simultáneos a salud y pensiones.

En anteriores oportunidades, la Corte Constitucional ha resuelto casos cuyos supuestos facticos son muy similares. En efecto, en la sentencia T-072 de 2008, [16] esta Corporación tuteló el derecho al debido proceso administrativo de una persona a quien el Instituto de Seguros Sociales le negó el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, argumentando que no cumplió con el requisito de haber cotizado mil (1.000) semanas, ya que no tuvo en cuenta las semanas que fueron cotizadas por el actor como independiente durante un lapso de tiempo en el que no realizó aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, con fundamento en lo establecido en el artículo 3° del Decreto 510 de 2003.

[17] La Corte, luego de analizar el contenido de la norma citada y del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, [18] concluyó que estas no eran aplicables al caso en estudio porque regulaban una hipótesis diferente, como lo era aquella en que una persona que estaba afiliada como dependiente debía hacer cotizaciones adicionales como independiente o por prestación de servicios.

Adicionalmente, consideró que la norma invocada busca que la base de cotización para pensiones y para salud sea semejante y precisó que en el evento en que no lo sea, la consecuencia no es que estas semanas no se tengan en cuenta al momento de hacer la imputación de tiempo para el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, sino que el excedente que se aporta a pensiones sea devuelto al cotizante y no se contabilice para determinar el monto de la prestación. Por las razones expuestas, la Corte consideró que la decisión del Instituto de Seguros Sociales vulneró el derecho al debido proceso del actor, porque desconoció el principio de legalidad al establecer requisitos adicionales a los consagrados en la Constitución y la ley para acceder a la pensión de vejez, e impuso una consecuencia que no estaba prevista en las normas en las que fundamentó su decisión, especialmente onerosa frente al derecho fundamental a la seguridad social en pensiones.

4.6. Los argumentos expuestos por la Corte en la sentencia citada han sido reiterados, entre otros, en los fallos T-1249 de 2008 [19] , T-450 de 2010 [20] y T-482 de 2010.

[21] En todas estas, al analizar supuestos fácticos análogos al que ocupa a la Sala, la Corte ordenó al Instituto de Seguros Sociales tramitar el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez de los peticionarios mediante acto administrativo sujeto a los recursos de ley, y tomando en cuenta todos los aportes realizados por los afiliados, incluidos aquellos que no se tuvieron en cuenta en la negativa inicial, porque los peticionarios no acreditaron la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud. Particularmente en la ya citada T-482-10 la Corte manifestó que la decisión del Instituto de Seguros Sociales de no tener en cuenta las semanas de aportes que el actor no cotizó al Sistema de Seguridad Social en Salud, no tenía fundamento constitucional, legal, ni reglamentario.

En esa oportunidad se dijo: “[…] esta Sala enfatiza que no cotizar al sistema de salud y sí al de pensiones, no genera como consecuencia que no se tenga en cuenta las semanas cotizadas en éste último. Aspecto diferente y el cual esta Sala no pretende desconocer si no reiterar, es que la persona con capacidad de pago tiene la obligación de cotizar al sistema de salud, [22] empero, se reitera, su incumplimiento no genera el desconocimiento de las semanas cotizadas en el sistema general de seguridad social en pensiones.” // “[..] La Sala considera que el actuar del Instituto de Seguros Sociales vulneró el derecho a la seguridad social de Luis Enrique Bermúdez, por cuanto negó el reconocimiento del derecho a su pensión de vejez, al considerar que sólo le faltaba cumplir un requisito -cotización al sistema de salud para que sean tenidas en cuenta las cotizaciones al sistema de pensiones- que no lo establece ni la Constitución ni la ley ni los decretos reglamentarios.” [23] 4.7.

Además de lo expuesto, es pertinente indicar que la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 6 de abril de 2011, declaró la nulidad del inciso segundo del parágrafo del artículo 3° del Decreto 510 de 2003, [24] que es la norma que el ISS refiere como fundamento para solicitar que se acrediten los aportes en salud para efectos de obtener el reconocimiento de la pensión.

[25] En la referida sentencia, el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa consideró que el Gobierno Nacional desbordó su facultad reglamentaria con la expedición del inciso segundo del parágrafo del artículo 3° del Decreto 510 de 2003, porque en dicha norma modificó las condiciones establecidas en la ley que pretendía reglamentar. Específicamente, la Sala Segunda del Consejo de Estado estableció:

“En resumen, el inciso segundo del parágrafo del artículo 3º del Decreto Reglamentario 510 de 2003, demandado, al señalar que en caso de resultar diferente la base de cotización, los aportes que excedan los realizados al Sistema de Seguridad Social en Salud, no se tengan en cuenta para la liquidación de la pensión, está señalando una restricción no prevista en la Ley que dice reglamentar. Es cierto que por mandato legal, las cotizaciones al sistema de salud deben hacerse sobre la misma base, sin embargo, se repite, lo que la ley no prevé, es la posibilidad de no tener en cuenta para la liquidación de la pensión, los aportes que excedan a los realizados para el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Tampoco prevé la ley la posibilidad de que en esos eventos, los aportes excedidos sean devueltos al afiliado con la fórmula que se utiliza para la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos, como lo dispone el inciso demandado.” 4.8.

Ahora bien, respecto del caso concreto, la Sala encuentra que el veintitrés (23) de julio de dos mil once (2011) el Instituto de seguros sociales recibió la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez del señor Rodrigo Caicedo Castrellón y procedió a solicitarle a la Policía Nacional la documentación relacionada con el periodo en que trabajó para esta entidad, interrupciones laborales, salario, cotizaciones a pensión y demás. Dicha información fue allegada a la entidad accionada tanto por la Policía Nacional, como por el accionante. Sin embargo, el ISS se negó a darle trámite a su solicitud hasta tanto el actor no adjuntara una constancia en la que probara que realizó, de manera simultanea a sus cotizaciones para pensión, aportes a salud. Esta exigencia de conformidad con lo anteriormente expuesto, no tiene sustento legal. Para la Sala no es admisible que la entidad accionada le imponga al actor la carga de adjuntar los documentos que demuestren sus aportes a salud, ya que, de un lado, el accionante, nunca ha sido trabajador independiente, por lo que la obligación de efectuar los aportes al sistema de seguridad social, siempre estuvo en cabeza de su empleador, y del otro, el actor no tiene como superar la situación de desprotección a la que ha sido expuesto, pues las dos EPS a las que estuvo afiliado la mayor parte del tiempo fueron liquidadas y no le han facilitado las certificaciones requeridas por el ISS, pese a sus reiteradas solicitudes.

Lo anterior lleva a concluir que en el caso en estudio, el Instituto de Seguros Sociales vulneró el debido proceso del señor Rodrigo Caicedo Castrellón, por imponerle cargas adicionales en el trámite de reconocimiento de su pensión de vejez y exigirle que acredite aportes simultáneos en salud. Además la norma de la que podía desprenderse esta exigencia fue declarada nula [26] y, por lo tanto, excluida del ordenamiento jurídico, luego le asistía menos razón a la entidad para requerir tal certificación. Asimismo, la Sala de Revisión encuentra que la decisión inconstitucional e ilegal del Instituto de Seguros Sociales de supeditar el reconocimiento de la pensión de vejez del señor Rodrigo Castrellón, vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social, ya que el actor no cuenta con una fuente de ingresos que le permita subsistir y garantizarle a su familia una vida en condiciones de dignidad.

4.9. Por las anteriores razones, la Sala de Revisión revocará el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011) que resolvió negar el amparo de los derechos fundamentales invocados por el actor y tutelará los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del accionante. Como consecuencia, le ordenará al ISS que proceda a tramitar el reconocimiento de la pensión al señor Rodrigo Caicedo Castrellón , teniendo en cuenta todos los aportes realizados al Sistema General de Pensiones, sin exigirle que certifique sus aportes a salud, o algún otro requisito adicional que no esté previsto en la Constitución o en la Ley.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito Bucaramanga el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011) que resolvió negar por improcedente la tutela promovida por el señor Rodrigo Caicedo Castrellón, y en su lugar CONCEDER el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social.

Segundo.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a tramitar el reconocimiento de la pensión al señor Rodrigo Caicedo Catrellón .

El pago de la misma deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto que reconozca la pensión. Tercero.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto remita su copia a la Sala Primera de Revisión con la respectiva constancia del pago efectuado.

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 ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO Magistrada (E) MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Ausente con permiso MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Oficio expedido por el coordinador de pensiones del ISS de Cúcuta. Folio 12 del cuaderno principal.

(En adelante cuando se haga mención a algún folio del expediente, deberá entenderse que hace parte del cuaderno principal a menos que expresamente se diga lo contrario).

[2] Respuesta de la Policia Nacional al requerimiento del ISS. Folios 13 al 20. [3] Oficio DP-CPD de septiembre 21 de 2011. Folio 10. [4] El actor allegó como prueba de esta afirmación, el Acta de Junta Médica Laboral donde se califica a su hijo con un porcentaje de 52.12% de pérdida de capacidad laboral por causa de un trauma abdominal cerrado ocasionado al caer del tejado. Folio 31.

[5] Oficio AT-2001-00456 expedido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga. [6] Consultar en este punto la Sentencia T-789 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta se concedió como mecanismo transitorio, el amparo a la seguridad social y al mínimo vital de la actora, que era compañera permanente del cotizante fallecido. Para ello la Corte reiteró los elementos del perjuicio irremediable en los siguientes términos: " (…) un perjuicio tendrá carácter irremediable cuando quiera que, en el contexto de la situación específica del peticionario, llene las siguientes características: (i) ser cierto e inminente, es decir, que su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas; (ii) ser grave, en la medida en que amenace con lesionar –o lesione- un bien o interés jurídico de alta importancia para el afectado; y (iii) requerir la atención urgente de las autoridades, en la medida en que su prevención o mitigación resulte indispensable e inaplazable para evitar la generación de un daño antijurídico que posteriormente no podrá ser reparado. Salta a la luz que la peticionaria en el caso bajo revisión se encuentra, efectivamente, en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable con motivo de los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela, puesto que del reconocimiento de la sustitución pensional a la cual alega tener derecho depende la satisfacción de su mínimo vital".

[7] En ese sentido se puede consultar entre otras, la sentencia T-1046 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño) en la que la Corte estudió la procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar derechos prestacionales, concretamente la indemnización sustitutiva de la pensión. En dicha oportunidad la Corte resolvió tutelar el derecho a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital y la vida digna de una persona de la tercera edad que en razón de la imposibilidad de seguir cotizando para pensión decidió reclamar la indemnización sustitutiva y la entidad se negó dejando sin efecto una resolución en la que se le había concedido dicha prestación, argumentando que no era la entidad competente para proceder al reconocimiento y pago, pues no había sido el último fondo al que había estado afiliado.

[8] Sentencia T-083 de 2004 que desarrolla los factores para la procedencia transitoria de la acción de tutela, los cuales fueron inicialmente enunciados en la sentencia SU-975/03.

[9] Sentencia T-529 de 2008 MP. Rodrigo Escobar Gil. [10] MP. Alejandro Martínez Caballero. [11] MP. Jaime Córdoba Triviño. [12] Sentencia T-1119 de 2001 (MP. Jaime Cordoba Triviño).

[13] MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta providencia la Corte hizo énfasis en el deber de acompañamiento de las entidades que integran el Sistema de Seguridad Social y sostuvo: "(…) a personas enfermas, como el actor, durante la incapacidad temporal se les garantiza que concentren sus esfuerzos en una pronta recuperación y no, como se advierte de la declaración rendida ante el juez de instancia, en una permanente preocupación y en la realización de múltiples gestiones para obtener el pago de la prestación económica de la que, en principio, depende su mínimo vital y el de su

familia. No de otra manera se desarrolla el principio fundamental de respeto a la dignidad humana en que se soporta el Estado social de derecho (…) // "Así, el incapacitado temporal debe ser tratado por las entidades del Sistema de Seguridad Social como una persona y no como un cliente, por lo mismo, en el caso del actor, es contrario a la Carta Política que la EPS tutelada simplemente lo remita a otra entidad sin que le importe la situación en la que éste se encuentra y pretenda someterlo a una serie de trámites que pueden surtirse al interior del Sistema dado el nivel de avance tecnológico y de sistematización de las comunicaciones que permiten, por ejemplo, la digitalización de documentos, historias e informes clínicos, por lo que en manera alguna resulta razonable que éstos deban ser trasladados por el propio enfermo incapacitado, entre las diferentes entidades del Sistema de Seguridad Social" [14] En ese sentido, en la Sentencia T-794 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), a propósito de la dilación de múltiples entidades en el reconcomiendo y pago de las licencias de maternidad de varias usuarias, la Corte reiteró que los trámites administrativos, especialmente cuando dependen de otra entidad, no puede poner en riesgo la garantía de los derecho fundamentales de los ciudadanos.

[15] En materia de salud, en la sentencia T-018 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte advirtió que los afiliados tienen derecho a una atención oportuna y eficaz, y que una excesiva tramitología puede agravar las condiciones de salud de una persona, e incluso, un servicio que se requiera, no prestado de forma oportuna, puede llevar al usuario a la muerte.

[16] MP. Manuel José Cepeda Espinosa. [17] Decreto 510 de 2003 " Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10 y 14 de la Ley 797 de 2003 " , artículo 3°: " La base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente , y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud. Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo. // La base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, salvo que el afiliado cotice para el Sistema General de Pensiones sobre una base inferior a la mínima establecida para el Sistema General de Seguridad Social en Salud. // Parágrafo.

Cuando una persona dependiente deba realizar cotizaciones adicionales como independiente o por prestación de servicios, para los efectos del parágrafo primero del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, que modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, deberá informar en los formatos que para tal efecto establezca la Superintendencia Bancaria, el ingreso que efectivamente perciba, manifestando la fuente de sus recursos. // Con el propósito de que estos ingresos se acumulen para la liquidación de la pensión, sobre los mismos debieron haberse realizado los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud. De ser diferente la base de cotización, los aportes que excedan los realizados al Sistema de Seguridad Social en Salud, no se tendrán en cuenta para la liquidación de la pensión y le serán devueltos al afiliado con la fórmula que se utiliza para el cálculo de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos." [18] Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales." Artículo 5: "El inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así: // Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual. // […] Parágrafo 1°. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base." [19] MP. Jaime Córdoba Triviño.

[20] MP. Juan Carlos Henao Pérez. [21] MP. Humberto Antonio Sierra Porto. [22] La obligación de cotizar al sistema de salud se justifica por cuanto “ la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social, encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con las cuales se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. De ahí que las cotizaciones se fijen de manera proporcional al ingreso recibido, para lo cual es menester que el salario base de cotización coincida en los dos subsistemas en el de salud y en el de pensiones”.

C-064-05. [23] Sentencia T-482 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez). [24] Antes citado. [25] Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-24-000-2007-00242-00 (1687-07), (CP.

Alfonso Vargas Rincón). [26] Ibid

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 8 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.