COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/524/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/524/15
Expediente	—
Fecha	2015-08-18
Sala	Sala Sexta
Magistrado ponente	JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para El Reconocimiento Del Derecho A La Seguridad Social Ante La Existencia De Otros Mecanismos De Defensa Judicial
- Derecho A La Pension De Vejez Y El Regimen De Transicion Contemplado En La Ley 100 De
- Tramites Administrativos No Pueden Obstaculizar El Reconocimiento De Derechos Pensionales
- Expedicion O Reconocimiento Del Bono Pensional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Social es susceptible de protección excepcional por medio de la acción de tutela, habida cuenta del carácter prestacional que ostenta, cuando sean verificadas por el juez las circunstancias especiales que justifiquen dejar de lado los

Texto completo

T-524-15 Sentencia T-506/12 Sentencia T-524/15 ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA EXISTENCIA DE OTROS MECANISMOS DE DEFENSA JUDICIAL- Procedencia excepcional El derecho a la seguridad social es susceptible de protección excepcional por medio de la acción de tutela, habida cuenta del carácter prestacional que ostenta, cuando sean verificadas por el juez las circunstancias especiales que justifiquen dejar de lado los mecanismos judiciales ordinario establecido inicialmente para su protección.

DERECHO A LA PENSION DE VEJEZ Y EL REGIMEN DE TRANSICION CONTEMPLADO EN LA LEY 100 DE 1993- Reiteración de jurisprudencia El derecho a la pensión de vejez fue establecido con la finalidad de garantizar la subsistencia en condiciones dignas de las personas que cotizaron durante toda su vida laboral y que han visto disminuida su capacidad de producción económica. Su protección se encuentra sujeta, en algunos casos, a la verificación de los requisitos del régimen de transición, instituido para evitar una afectación ante el tránsito legislativo de la Ley 100 de 1993 y para aquellas personas que tenían la expectativa de adquirir ese derecho o estar próximos a pensionarse. Los problemas administrativos internos que puedan presentarse al momento de verificar los aportes no pueden trasladarse al trabajador para negar el derecho al reconocimiento de una prestación, en tanto se trata de una carga que no debe soportar el afiliado.

TRAMITES ADMINISTRATIVOS NO PUEDEN OBSTACULIZAR EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES- Reiteración de jurisprudencia Los requisitos establecidos por el legislador para el reconocimiento de

derechos pensionales no pueden convertirse en una disculpa para actuar de manera indebida e inoportuna, cuando a sabiendas de que una persona acredita el tiempo y la edad requerida para obtener la prestación, utiliza esos mismos requisitos establecidos en la norma para imponer trabas al reconocimiento del derecho que se reclama. La imposición de trámites administrativos excesivos constituye entonces una traba injustificada e inaceptable para el goce efectivo de ciertos derechos fundamentales como la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al pago oportuno de las prestaciones sociales, carga que no debe recaer ni ser soportada por el interesado.

EXPEDICION O RECONOCIMIENTO DEL BONO PENSIONAL- Reiteración de jurisprudencia Ninguna entidad pública o privada que esté encargada de administrar el Sistema de Seguridad Social Integral en Pensiones podrá aducir, para negarse al reconocimiento de una prestación pensional, “que las diferentes cajas no les han expedido o reconocido el bono pensional o la cuota parte. Por tal razón, una vez se verifique que el trabajador ha acreditado los requisitos de semanas cotizadas o tiempo de servicios y edad exigidos por la ley, sin poder oponer que no se le ha expedido un bono pensional por otra entidad, deberá proceder al reconocimiento de dicha prestación Referencia:

expediente T-4886075 Acción de tutela interpuesta por la señora Marina Castro Cala en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-.

Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil quince (2015) La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio , en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente:

SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, en la acción de tutela instaurada por la señora Marina Castro Cala en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-.

I. ANTECEDENTES La señora Marina Castro Cala, por intermedio de apoderada judicial, interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (en adelante UGPP), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad, ante la decisión adoptada por esa entidad de negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Para fundamentar su demanda relató los siguientes:

1. Hechos. 1.1. Manifiesta que laboró en la Superintendencia de Notariado y Registro del municipio de Socha, Boyacá, desde el 1º de octubre de 1980 hasta el 28 de febrero de 2004, periodo durante el cual cotizó al sistema de seguridad social en pensiones a través de la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal-.

1.2. Afirma que por ser beneficiaria del régimen de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, el 25 de junio de 2014 formuló petición ante la entidad accionada solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

1.3. Menciona que mediante la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, la UGPP negó la prestación solicitada bajo el argumento de existir ciertas inconsistencias en el certificado de información laboral. Lo anterior, por cuanto el tiempo de servicio comprendido entre el 1º de enero de 1998 y el 28 de febrero de 2004 aparecen cotizaciones realizadas a Cajanal, siendo que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, esta institución no tenía facultades para recibir nuevos afiliados.

Los argumentos de la entidad fueron los siguientes: “Que la señora CASTRO CALA MARINA identificada con C.C No. 24.098.640 de Socha, solicita el 25 de junio de 2014 el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia, radicada bajo el No. SOP201400031668.

Que realizado un nuevo estudio con base en los certificados de tiempos de servicio expedidos por la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO de fecha 16 de julio de 2014 aportados junto con la solicitud para lo cual se tiene en cuenta para las siguientes consideraciones.

Que la peticionaria ha prestado los siguientes servicios: ENTIDAD LABORO DESDE HASTA NOVEDAD DIAS SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 19801001 19940130 TIEMPO SERVICIO 4800 SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 19940201 19971130 TIEMPO SERVICIO 1380 SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 19971201 19971230 TIEMPO SERVICIO 30 SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 19980101 20040228 TIEMPO SERVICIO 2218 Que conforme lo anterior el interesado acredita un total de 8,428 días laborados correspondientes a 1.204 semanas.

Que nació el 08 de noviembre de 1955 y actualmente cuenta con 58 años de edad. Que el último cargo desempeñado por el peticionario fue el de AUXILIAR ADMINISTRATIVO 5120-11. (…) De acuerdo con el certificado de información laboral aportado por el peticionario se evidenció que los tiempos de servicios prestados para la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO desde el 01 de febrero de 1994 hasta el 30 de Noviembre de 1997 cotizados a FONPRENOR, desde el 01 de diciembre de 1997 hasta el 31 de diciembre de 1997 cotizados al SEGURO SOCIAL, y desde el 01 de enero de 1998 hasta el 28 de febrero de 2004 a CAJANAL presenta inconsistencia toda vez que a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 Cajanal no estaba facultado para recibir nuevos afiliados y por tanto dicha afiliación carecerá de efectos motivo por el cual se debe aclarar la Caja o fondo al cual se realizaron los aportes para pensión durante el periodo comprendido entre el 01 de diciembre de 1997 hasta el 28 de febrero de 2004 para efectos de determinar las entidades que deben concurrir con la pensión, así como la competencia para el reconocimiento de la prestación incoada .

Que para dar trámite a la solicitud de reconocimiento de una pensión de vejez, es necesario que el solicitante allegue en su totalidad los elementos de juicio que permitan tomar de fondo una decisión mediante acto administrativo, dicha carga probatoria está única y exclusivamente en cabeza de la peticionaria.

Por tanto dicha prueba documental se encuentra en cabeza del titular del derecho, toda vez que él es el único que posee la facultad de desvirtuar o demostrar los hechos con base en documentos necesarios para la toma de decisiones; lo anterior al tenor de lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, por remisión del artículo 267 del código contencioso Administrativo. (…) Finalmente es de aclarar que hasta tanto no se aclare la Caja o Fondo al cual se realizaron los aportes para pensión durante el periodo comprendido entre el 01 de diciembre de 1997 hasta el 28 de febrero de 2004, no se podrá entrar a reconocer la pensión deprecada por cuanto no se cuenta con la totalidad de elementos de juicio requeridos En este orden de ideas y debido a las inconsistencias presentadas en los certificados de tiempos de servicios se procede a negar el reconocimiento y pago de la prestación solicitada. (…) RESUELVE ARTÍCULO PRIMERO: Negar el Reconocimiento y pago da la Pensión de VEJEZ solicitada por el (la) señor (a) CASTRO CALA MARINA ya identificado (a), de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución.

(…) Notifíquese (…) haciéndole (s) saber que en caso de inconformidad contra la presente resolución, puede (n) interponer por escrito los recursos de Reposición y/o de Apelación ante la SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrá hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el CCA” [1] .

(Subrayado fuera de texto). 1.4. Indica que presentó una solicitud de corrección de su historia laboral ante la Superintendencia de Notariado y Registro de Socha, Boyacá, entidad que mediante respuesta calendada el 1º de diciembre de 2014 le informó que no había lugar a la modificación de los datos contenidos en la certificación de historial laboral, por cuanto “se encuentran correctamente expedidos, teniendo en cuenta la documentación de los soportes o

comprobantes de pago que le estoy adjuntando, donde permite demostrar que los aportes se realizaron efectivamente a la mencionada Entidad de Previsión [refiriéndose a Cajanal]" .

1.5. Señala que interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, allegando la respuesta otorgada por la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales fueron rechazados por extemporáneos mediante Auto ADP000194 del 16 de enero de 2015.

1.6. Refiere que es una persona con un estado de salud precario que le impide desempeñar las labores para obtener su sustento. Agrega que se encuentra atravesando una crisis nerviosa al recibir la notificación de la negativa del reconocimiento de la pensión de vejez, "de la que tanto esperaba devengar para solventar su pobreza absoluta, [ya que está] viviendo de la caridad humana, sin techo propio ni familia en el municipio de Socha, su estado civil es soltera y habita en un pedazo de casa que está a punto de colapsar" .

1.7. Como consecuencia de lo anterior, solicita que se le ordene a UGPP reconocer la pensión de vejez y pagar el retroactivo de las mesadas pensionales a partir del 8 de noviembre de 2010.

2. Contestación de la entidad accionada [2] En escrito radicado el 13 de febrero de 2015, el Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Gestiones Parafiscales -UGPP- indicó que no vulneró ningún derecho fundamental a la accionante, puesto que la solicitud de pensión de vejez que esta elevó fue resuelta mediante acto administrativo debidamente motivado y notificado. De igual forma, señala que los recursos de reposición y en subsidio apelación aludidos en el escrito de tutela fueron rechazados por extemporáneos, mediante Auto ADP 000194 del 16 de enero de 2015, siendo notificado en debida forma a la interesada.

Por otro lado, advierte que al revisar en la página web el Registro Único de Afiliados a la Protección Social -RUAF- encontró que no se hicieron aportes pensionales a ninguna entidad. En el mismo sentido, indica que la decisión de negar la prestación económica solicitada radica en las inconsistencias de las cotizaciones realizadas por la accionante, situación que hasta que no sea dirimida impide el reconocimiento de la pensión de vejez.

Al respecto sostiene que "existe una omisión en cabeza de la parte demandante a una de sus obligaciones como peticionaria para que esta Unidad pueda realizar el estudio de su petición, debe señalarse que la acción de tutela no es el mecanismo pertinente para suplir este tipo de falencias y menos invocar vulneración a los derechos fundamentales para que el juez constitucional le supla sus obligaciones de la carga de probar lo que pretende le sea ejecutado" .

Finalmente, considera que la acción de tutela es improcedente al no hallarse acreditado el requisito de subsidiariedad, ya que la demandante cuenta con los mecanismos idóneos y eficaces para controvertir la decisión adoptada a través de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho. En todo caso, agrega, no se evidencia ningún elemento que permita inferir que la accionante se encuentra ante un perjuicio irremediable que amerite de forma excepcional la procedencia del amparo.

3. Decisión objeto de revisión constitucional Mediante sentencia proferida el diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015) el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo invocado, al considerar que la actora tiene a su disposición los mecanismos ordinarios de defensa, por medio de los cuales es posible realizar un estudio de fondo sobre el asunto planteado. Encontró el fallador que tampoco procede este mecanismo constitucional de manera excepcional, puesto que si bien la actora afirmó que su estado de salud y condiciones económicas eran precarias, no allegó pruebas que así lo acreditaran.

4. Pruebas 4.1. Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, mediante la cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- negó el reconocimiento de la pensión de vejez a la señora Marina Castro Cala. (Cuaderno principal, folios 2 y 3).

4.2. Acta de notificación personal de la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014. (Cuaderno principal, folio 4). 4.3. Auto ADP 000194 del 16 de enero de 2015, mediante el cual la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- rechazó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, presentados por Marina Castro Cala contra la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014. (Cuaderno principal, folio 30).

4.4. Solicitud de corrección del historial laboral presentada por Marina Castro Cala ante la Superintendencia de Notariado y Registro. (Cuaderno principal, folio 16).

4.5. Respuesta a la solicitud de corrección de la historia laboral de la señora Marina Castro Cala, emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro. (Cuaderno principal, folio 5).

4.6. Certificado de periodos de vinculación laboral para bonos pensionales. (Cuaderno principal, folio 6). 4.7. Certificación de salario base para calcular el bono pensional.

(Cuaderno principal, folio 7). 4.8. Certificación de salarios, mes a mes, para liquidación de pensiones del régimen de prima media. (Cuaderno principal, folios 8 a 14).

4.9. Copia de la consulta realizada por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- al Registro Único de Afiliados a la Protección Social -RUAF-. (Cuaderno principal, folio 31).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Trámite procesal 2.1. Mediante Auto calendado el 27 de julio de 2015, el magistrado sustanciador consideró necesario practicar algunas pruebas para dilucidar aspectos relacionados con el caso objeto de estudio.

Como se expuso en el acápite de antecedentes, el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo invocado, entre otras razones, al considerar que si bien la actora afirmó que su estado de salud y condiciones económicas eran precarias, no se habían allegado las pruebas que así lo acreditaran.

Siendo así, se solicitó información sobre la situación socio económica de la señora Marina Castro Cala, a saber: (i) ¿Cuál es la actividad económica que desarrolla la señora Marina Castro Cala?; (ii) ¿Cuáles son sus ingresos y egresos mensuales?; (iii) ¿A cuánto ascienden los gastos de servicios públicos y manutención que debe sufragar mensualmente?;

(iv) ¿Si actualmente tienen obligaciones crediticias a su cargo, y de ser así, a cuánto ascienden las mismas?; y (v) Si posee bienes o propiedades a su nombre, y en caso afirmativo ¿cuál es el valor de los mismos? 2.2.

En respuesta al anterior proveído, la accionante allegó un escrito el 14 de agosto del año en curso en el que manifestó: “1. Mi situación económica es precaria en estado de pobreza, cual si fuera un mendigo, vivo de la caridad de las personas que les puedo aportar algo de mi buena voluntad y que mi escaso estado de salud me permita, como es el caso de apoyar las brigadas de Misión Pastoral ante la Parroquia de Socha, ellos me brindan alguna pequeña ayuda económica para mis gastos personales.

2. Mis gastos mensuales de comida ascienden a QUINIENTOS MIL PESOS MCTE ($500.000) debo sufragar el pago de mi almuerzo que me fían en un restaurante del pueblo y voy abonando, pero la deuda está muy avanzada hasta el momento le debo a la señora CINCO MILLONES DE PESOS MCTE ($5.000.000) porque no es posible conseguir diariamente los 5.000 pesitos que vale el almuerzo y le debo desde que me retiré del trabajo, con la ilusión de pagarle algún día la totalidad de la deuda, con mi mesada pensional. Me visto con lo que me regale la bondad de la gente, pero normalmente son ropas que no me quedan y me las debo colocar apretadas o muy grandes, pero debo hacerlo por fuerza mayor.

3. Mis ingresos mensuales son ínfimos y escasos, porque siempre he estado prestando dinero para movilizarme a Duitama, donde mi abogada y debo prestar dinero, estuvimos en Bogotá D.C para citar a la UGPP ante la Procuraduría Judicial 12 Delegada, declarándose fracasada la conciliación por las dilaciones y los mismos requerimientos ya conocidos y demás gastos que la UGPP de manera injusta me hace realizar, pasando hasta las oficinas a notificarme, enviando correos, sacando fotocopias, radiqué de manera personal una denuncia ante la Procuraduría General de la Nación en Bogotá D.C contra la UGPP, todo por la negligencia en reconocerme mi pensión de vejez, prestando estos dineros, para sufragar estos gastos va la cuenta en TRES MILLONES DE PESOS MCTE (3.000.000).

4. Si tuve una obligación crediticia sobre el préstamo que el Fondo Nacional del Ahorro me hiciera para adquirir mi vivienda y que estaba cancelando cuando estaba laborando para la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIA Y REGISTRO pero por no tener la solidez económica mensual a partir de mi retiro del trabajo para pagar la cuota embargaron y remataron perdí mi vivienda, para vivir en la caridad de una alma caritativa quien me dejó una choza a punto de colapsar en Socha, adjunto fotos para que verifique tal aseveración y sumado a que no posee servicios domiciliarios" [3] .

De igual forma, anexó como prueba los siguientes documentos: (i) Certificación expedida el 5 de agosto de 2015 por el vicario de la Parroquia de Socha, el señor Gelman Gabriel Salazar Delgado, donde consta:

"Que conoce a la señorita MARINA CASTRO CALA, identificada con cédula de ciudadanía 24.098.640 expedida en Socha, reside en este municipio, en la carrera 6 # 6 – 47, barrio Villa Nodriza, casa que no es de su propiedad, no tiene servicios públicos de ninguna clase, es una persona de escasos y precarios recursos económicos, vive de la caridad pública, posee deudas, no tiene ningún servicio de salud, por lo que este aspecto también es precario.

Solicita por mi medio sea tenida en cuenta su difícil situación, para que sea beneficiada de la respectiva pensión que está solicitando y a la que tiene derecho (…)".

(ii) Fotografías de la vivienda donde reside actualmente [4] . (iii) Planillas de los pagos efectuados por la Superintendencia de Notariado y Registro de las cotizaciones efectuadas a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- [5] .

3. Problema jurídico Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión establecer, en primer lugar, si se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela presentada por la señora Marina Castro Cala.

De ser así, pasará a determinar si la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- vulnera los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de una persona al negarle el reconocimiento de la pensión de vejez, bajo el argumento de que existen inconsistencias en el certificado de información laboral, por cuanto una parte de las cotizaciones fueron realizadas a Cajanal en un periodo en el que esta entidad no estaba facultada para recibir nuevos afiliados.

Para resolver el problema jurídico se recordará la jurisprudencia constitucional respecto de: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento del derecho fundamental a la seguridad social ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial; (ii) el alcance del derecho a la pensión de vejez y el régimen de transición en materia pensional; y (iii) imposición de barreras administrativas excesivas. Con base en ello, (iii) resolverá el caso concreto.

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento del derecho a la seguridad social ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial [6] 4.1.

El derecho a la seguridad social ha sido concebido dentro del ordenamiento jurídico como un servicio público de carácter obligatorio que debe ser prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en observancia a los principios de

eficiencia, universalidad y solidaridad [7] .

Igualmente, se considera como un servicio público esencial, en lo relacionado con el sistema de salud y con las actividades vinculadas al reconocimiento y pago de las mesadas pensionales [8] , que busca “mitigar las consecuencias propias de la desocupación, la vejez y la incapacidad de las personas, y que garantiza consigo mismo el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, la dignidad humana y el mínimo vital” [9] .

Al mismo tiempo se caracteriza por ser un derecho constitucional irrenunciable [10] , cuya interpretación debe ser realizada de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia [11] . Su carácter fundamental fue en principio desestimado por su ubicación dentro de la Carta como un derecho de segunda generación. No obstante, ha dejado de ser reconocido como un derecho social en el entendido que “ todos los derechos constitucionales son fundamentales , pues se conectan de manera directa con los valores que los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución” [12] .

Sin embargo, la posibilidad de hacer efectivo el derecho a la seguridad social a través de la acción de tutela no es necesariamente consecuencia de su connotación como un derecho fundamental. Sobre este aspecto es necesario hacer referencia a la procedencia excepcional de este mecanismo de protección constitucional respecto al reconocimiento de prestaciones de contenido económico.

4.2. El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un medio para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando los mismos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública [13] .

La misma disposición establece que será procedente cuando el afectado no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, salvo que con ella pretenda evitar un perjuicio irremediable [14] .

Lo anterior denota el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, que condiciona su procedencia a la previa utilización de los mecanismos ordinarios de defensa judicial, evitando que se convierta en una oportunidad para revivir términos vencidos o que sirva para sustituir otras vías contempladas dentro del ordenamiento jurídico para obtener la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados.

En lo que tiene que ver con el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter económico, existen diferentes pronunciamientos de esta Corte que indican que por regla general la acción de tutela no procede para este evento, por cuanto dentro del ordenamiento jurídico se encuentran previstos otros medios judiciales tendientes a resolver este tipo de controversias, ya sea a través de la jurisdicción ordinaria laboral o la contencioso administrativa.

Empero, los jueces pueden reconocer derechos en materia pensional cuando la reclamación es concurrente con circunstancias que ameritan un pronunciamiento a través de la acción de tutela. Esta Corporación, en la Sentencia T-265 de 2012, hizo mención a aquellas situaciones excepcionales, así [15] :

a) “Cuando al realizar un análisis del caso concreto el juez encuentra probada la ineficacia del medio judicial ordinario existente” [16] . Se asumirá la falta de idoneidad de dicho mecanismo y el juicio de procedibilidad deberá ser menos riguroso cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, tales como niños y niñas, personas en condición de discapacidad, mujeres embarazadas, madres cabeza de familia o personas de la tercera edad.

b) Cuando a través de la tutela, como mecanismo transitorio, se busca evitar la ocurrencia de un perjuicio grave, inminente e irremediable, hasta que la jurisdicción competente resuelva el litigio.

c) También ha sostenido la Corte que “es necesario que la controversia planteada suponga un problema de relevancia constitucional” [17] . Para llegar a esta conclusión, el juez verifica el conjunto de condiciones objetivas en las que se encuentra el accionante (como la edad, el estado de salud o la situación económica) .

En este punto, en Sentencia T-093 de 2011 la Corte explicó que un asunto pensional adquiere relevancia constitucional cuando: “ i) del conjunto de condiciones objetivas se concluye que el accionante se encuentra en una circunstancia de debilidad manifiesta;

ii) se verifica la afectación del derecho fundamental a la seguridad social y de otros derechos fundamentales como la vida digna, la salud, el mínimo vital y el debido proceso; y iii) se constata la afectación de principios constitucionales como el principio de favorabilidad en la interpretación y aplicación de la ley, el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal o el principio de irrenunciabilidad de los beneficios económicos establecidos en las normas que dan contenido prestacional al derecho a la seguridad social ” [18] .

d) Cuando exista prueba, siquiera sumaria, de que el accionante tiene derecho al reconocimiento de la pensión y ha iniciado las actuaciones judiciales o administrativas tendientes a lograr la reclamación que pretende a través de la acción de tutela. Al respecto ha dicho esta corporación que “la exigencia de una cierta actividad administrativa y judicial tendiente a obtener la protección del derecho fundamental a la seguridad social, encuentra su justificación en la armonía que debe imperar entre el sistema judicial y la naturaleza misma de la acción de tutela, que exige para su procedencia el uso de los mecanismos ordinarios de defensa o la justificación de la ineficacia de los medios regulares y la configuración de un perjuicio irremediable que permita la procedencia del amparo como un mecanismo transitorio” [19] .

4.3. En síntesis, el derecho a la seguridad social es susceptible de protección excepcional por medio de la acción de tutela, habida cuenta del carácter prestacional que ostenta, cuando sean verificadas por el juez las circunstancias especiales que justifiquen dejar de lado los mecanismos judiciales ordinarios establecidos inicialmente para su protección.

5. Derecho a la pensión de vejez y el régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia [20] 5.1. El derecho a la pensión de vejez ha sido definido por este Tribunal como una prestación económica, producto del ahorro forzoso, que permite garantizar la subsistencia en condiciones dignas de aquellas personas que cotizaron durante toda su vida laboral y que han visto disminuida su capacidad de producción económica [21] .

En esa medida, cuando un trabajador acredita los requisitos fijados en la ley para obtener la pensión de vejez (edad y tiempo de cotizaciones), podrá acceder a un descanso remunerado, fruto del esfuerzo de toda una vida laboral, que le permitirá contar con unos ingresos económicos que garanticen su subsistencia digna y la de su familia [22] . Tales requisitos fueron establecidos en la Ley 100 de 1993, donde se integró en un Sistema General de Seguridad Social los regímenes pensionales que existían antes de su expedición.

En el artículo 36 de dicha normatividad se incluyó un régimen de transición como forma de protección de las garantías fundamentales de quienes tenían la expectativa legítima de adquirir el derecho a la pensión de vejez de conformidad con el régimen pensional anterior [23] . Esta Corporación definió dicho régimen de transición como “ un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo ” [24] .

Así, dicho artículo dispuso que la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez, serían los establecidos en el régimen anterior al cual se encontraban afiliadas las personas que al momento de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones (1° de abril de 1994) cumplieran cualquiera de los siguientes requisitos: (i) tener la edad de treinta y cinco (35) años en el caso de las mujeres, o cuarenta (40) años tratándose de hombres; o (ii) tener quince (15) años o más de servicios cotizados. La norma consagró en lo pertinente:

“ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o mas años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley (…)” .

5.2. Uno de los regímenes pensionales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 era el contenido en la Ley 33 de 1985 [25] , que exigía, como requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación para los empleados oficiales, acreditar 20 años de servicio continuos o discontinuos y haber cumplido 55 años de edad. El artículo 1º de dicho ordenamiento dispuso:

“Artículo 1º.- El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones (…)” .

Esta Corporación ha señalado que a través de la expedición de la Ley 33 de 1985 el Congreso, a iniciativa del Gobierno, adoptó algunas medidas relacionadas con las cajas de previsión y con las prestaciones sociales de los empleados del sector público, persiguiendo dos objetivos fundamentales:

“(i) resolver los problemas financieros por los que estaba atravesando la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal- la cual, con dineros del Presupuesto Nacional, venía soportando todo el costo de las pensiones canceladas a los empleados estatales a quienes les había reconocido ese derecho, y (ii) modificar el régimen general de seguridad social del sector público procurando, de un lado, aliviar la carga económica que en materia pensional se asumía directamente con los presupuestos de las entidades territoriales y, del otro, unificar criterios que permitieran garantizar, en igualdad de condiciones, el derecho de los trabajadores públicos a disfrutar de una pensión de jubilación” [26] .

5.3. Ahora bien, es preciso mencionar que con la expedición de la Ley 100 de 1993 fue creada la figura del bono pensional como “título valor correspondiente a los aportes para pensión que un afiliado haya realizado a una administradora del Régimen de prima media con solidaridad como el ISS, cajas o fondos del sector público, antes de trasladarse a una administradora de fondos de pensiones de ahorro individual” [27] (art. 33 de la Ley 100 de 1993).

Con el bono pensional, “ el interesado tiene derecho a que se efectúe un cálculo actuarial del universo de capital cotizado, para que la suma de todos esos dineros contribuyan a la conformación del gran capital necesario para financiar su pensión ” [28] . Este documento es endosable en favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones (art. 116 de la Ley 100 de 1993), constituyéndose en un “ mecanismo expedito para salvaguardar la estabilidad económica del sistema de pensiones y para hacer efectivo el derecho a la pensión en la transición de un régimen a otro ” [29] .

Esta Corporación ha señalado que cuando la norma (art. 33 de la Ley 100 de 1993) se refiere a “fondos” comprende dentro de esa denominación a “todas las entidades públicas y privadas encargadas de administrar el Sistema de Seguridad Social en Pensiones, (…) tales como, la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal)” [30] .

Bajo ese entendido, la Corte ha sostenido que ninguna entidad pública o privada que esté encargada de administrar el Sistema de Seguridad Social Integral en Pensiones podrá aducir, para negarse al reconocimiento de una prestación pensional, “que las diferentes cajas no les han expedido o reconocido el bono pensional o la cuota parte. Por tal razón, una vez se verifique que el trabajador ha acreditado los requisitos de semanas cotizadas o tiempo de servicios y edad exigidos por la ley, sin poder oponer que no se le ha expedido un bono pensional por otra entidad, deberá proceder al reconocimiento de dicha prestación” [31] .

5.4. En síntesis, el derecho a la pensión de vejez fue establecido con la finalidad de garantizar la subsistencia en condiciones dignas de las personas que cotizaron durante toda su vida laboral y que han visto disminuida su capacidad de producción económica.

Su protección se encuentra sujeta, en algunos casos, a la verificación de los requisitos del régimen de transición, instituido para evitar una afectación ante el tránsito legislativo de la Ley 100 de 1993 y para aquellas personas que tenían la expectativa de adquirir ese derecho o estar próximos a pensionarse. Los problemas administrativos internos que puedan presentarse al momento de verificar los aportes no pueden trasladarse al trabajador para negar el derecho al reconocimiento de una prestación, en tanto se trata de una carga que no debe soportar el afiliado.

6. Imposición de barreras administrativas excesivas La Corte Constitucional ha señalado que si bien es cierto que para el reconocimiento de prestaciones económicas las entidades encargadas se encuentran legitimadas para establecer el correspondiente trámite administrativo a seguir por los interesados, “en ningún momento estos pueden tornarse excesivamente demorados ni imponer cargas a los usuarios que no se encuentren en condiciones de soportar o no les corresponda asumir, pues de lo contrario resultan violatorias de los derechos fundamentales de quienes inician los mencionados trámites” [32] .

En otras palabras, ha explicado que, tratándose del reconocimiento oportuno de prestaciones sociales de quienes han reunido debidamente los requisitos para ello, las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social “deben reconocer los derechos pensionales en un tiempo razonable y proporcionado, sin interponer obstáculos por trámites administrativos o barreras burocráticas innecesarias, pues de lo contrario, entorpecen el goce pleno del derecho y contravienen las normas constitucionales” [33] .

En esa medida, tales entidades no pueden olvidar que los requisitos establecidos por el legislador para el reconocimiento de derechos pensionales no pueden convertirse en una disculpa para actuar de manera indebida e inoportuna, cuando a sabiendas de que una persona acredita el tiempo y la edad requerida para obtener la prestación, utiliza esos mismos requisitos establecidos en la norma para imponer trabas al reconocimiento del derecho que se reclama [34] . La imposición de trámites administrativos excesivos constituye entonces una traba injustificada e inaceptable para el goce efectivo de ciertos derechos fundamentales como la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al pago oportuno de las prestaciones sociales, carga que no debe recaer ni ser soportada por el interesado [35] .

Con los elementos de juicio explicados en los capítulos precedentes, entrará la Sala a evaluar el caso concreto. 7. Caso concreto 7.1. Presentación 7.1.1.

Marina Castro Cala, de 59 años de edad, interpuso acción de tutela con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante la negativa de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales -UGPP- de reconocerle dicha prestación.

Señaló que trabajó en la Superintendencia de Notariado y Registro del municipio de Socha, Boyacá, desde el 1º de octubre de 1980 hasta el 28 de febrero de 2004, periodo durante el cual cotizó al sistema de seguridad social en pensiones a través de la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal-. Mencionó que por ser beneficiaria del régimen de transición y haber cumplido los requisitos contemplados en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, formuló petición ante la entidad accionada solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

Afirmó que mediante la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014 la UGPP negó la prestación solicitada, bajo el argumento de existir ciertas inconsistencias en el certificado de información laboral, por cuanto en el tiempo de servicio comprendido entre el 1º de enero de 1998 y el 28 de febrero de 2004 aparecen cotizaciones realizadas a Cajanal, siendo que esa institución no tenía facultades para recibir nuevos afiliados.

Por lo anterior, solicitó la corrección de su historia laboral ante la Superintendencia de Notariado y Registro de Socha, Boyacá, entidad que le informó que no había lugar a la modificación de los datos, en tanto los aportes se habían realizado efectivamente a Cajanal.

Refirió que interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, allegando la respuesta otorgada por la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales fueron rechazados por extemporáneos mediante Auto ADP000194 del 16 de enero de 2015.

Agregó que es una persona con un estado de salud precario lo que le impide desempeñar las labores necesarias para obtener su sustento, que se encuentra atravesando una crisis nerviosa al recibir la notificación de la negativa del reconocimiento de su pensión, que vive en la pobreza absoluta y de la caridad humana, sin un techo propio y sin familia alguna.

7.1.2. La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- indicó que tanto la solicitud de pensión de vejez como los recursos interpuestos fueron resueltos mediante actos administrativos debidamente motivados y notificados. Señaló que al revisar en la página web el Registro Único de Afiliados a la Protección Social -RUAF- encontró que no se hicieron aportes pensionales a ninguna entidad y que la decisión de negar la prestación económica solicitada radicó en las inconsistencias de las cotizaciones realizadas por la accionante. Mencionó igualmente que la acción de tutela es improcedente, ya que la actora cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, y que en este caso no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

7.1.3. E l Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo invocado al considerar que la señora Castro Cala tiene a su disposición los mecanismos ordinarios de defensa por medio de los cuales es posible realizar un estudio de fondo sobre el asunto planteado. Encontró el fallador que tampoco procede la acción de tutela de manera excepcional, puesto que si bien la actora afirmó que su estado de salud y condiciones económicas eran precarias, no allegó pruebas que así lo acreditaran.

7.2. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto. 7.2.1. Según las consideraciones expuestas en la parte motiva, es deber del juez constitucional verificar determinados requisitos para la procedibilidad de la tutela cuando mediante ella se solicita el reconocimiento de prestaciones económicas.

Cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, tal verificación supone que el análisis de los requisitos de la procedencia excepcional de la acción de tutela deba ser menos riguroso, precisamente por tratarse de personas cuya condición económica, física o mental hace que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta y en un estado superior de vulnerabilidad.

El fundamento constitucional de la anterior afirmación se encuentra en los artículos 13 y 46 de la Carta [36] , según los cuales el Estado debe procurar una mayor protección a quienes por sus condiciones especiales requieren de mayor

atención y garantía prioritaria por parte de las autoridades y demás miembros de la sociedad [37] .

En efecto, deberá acreditarse que el perjuicio afecta o coloca en inminente y grave riesgo derechos fundamentales de especial magnitud, como la dignidad humana, la seguridad social, la salud, la vida y el mínimo vital, “a tal punto que la insuperada demora de los procedimientos ordinarios haría ineficaz, por tardío, el amparo deprecado, conllevando que la acción de tutela desplace el mecanismo ordinario de defensa, por no resultar eficaz en tal medida y oportunidad frente a las circunstancias particulares del actor, por lo cual tampoco procederá como medio transitorio, sino definitivo [38] ” [39] .

7.2.2. En el asunto objeto de revisión la Sala encuentra dos circunstancias especiales de la actora que hacen procedente acudir a la acción de tutela y que ameritan un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

Por un lado, se halla acreditado que la señora Marina Castro Cala está próxima a cumplir 60 años de edad [40] , lo que de entrada se traduce en el cierre casi absoluto de sus posibilidades de acceder al mercado laboral. Este criterio de vulnerabilidad es determinante para la Sala al momento de concluir que esta superó la expectativa de su vida laboral.

Por el otro, de conformidad con lo manifestado por la señora Castro Cala en el escrito de tutela, esta se encuentra atravesando una crisis nerviosa al recibir la notificación de la negativa del reconocimiento de la pensión de vejez, “de la que tanto esperaba devengar para solventar su pobreza absoluta, [ya que está] viviendo de la caridad humana, sin techo propio ni familia en el municipio de Socha, su estado civil es soltera y habita en un pedazo de casa que está a punto de colpasar” .

Si bien la crisis nerviosa por la que atraviesa la accionante es una circunstancia que no está plenamente acreditada, la Sala constata que es una persona de escasos recursos, por cuanto durante toda su vida laboral recibió un salario mínimo mensual vigente como remuneración a su labor desempeñada en la Superintendencia de Notariado y Registro de Socha, Boyacá [41] .

Lo anterior implica para esta Corporación una situación de especial vulnerabilidad de la actora, en tanto siempre recibió la suma mínima necesaria para garantizar su subsistencia en condiciones dignas. Además, la Sala halla probadas las difíciles condiciones en las cuales se encuentra viviendo actualmente la peticionaria, de acuerdo con lo registrado en las fotografías enviadas en respuesta al Auto de pruebas del 27 de agosto de 2015, de las cuales es posible verificar el precario estado de las instalaciones de la vivienda [42] .

7.2.3. Ahora bien, la Sala reconoce que la señora Castro Cala presentó de manera extemporánea los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la decisión mediante la cual la UGPP negó el reconocimiento de la pensión de vejez.

Sin embargo, tal conducta encuentra justificación en la espera de la respuesta a la solicitud de corrección de la historia laboral presentada por la accionante ante la Superintendencia de Notariado y Registro. Dicho documento era indispensable para contrarrestar el argumento utilizado por la entidad accionada en la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, sobre la inconsistencia de las cotizaciones realizadas a Cajanal.

En esa medida, se considera que la peticionaria desplegó de manera diligente las actuaciones necesarias para obtener el reconocimiento de la prestación solicitada.

Acreditada la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto pasa la Sala a analizar el asunto de fondo. 7.3. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital en el caso concreto Con base en los requisitos para obtener la pensión de vejez, reseñados en acápites anteriores, esta Sala debe determinar si la señora Marina Castro Cala los cumple o, si por el contrario, no es titular del derecho que reclama. Para el efecto, la Sala analizará, en primer lugar, si la accionante es beneficiaria del régimen de transición, de conformidad con

lo solicitado y puesto en conocimiento en el escrito de la tutela. De ser así, examinará si acredita los requisitos establecidos en la normatividad vigente aplicable a su caso antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

7.3.1. Según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se debe acreditar uno de estos requisitos para ser beneficiario del régimen de transición: (i) que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres; o (ii) quince (15) o más años de servicios cotizados.

En el asunto que se estudia, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la Corte observa que la accionante es beneficiaria del régimen de transición, por cuanto a 1° de abril de 1994 tenía 38 años edad [43] .

7.3.2. Ahora bien, p ara la fecha en que la actora ingresó a laborar en la Superintendencia de Notariado y Registro, esta era un a entidad pública adscrita al entonces Ministerio de Justicia, a cargo de las funciones de vigilancia y dirección notarial y de registro de que tratan los Decretos Leyes 960 y 1250 de 1970 [44] .

Este organismo ha sido objeto de diferentes estructuraciones y a la fecha, según lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 412 de 2007 [45] , “ es una entidad descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial ”.

Avizorado lo anterior, es posible concluir que a la actora le es aplicable el régimen dispuesto en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985 que consagra:

“Artículo 1º.- El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”. (Resaltado fuera de texto).

De acuerdo con la norma transcrita, la accionante debe cumplir con los requisitos de edad (55 años) y tiempo de servicio (20 años continuos o discontinuos).

En cuanto a la edad, según documentales que obran en el expediente, la Corte observa que a la fecha la accionante tiene 59 años de edad [46] ; por lo tanto, acredita la edad necesaria para obtener su pensión de vejez.

En relación con el tiempo de servicio, una vez revisado el historial laboral aportado por la peticionaria, se observa que se desempeñó como Auxiliar Administrativo 5120-11 en la Superintendencia de Notariado y Registro de Socha, Boyacá, desde el 1º de octubre de 1980 hasta el 28 de febrero de 2004, acreditando un total de 8.428 días laborados, correspondientes a 1.204 semanas.

Esta información consta en la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014 expedida por la UGPP, donde se relaciona el servicio prestado por la accionante, distribuido de la siguiente manera [47] :

ENTIDAD EMPLEADORA DESDE HASTA TOTAL INDIVIDUAL SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 1980-Oct-01 1994-Ene-30 13 años, 4 meses. SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 1994- Feb-01 1997-Nov-30 3 años, 9 meses, 29 días.

SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 1997-Dic-01 1997-Dic-31 1 mes. SUPERNOTARIADO Y REGISTRO 1998-Ene-01 2004-Feb-28 6 años, 1 mes, 27 días TOTAL GENERAL 23 años, 4 meses, 26 días.

De lo previsto se desprende que la señora Marina Castro Cala reúne los requisitos tanto de edad y de tiempo de servicio necesarios para acceder a su pensión de vejez bajo el régimen dispuesto en la Ley 33 de 1985, aplicable por el régimen de transición.

7.3.3. Ahora bien, la Sala estima pertinente hacer algunas aclaraciones finales sobre el análisis realizado por la UGPP en la Resolución núm.

RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, a través de la cual negó la pensión de vejez solicitada, así como de las consideraciones presentadas en el escrito de contestación de la acción de tutela.

7.3.3.1. La entidad accionada negó el reconocimiento de la prestación requerida por la actora, bajo el argumento de que existía una inconsistencia en el certificado de historial laboral aportado a la solicitud, por cuanto Cajanal no estaba habilitada para recibir nuevos afiliados después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. De igual forma, señaló que la carga de la prueba para culminar el trámite administrativo y el agotamiento de este procedimiento recaía sobre la peticionaria.

(i) En primer lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", el Gobierno debía proceder a la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal- debido a los problemas estructurales que venía afectando para ese momento la prestación del servicio de la seguridad social en materia de pensiones.

En virtud de lo anterior, mediante el Decreto 2196 del 2009, "por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones" , se dispuso en los artículos 1º y 2º que a partir de la entrada en vigencia de esa norma Cajanal entraría en proceso de liquidación y conservaría su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su propia liquidación.

Esto significa que Cajanal conservó su competencia para recibir los aportes que realizaran sus afiliados hasta el momento en que se tomó la decisión de proceder a su liquidación. La primera actuación para tal proceder se dio a través de la Ley 1151 de 2007, según se mencionó, siendo finalmente liquidada el 1º de julio de 2009, momento en el cual la UGPP asumió las funciones de reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, entre otras (artículo 156 de la Ley 1151 de 2007).

La Superintendencia de Notariado y Registro de Socha, Boyacá, realizó los descuentos a pensiones que fueron aportados a Cajanal a nombre de la señora Marina Castro Cala hasta el año 2004, fecha en la cual la accionante dejó de trabajar, por lo que resulta claro que en aquella época esa entidad no solo estaba facultada, sino que tenía la obligación de recibir tales aportes.

De acuerdo con lo consignado en la certificación de periodos de vinculación laboral para bonos pensionales expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, esta entidad realizó los siguientes descuentos para pensiones a la señora Marina Castro Cala [48] :

PERIODO CAJA O FONDO A LA CUAL SE REALIZARON LOS APORTES 01-10-1980 a 31-01-1994 CAJANAL 01-02-1994 a 30-11-1997 FONPRENOR 01-12-1997 a 31-12-1997 SEGURO SOCIAL 01-01-1998 a 28-02-2004 CAJANAL En esa medida, no se trata de una nueva afiliación, según lo expuso la UGPP en la resolución, sino que simplemente Cajanal continuó recibiendo los aportes realizados desde que inició la relación laboral entre la accionante y la Superintendencia [49] .

(ii) En segundo lugar, como se precisó en la parte considerativa, con la creación de la figura del bono pensional " el interesado tiene derecho a que se efectúe un cálculo actuarial del universo de capital cotizado, para que la suma de todos esos dineros contribuyan a la conformación del gran capital necesario para financiar su pensión " [50] . Ninguna entidad pública o privada que esté encargada de administrar el Sistema de Seguridad Social Integral en Pensiones podrá aducir,

para negarse al reconocimiento de una prestación pensional, “que las diferentes cajas no les han expedido o reconocido el bono pensional o la cuota parte” [51] .

Para la Sala no es de recibo el argumento expuesto por la UGPP sobre la carga de la prueba, puesto que la misma no debería recaer en cabeza de la accionante.

Lo anterior, toda vez que ella cumplió con su deber de allegar a la entidad accionada los elementos necesarios para un estudio de fondo de su petición pensional. En efecto, acreditó material y fácticamente que su empleador sí realizó los descuentos, según se desprende de la certificación de periodos de vinculación laboral para bonos pensionales y pensiones, expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro [52] . En ese documento aparece registrado el descuento para aportes pensionales realizado por el empleador durante todo el tiempo laborado por la accionante.

Siendo así, una vez verificados los requisitos de tiempo de servicio y edad exigidos en la Ley 33 de 1985, la UGPP debió proceder a reconocer la prestación solicitada, sin oponer cargas probatorias y administrativas adicionales a la señora Castro Cala, esto es, sin que sea la persona afiliada quien deba soportar los problemas internos administrativos de las entidades encargadas de realizar o recibir los descuentos para pensiones.

7.3.3.2. Finalmente, la Sala considera necesario llamar la atención sobre lo consignado en el escrito de contestación de la acción de tutela, donde la UGPP aseguró que “ al revisar en la página web el Registro Único de Afiliados a la Protección Social -RUAF- encontró que no se hicieron aportes pensionales a ninguna entidad ” .

Sobre el particular, es preciso señalar que dicha consulta fue realizada con el número de cédula 24.098. 460 , siendo que el documento de identidad de la accionante corresponde al número 24.098.

640 , según consta en la presentación personal del poder otorgado a la apoderada para acudir a la acción de tutela, en la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, y en la certificación de periodos de vinculación laboral para bonos pensionales y pensiones, entre otros documentos que obran en el expediente.

Por lo anterior, la Sala invita a la entidad a ser más cuidadosa al momento de suministrar información sobre los afiliados y verificar correctamente los datos consultados.

7.3.4. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala revocará la decisión adoptada por Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá y en su lugar ordenará a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- reconocer y pagar la pensión de vejez de la accionante, de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales y legislativos aquí expuestos. Esta prestación deberá ser reconocida de manera retroactiva, en aquellas mesadas que no se encuentren prescritas.

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

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015) por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, que negó la acción de tutela invocada por la señora Marina Castro Cala.

En su lugar, CONCEDER la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP- que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, expida la resolución correspondiente al reconocimiento de la pensión de jubilación de Marina Castro Cala, con fundamento en su derecho a la aplicación del régimen de transición previsto la Ley 100 de 1993, en concordancia con los requisitos establecidos en el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 33 de 1985, de manera retroactiva y en aquellas mesadas que no se encuentren prescritas, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia .

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Cuaderno principal. Folios 2 y 3.

[2] Cuaderno principal. Folios 28 a 45- [3] Cuaderno 2. Folio 4. Respuesta al Auto de pruebas del 27 de agosto de 2015. [4] Cuaderno 2. Folios 6 a 15.

[5] Cuaderno 2. Folios 30 a 129. [6] La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se encuentra en la sentencia T-618 de 2013 y fue reiterada en la sentencia T-181 de 2015.

[7] Constitución Política. Artículo 48, inciso 1°: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.” [8] Ley 100 de 1993. Artículo 4°, inciso 2°:

“Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con respecto al Sistema General de Pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.” [9] Sentencia T-201 de 2013. Cfr. Sentencia C-623 de 2004.

[10] El inciso 2° del artículo 48 de la Carta Política dispone que “ se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”.

De igual forma el inciso 1° del artículo 3 de la Ley 100 de 1993 establece que “el Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la seguridad social.” [11] Sentencia T-658 de 2008. Cfr.

Artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 9° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 11, numeral 1, literal e de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;

Artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. [12] Sentencia T-201 de 2013. [13] Artículo 86, inciso 1°: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[14] Artículo 86, inciso 3°: “ Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” [15] Cfr.

Sentencias T-052 de 2008, T-705 de 2012 y T-061 de 2013. [16] Sentencia T-265 de 2012. En este caso el accionante, de 56 años de edad, solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación que había sido negada por el Instituto de Seguros Sociales al considerar que el régimen pensional aplicable era el de la Ley 71 de 1988, en el cual la edad para pensionarse es de 60 años. Al parecer del actor debía aplicarse la Ley 33 de 1985, que establece una edad de jubilación de 55 años. La Corte consideró que si bien el accionante contaba con las acciones ordinarias laborales para obtener el derecho pensional, las mismas resultaban inocuas para la resolución del caso concreto, puesto que la pretensión del actor era la de pensionarse con la edad de 55 años, y por la prolongada duración de los procesos ordinarios y suponiendo que eventualmente se acceda a su solicitud, el afectado ya habría cumplido 60 años, edad que en los dos regímenes le permitiría pensionarse.

[17] Sentencia T-658 de 2008. [18] En esta oportunidad la Corte concedió la tutela interpuesta por un ciudadano que solicitaba el reconocimiento y pago de la pensión de vejez negada por el ISS por no cumplir, al parecer de esta entidad, con el tiempo de cotización requerido. La discrepancia radicó en que parte de las cotizaciones fueron realizadas a la Caja de Previsión Social de Boyacá y no al ISS en su totalidad. La Sala consideró que el caso adquiría relevancia constitucional dado que el actor era una persona de avanzada edad, sin ingresos permanentes que permitieran solventar los gastos ordinarios, le resultaba imposible obtener una nueva vinculación laboral, no era propietario de bienes ni había acumulado riqueza puesto que siempre se desempeñó como vigilante.

[19] Sentencia T-167 de 2011. [20] La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta en las consideraciones del numeral 6 de la Sentencia SU-769 de 2014. Reiterada en la sentencia T-181 de 2015.

[21] Sentencia SU-769 de 2014. [22] Sentencia C-107 de 2002. Reiterado en la Sentencia SU-769 de 2014. [23] Al respecto ver, entre muchas otras, las sentencias T-583 de 2010, T-334 de 2011, T-201 de 2012, T-360 de 2012 y T-408 de 2012.

[24] Sentencia C-789 de 2002. [25] Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

[26] Sentencia C-657 de 2000. [27] Sentencia T-360 de 2014. [28] Sentencia T-748 de 2013. Cfr. Sentencia T-360 de 2014 [29] Sentencia T-159 de 2013.

[30] Sentencia C-1024 de 2004. Cfr. Sentencia T-360 de 2014. [31] Sentencia T-360 de 2014. [32] Sentencia T-698 de 2014. [33] Sentencia T-702 de 2013.

[34] Cfr. Sentencia T-1091 de 2000. [35] Cfr. Sentencias T-577 de 1999, T-801 de 2006, T-698 de 2014, entre otras. [36] Artículo 13, inciso 3°:

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Artículo 46: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

[37] Cfr. Sentencia T-580 de 2005. [38] Cfr. Sentencias T-268 de abril 12 de 2009 y T-422 de junio 26 de 2009, entre otras. [39] Cfr . Sentencia T-183 de 2014 [40] En la certificación de historia laboral se acredita que la accionante nació el 08 de noviembre de 1955 . Ver folio 7 del Cuaderno principal.

[41] Esta circunstancia se encuentra acreditada con la certificación de salarios, mes a mes, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro. Cuaderno principal, folios 7 a 14.

[42] Cuaderno 2. Folios 6 a 15. [43] En la Resolución núm. RDP-032974 del 29 de octubre de 2014, la UGPP indicó que la accionante nació el 8 de noviembre de 1955.

[44] Decreto 577 de 1974- art. 1, el cual remite a lo consagrado en el Decreto 1347 de 1970- art. 2 . [45] Por el cual se reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro.

[46] Ver folio 7 del Cuaderno principal. [47] Ver folio 6 del Cuaderno principal. , [48] Ver cuaderno principal, folio 6. [49] El Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro -Fonprenor- asumió a partir de 1994 el pago de las pensiones de jubilación de los empleados y funcionarios de esa rama, pero su liquidación fue ordenada mediante el Decreto Ley 1668 de 1997.

[50] Sentencia T-748 de 2013. Cfr. Sentencia T-360 de 2014 [51] Sentencia T-360 de 2014. [52] Ver folio 6 del cuaderno principal.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 6 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.