COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/600/14

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/600/14
Expediente	—
Fecha	2014-08-22
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reconocimiento Y Pago De Prestaciones Sociales
- Derecho Fundamental A La Seguridad Social
- Indemnizacion Sustitutiva Con Anterioridad A La Ley 100 De 1993

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Particularmente, en materia de pensiones, la jurisprudencia constitucional ha sentado una sólida doctrina conforme a la cual, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para este propósito, por encontrarse comprometidos

Texto completo

T-600-14 Sentencia T-600/14 ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES- Improcedencia general Tratándose del reconocimiento de prestaciones sociales, particularmente, en materia de pensiones, la jurisprudencia constitucional ha sentado una sólida doctrina conforme a la cual, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para este propósito, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos y de desarrollo progresivo, cuya protección debe procurarse a través de las acciones laborales –ordinarias o contenciosas–, según el caso.

No obstante, de manera excepcional, se ha admitido su procedencia, cuando tales acciones pierden eficacia jurídica para la consecución del objeto que buscan proteger, concretamente, cuando un análisis de las circunstancias fácticas del caso o de la situación particular de quien solicita el amparo así lo determina.

En estos eventos, la controversia suscitada puede desbordar el marco meramente legal y pasar a convertirse en un problema de índole constitucional, siendo necesaria la intervención del juez de tutela.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL- Reiteración de jurisprudencia La jurisprudencia constitucional ha evolucionado en el sentido de sostener que el derecho a la seguridad social, dada su vinculación directa con el principio de dignidad humana, tiene en realidad el carácter de derecho fundamental, pudiendo ser objeto de protección por vía de la acción de tutela, en relación con los contenidos legales que le han dado desarrollo, y excepcionalmente, cuando la falta de ciertos contenidos afecta el mínimo de dignidad y la calidad de vida del afectado.

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA CON ANTERIORIDAD A LA LEY 100 DE 1993- Reconocimiento El Consejo de Estado ha sostenido que la indemnización sustitutiva debe reconocerse a empleados que laboraron cuando aún no estaba

vigente la Ley 100 de 1993, pues su desconocimiento propiciaría un enriquecimiento sin causa de la entidad a la cual se efectuaron los aportes, pues a pesar de que al afiliado se le hubiese descontado por el tiempo que laboró ahí, no tendría derecho a percibir el dinero que fue fruto de sus labores.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL MINIMO VITAL- Orden a municipio reconocer y pagar indemnización sustitutiva de la pensión de vejez Referencia:

expediente T-4.310.828 Demandante: Delfín Padilla Camacho Demandado: Municipio de Montería Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá D.C, veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014) La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 15 de noviembre de 2013 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería, que confirmó el dictado el 24 de septiembre de 2013 por el Juzgado Tercero Penal Municipal de la misma ciudad, en el trámite de acción de tutela iniciado por Delfín Padilla Camacho contra el Municipio de Montería.

El citado proceso de tutela fue seleccionado por la Sala de Selección número Cuatro (4), mediante auto del 30 de abril de 2014, correspondiendo su estudio y decisión a la Sala Cuarta de Revisión.

I.ANTECEDENTES 1. La solicitud El señor Delfín Padilla Camacho instauró acción de tutela con el fin de proteger sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por el Municipio de Montería, al negarle el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva a la que considera tener derecho.

2. Reseña fáctica - El señor Delfín Padilla Camacho nació el 7 de octubre de 1941 y tiene a la fecha 72 años de edad. - Laboró como guardián de la cárcel de Montería entre el 7 de octubre de 1987 y el 13 de agosto de 1992.

- El 17 de septiembre de 2012, elevó petición al municipio de Montería solicitando la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez ya que cumplía con la edad requerida para pensionarse, mas no con las semanas exigidas para el efecto.

- Mediante Resolución No. 0695 del 9 de octubre de 2012 el municipio negó la solicitud considerando que, si bien el actor laboró durante 5 años para el municipio, durante ese tiempo, el ente sólo descontaba un 5% para atención en salud, pues la pensión de jubilación era asumida en su totalidad por el ente territorial.

- Sostiene que debido a su avanzada edad, no le es posible trabajar y no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

3. Pretensión El señor Delfín Camacho Padilla solicita le sean amparados los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital y, en consecuencia, le sea ordenado al municipio de Montería que reconozca y pague la indemnización sustitutiva a la que considera tener derecho contemplada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente - Copia de petición elevada el 17 de septiembre de 2012 por el señor Delfín Padilla Camacho al Municipio de Montería, en la que solicita la devolución de los aportes realizados a pensión durante el 7 de octubre de 1987 y el 13 de agosto de 1992 (folio 12).

- Copia de la Resolución No. 0695 del 9 de octubre de 2012 expedida por el Municipio de Montería, por medio de la cual se niega la solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al señor Delfín Padilla Camacho (folios 13 y 14).

- Copia del registro civil de nacimiento del señor Delfín Padilla Camacho (folio 15). - Copia de la cédula de ciudadanía del señor Delfín Padilla Camacho (folio 16).

5. Oposición a la acción de tutela El 10 de septiembre de 2013 el Juzgado Tercero Penal Municipal de Montería admitió el recurso de amparo y corrió traslado a la entidad accionada para que se pronunciara sobre los hechos y las pretensiones propuestas por el accionante.

5.1. Municipio de Montería El apoderado del municipio dio respuesta a la acción de tutela interpuesta por el señor Delfín Padilla Camacho, informando que, el accionante laboró para el municipio de Montería entre el 7 de octubre de 1987 y el 13 de agosto de 1992. El 17 de septiembre de 2012, elevó petición solicitando el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, la cual fue negada mediante la Resolución No. 0695 del 7 de octubre de 2012. En ella se resolvió que no había lugar al reintegro de los aportes realizados por el señor Padilla Camacho, pues la normatividad que creó dicho beneficio fue la Ley 100 de 1993, la cual no se encontraba vigente al momento de la relación laboral, por lo que no puede ser aplicada.

Por lo expuesto, solicita se nieguen las pretensiones del accionante pues no se le han vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.

II. Decisión judicial que se revisa 1. Primera instancia El Juzgado Tercero Penal Municipal de Montería, en providencia del 24 de septiembre de 2013, negó las pretensiones por considerar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para reclamar derechos de naturaleza prestacional, pues para ello, el ordenamiento ha dispuesto la jurisdicción ordinaria.

2. Impugnación El accionante impugnó la decisión de primera instancia mediante escrito que contiene los mismos argumentos expuestos en la acción de tutela interpuesta.

3. Segunda instancia El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería, en fallo del 15 de noviembre de 2013, confirmó la decisión del a quo acogiéndose a lo expuesto por él.

III. CONSIDERACIONES 1. Competencia A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería, que, a su vez, confirmó el dictado por el Juzgado Tercero Penal Municipal de la misma ciudad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si existe vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Delfín Padilla Camacho, por parte del municipio de Montería al no reconocer y pagar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, contemplada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

Con el fin de solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala de revisión, se pronunciará de manera preliminar, sobre la (i) procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, para luego, hacer un repaso jurisprudencial sobre (ii) el derecho fundamental a la seguridad social y (iii) el reconocimiento de la indemnización sustitutiva con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales. Reiteración de jurisprudencia De acuerdo con su diseño constitucional, la acción de tutela ha sido considerada como un mecanismo de defensa judicial de carácter subsidiario y residual, en virtud del cual, es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente determinados por la ley.

El carácter subsidiario y residual, significa entonces, que sólo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo éstos, se promueva para impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable [1] .

A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Bajo esa orientación, ha dicho la Corte que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten” [2] .

Este elemento medular de la acción de tutela, la subsidiariedad, adquiere fundamento y se justifica, en la necesidad de preservar el orden regular de asignación de competencias a las distintas autoridades jurisdiccionales, con el objeto no sólo de impedir su paulatina disgregación sino también de garantizar el principio de seguridad jurídica. Ello, sobre la base de que no es la acción de tutela el único mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para la defensa de los derechos fundamentales, pues existen otros instrumentos, ordinarios y especiales, dotados de la capacidad necesaria para, de manera preferente, lograr su protección.

Así las cosas, los conflictos jurídicos en los que se alegue la vulneración de derechos fundamentales, en principio, deben ser resueltos a través de los distintos medios ordinarios de defensa previstos en la ley para estos efectos, y sólo ante la ausencia de dichos mecanismos o cuando los mismos no resulten idóneos o eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es procedente acudir, de manera directa, a la acción de amparo constitucional.

No obstante lo dicho, conviene precisar, que la idoneidad o eficacia de otras vías judiciales, debe ser analizada por el juez de tutela frente a la situación particular y concreta de quien invoca el amparo constitucional, como quiera que una interpretación restrictiva del texto superior conllevaría la vulneración de derechos fundamentales, si con el ejercicio de dichos mecanismos no se logra la protección efectiva de los derechos conculcados.

Así pues, tratándose del reconocimiento de prestaciones sociales, particularmente, en materia de pensiones, la jurisprudencia constitucional ha sentado una sólida doctrina conforme a la cual, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para este propósito, por encontrarse comprometidos derechos litigiosos y de desarrollo progresivo, cuya protección debe procurarse a través de las acciones laborales –ordinarias o contenciosas–, según el caso. No obstante, de manera excepcional, se ha admitido su procedencia, cuando tales acciones pierden eficacia jurídica para la consecución del objeto que buscan proteger, concretamente, cuando un análisis de las circunstancias fácticas del caso o de la situación particular de quien solicita el amparo así lo determina.

En estos eventos, la controversia suscitada puede desbordar el marco meramente legal y pasar a convertirse en un problema de índole constitucional, siendo necesaria la intervención del juez de tutela.

[3] Bajo esa premisa, esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones de carácter pensional, cuando el titular del derecho en discusión es una persona de la tercera edad o que por su condición económica, física o mental se encuentra en situación de debilidad manifiesta, lo que permite otorgarle un tratamiento especial y preferente respecto de los demás miembros de la sociedad, dado que someterla a los rigores de un proceso judicial puede resultar desproporcionado y altamente lesivo de sus garantías fundamentales.

Sin embargo, es menester aclarar en este punto que la condición de sujeto de la tercera edad no constituye per se razón suficiente para admitir la procedencia de la acción de tutela. En efecto, reiterando lo expuesto por la Corte en distintos pronunciamientos sobre la materia, para que el mecanismo de amparo constitucional pueda desplazar la labor del juez ordinario o contencioso, según se trate, es también necesario acreditar, por una parte, la ocurrencia de un perjuicio irremediable [4] derivado de la amenaza, vulneración o afectación de derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la salud.

Del mismo modo, también ha destacado la Corte que, para efectos de la procedencia de la acción de tutela en estos asuntos, habrá de tenerse en cuenta el despliegue de cierta actividad administrativa y jurisdiccional por parte del interesado, tendiente a obtener la protección de los derechos que reclama por vía de tutela.

Así las cosas, por regla general, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter pensional, por cuanto para ello el legislador ha previsto otros medios judiciales de defensa. Sin embargo, tratándose de sujetos que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, tal es el caso de las personas de la tercera edad, la misma será procedente para estos efectos, siempre y cuando se encuentre acreditada la amenaza, vulneración o grave afectación de derechos de raigambre fundamental, que no puedan ser protegidos oportunamente a través de dichos mecanismos, de manera tal que se entienda que éstos han perdido toda su eficacia material y jurídica.

4. Derecho fundamental a la seguridad social. Reiteración de jurisprudencia El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio e irrenunciable que se presta a través del Estado. De esta forma, se entiende que este derecho tiene una doble connotación pues se erige, en principio, como una obligación del Estado y, a su vez, como un derecho en cabeza de los ciudadanos.

Esta Corporación, en múltiples pronunciamientos, se ha ocupado de delimitar el alcance de la seguridad social como bien jurídico objeto de protección constitucional, para ello, lo ha definido “como el conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano” [5] .

Se ha dicho igualmente, que la doble connotación de derecho y servicio público tiene como objeto favorecer la prosperidad de los afiliados y brindarle la adecuada protección a las circunstancias naturales de la vida, la enfermedad, la vejez y hasta la muerte.

Esta Corte ha destacado la trascendencia constitucional de la seguridad social, indicando que esta “se comporta como patrón y prototipo específico a través del cual el Estado cumple con sus fines especiales, y por ende se manifiesta como un instrumento de justicia distributiva, así como agente emancipador social, de garantía general y particular para hacer efectivos los derechos fundamentales de los asociados.” [6] Frente a esto último, ha de precisarse que la seguridad social es consecuencia del Estado Social de Derecho, proclamado en la Carta Política de 1991 “ en la medida en que la adopción de tal modelo supone para la organización estatal la obligación de promover el florecimiento de las condiciones requeridas para la materialización del principio de la dignidad humana y del postulado de la primacía de los derechos humanos” [7] .

Siendo la seguridad social uno de los ejes centrales de la política social del Estado, se exige por parte de éste, en primer lugar, el diseño de una estructura básica que establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio así como los procedimientos bajo los cuales el mismo debe desarrollarse y, en segundo término, definir el sistema para asegurar la provisión de los fondos que garanticen su buen funcionamiento [8] .

Con tal propósito, se expidió la Ley 100 de 1993, a través de la cual se creó un sistema de seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control corresponde al Estado, y que está orientada a procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida del individuo y la comunidad, mediante la protección de las contingencias que los afecta, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica. En ese sentido, se estructuró un sistema que se divide en cuatro componentes básicos, a saber:

(i) el sistema general de pensiones, (ii) el sistema general de salud, (iii) el sistema general de riesgos profesionales y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley.

El objeto del sistema general de pensiones se establece en el artículo 10º de dicha ley y consiste en: “garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez, y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones señaladas en la ley, así como procurar la ampliación progresiva de la cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”.

Ahora bien, la seguridad social y el derecho pensional se inscriben en la categoría de los denominados derechos sociales, económicos y culturales, o de contenido prestacional, los cuales han sido entendidos por la jurisprudencia constitucional, como aquellos cuya realización efectiva exige un desarrollo legal, la implementación de políticas encaminadas a la obtención de los recursos necesarios para su materialización y la provisión de una estructura organizacional, que conlleva la realización de prestaciones positivas, principalmente en materia social, para asegurar unas condiciones materiales mínimas de exigibilidad.

[9] No obstante, la Corte ha venido sosteniendo que, independientemente de su naturaleza, todos los derechos constitucionales, llámense civiles, políticos, sociales, económicos o culturales ostentan la condición de fundamentales, en la medida en que “se conectan de manera directa con los valores que el constituyente quiso elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución” [10] y, en este sentido, la seguridad social es un derecho susceptible de ser amparado vía acción de tutela Así, respecto a la protección constitucional que se le ha dado al derecho a la seguridad social, esta Corporación ha establecido:

“La protección al derecho a la seguridad social en pensiones no sólo encuentra sustento superior en la protección que el Estado debe brindar a quienes se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, obvia y natural para las personas de la tercera edad quienes resultan más vulnerables (artículos 13 y 46 de la Constitución), sino también en la protección especial que el Estado está obligado a otorgar al trabajo en todas sus modalidades, puesto que, como lo advirtió la Corte Constitucional, ‘se impone que el fruto del trabajo continuado durante largos años sea la base para disfrutar el descanso, en condiciones dignas, cuando la disminución de la producción laboral es evidente’.” [11] En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha evolucionado en el sentido de sostener que el derecho a la seguridad social, dada su vinculación directa con el principio de dignidad humana, tiene en realidad el carácter de derecho fundamental, pudiendo ser objeto de protección por vía de la acción de tutela, en relación con los contenidos legales que le han dado desarrollo, y excepcionalmente, cuando la falta de ciertos contenidos afecta el mínimo de dignidad y la calidad de vida del afectado.

5. Reconocimiento de la indemnización sustitutiva con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia La indemnización sustitutiva está establecida en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 como una prestación económica exclusiva para el régimen solidario de prima media con prestación definida constituida como derecho supletivo para las personas que, habiendo cumplido el requisito de la edad para acceder a la pensión de vejez, no cuenten con las semanas requeridas para ese fin.

En ese evento, el afiliado recibe una compensación en dinero por cada una de las semanas cotizadas al sistema, esto tiene como finalidad que, aunque la persona no cumpla con los requisitos necesarios para obtener una pensión de vejez, pueda garantizar su derecho fundamental a la seguridad social [12] .

Esta Corte en la Sentencia T-080 de 2010 [13] , se refirió a la indemnización sustitutiva como: “(…) una especie de ahorro que pertenece a los trabajadores por los aportes efectuados durante un periodo de su vida laboral, los cuales tendrán derecho de recuperar ante la imposibilidad de obtener la pensión por no cumplir con todos los requisitos que exige la Ley.” En este mismo sentido, este Tribunal ha manifestado que el derecho a la indemnización sustitutiva es irrenunciable e imprescriptible pues deriva de la garantía constitucional a la seguridad social. Por tanto, únicamente debe acreditarse que la persona haya cumplido la edad mínima para pensionarse, no obstante, no haya cotizado al Sistema de

Seguridad Social en Pensiones el número de semanas requerido para pensionarse, en tal caso, podrá decidir entre seguir cotizando o retirar los aportes. Sobre este particular la Corte se pronunció así:

“El derecho a la indemnización sustitutiva, como las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible, en el sentido de que puede ser reclamada en cualquier tiempo [14] .

Así, la indemnización sustitutiva, sólo se sujeta a las normas de prescripción desde el momento en que ha sido reconocida por la entidad responsable, previa solicitud del interesado, quien, como se anotó, puede libremente optar bien por elevar el requerimiento para el reconocimiento de esta prestación, o bien por continuar cotizando hasta cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez.” [15] Esta Corte, ha advertido que con el fin de garantizar el mencionado derecho fundamental, esta indemnización debe ser reconocida aun cuando los aportes se hayan realizado con anterioridad a la entrada en vigencia de Ley 100 de 1993, ello encuentra fundamento en el artículo 13 literal f de esa misma ley, en la cual se expone que :

“Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado , o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio” (subrayas fuera del texto original) .

Así mismo, el Decreto 1730 de 2001 [16] establece en el artículo 2º que “para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993”.

De igual forma, el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 “ no consagró ningún límite temporal a su aplicación, ni condicionó la misma a circunstancias tales como que la persona haya efectuado las cotizaciones con posterioridad a la fecha que empezó a regir la Ley 100 de 1993” [17] .

Al respecto, la Corte ha manifestado que el derecho pensional a la indemnización sustitutiva puede solicitarlo una persona que no haya cotizado pero que haya prestado sus servicios al Estado antes de la entrada en vigencia de dicha ley así:

“las entidades encargadas del reconocimiento del derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez deben tener en cuenta las semanas cotizadas o el tiempo de servicio prestado por el peticionario antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 .

(…) Sin embargo, la entidad accionada le negó la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez con el argumento de que esa prestación fue creada por la Ley 100 de 1993, y que la accionante no hizo aportes al sistema en vigencia de esta norma. Al respecto, la Sala de Revisión considera que los argumentos expuestos por Cajanal EICE – en liquidación – para negar el reconocimiento del derecho, desconocen la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, según la cual, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez también beneficia a aquellas personas que solo hicieron aportes o prestaron servicios al Estado antes de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones establecido por medio de la Ley 100 de 1993 ” [18] (Subrayas fura del texto original) En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha sostenido que la indemnización sustitutiva debe reconocerse a empleados que laboraron cuando aún no estaba vigente la Ley 100 de 1993, pues su desconocimiento propiciaría un enriquecimiento sin causa de la entidad a la cual se efectuaron los aportes, pues a pesar de que al afiliado se le hubiese descontado por el tiempo que laboró ahí, no tendría derecho a percibir el dinero que fue fruto de sus labores.

[19] El mismo Tribunal Contencioso manifestó que: “en aras de despejar cualquier duda respecto del reconocimiento de un derecho consagrado en la Ley 100 de 1993, a una persona que para la fecha en la cual ésta entró en vigencia no estaba vinculada al servicio público, destaca la Sala que el legislador no exigió como presupuesto del reconocimiento del

derecho a la indemnización sustitutiva estar vinculado al servicio, ni excluyó de su aplicación a las personas que estuvieran retiradas del servicio. Si así lo hubiere hecho, tal disposición sería a todas luces inconstitucional, entre otras razones, por ser violatoria del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta y desconocer la irrenunciabilidad de los derechos ciertos e indiscutibles (art. 15 C.S. del T.) y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales- art. 53 ibídem-, así como la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, la garantía a la seguridad social y la asistencia a las personas de la tercera edad -art. 46-." [20] Así las cosas, los trabajadores que, independientemente de no haber estado afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social de la Ley 100 de 1993, tendrán derecho a solicitar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de vejez cuando, cumplida la edad exigida, no tengan las semanas de cotización o el tiempo de servicio al Estado para acceder a la pensión de vejez.

6. Caso concreto El señor Delfín Padilla Camacho instauró acción de tutela con el fin de proteger sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital presuntamente vulnerados por el Municipio de Montería, quien se niega a reconocer y pagar la indemnización sustitutiva de la pensión contemplada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

El accionante nació el 7 de octubre de 1941, tiene, a la fecha 72 años de edad. Manifiesta haber laborado como guardián de la penitenciaria municipal de Montería entre el 7 de octubre de 1987 y el 13 de agosto de 1992 y que, con posterioridad a ello, no pudo continuar laborando. Por tanto, el 17 de septiembre de 2012 solicitó al municipio el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, no obstante, mediante Resolución No. 0695 del 9 de octubre de 2012 el municipio negó la solicitud afirmando que al señor Padilla Camacho no le asistía tal derecho, toda vez que trabajó para el municipio cuando aún no había entrado en vigencia la Ley 100 de 1993.

Indica que debido a su avanzada edad, se le dificulta trabajar por lo que la negación de la indemnización sustitutiva afecta su derecho fundamental al mínimo vital.

Esta Corporación ha establecido que la acción de tutela procede excepcionalmente para el reconocimiento de prestaciones sociales relacionadas con pensiones cuando se trata de sujetos de especial protección. En el presente caso, debe tenerse en cuenta que el actor es una persona 72 años, por tanto, debe ser considerado como sujeto de especial protección constitucional que ve afectado su derecho a la seguridad social y, consecuentemente, al mínimo vital al habérsele negado el reconocimiento de la indemnización sustitutiva. Dicha situación requiere la intervención del juez constitucional para garantizar que los derechos aludidos sean restablecidos, si hay lugar a ello.

En consecuencia, evidencia esta Sala, que el accionante no interpuso recursos ni acciones contra el acto administrativo No. 0695 del 9 de octubre de 2012 por medio del cual se negó la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, no obstante, esa situación no es óbice para salvaguardar, por esta vía, los derechos del actor pues, en el presente caso, el procedimiento contencioso administrativo se torna ineficaz en el sentido de que, debido a la condición de debilidad manifiesta del señor Padilla Camacho, el tiempo de solución de dicho proceso podría agravar su situación de vulnerabilidad.

En la parte general de esta providencia se mencionó que la seguridad social es un bien jurídico protegido constitucionalmente, pues es la garantía para proteger a los individuos de los riesgos que puedan afectar la capacidad de generar recursos para su subsistencia y, que tiene como objeto brindarle a las personas la adecuada protección en circunstancias como la enfermedad, la vejez o la muerte.

Se expuso, también, que la indemnización sustitutiva es una garantía supletiva para las personas que, habiendo cumplido la edad requerida para pensionarse, no hayan alcanzado a aportar el número de semanas exigido para lograr tal beneficio.

El accionante, quien laboró por cinco años para el municipio de Montería, solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, sin embargo, dicha solicitud fue negada por cuanto, a consideración del ente territorial, ese beneficio que se creó con el Sistema General de Seguridad Social de la Ley 100 de 1993, sólo puede reconocerse a quienes hubieren cotizado con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha normatividad.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, ha sostenido que la indemnización sustitutiva establecida en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 debe reconocerse aún a quienes no laboraron bajo dicha normatividad pues ello supone la garantía al derecho a la igualdad entre los empleados de los regímenes anteriores y posteriores al sistema general de seguridad social.

La Sala encuentra acreditado, que el señor Delfín Padilla Camacho laboró para el municipio de Montería entre el 7 de octubre de 1987 y el 13 de agosto de 1992, pues en la contestación de la acción, la entidad reconoce la relación laboral para ese momento. De otra parte, se evidenció que el 7 de septiembre de 2012, fecha en la que el accionante solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, tenía 72 años de edad.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el señor Padilla Camacho supera la edad requerida para solicitar el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y que, como se abordó líneas atrás este derecho también le asiste a quienes no hubieran cotizado bajo la vigencia de la Ley 100 de 1993, esta Sala considera que la negación del reconocimiento y pago de dicho beneficio vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Delfín Padilla Camacho, en consecuencia, esta Sala tutelará los derechos fundamentales invocados y ordenará al municipio de Montería que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, reconozca y pague al señor Delfín Padilla Camacho la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala procederá a revocar lo dispuesto el 15 de noviembre de 2013 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería que, a su vez, confirmó el fallo dictado el 24 de septiembre de 2013 por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Montería para, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Delfín Padilla Camacho.

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

PRIMERO-. REVOCAR la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2013 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería que, a su vez, confirmó la dictada el 24 de septiembre de 2013 por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Montería , para en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Delfín Padilla Camacho.

SEGUNDO-. ORDENAR al municipio de Montería, que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, reconozca y pague al señor Delfín Padilla Camacho la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez correspondiente al tiempo en que laboró para el ente territorial.

Tercero.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado SONIA MIREYA VIVAS PINEDA Secretaria General (e) [1] Corte Constitucional Sentencia SU-037 de 2009 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[2] Ver, entre otras, las sentencias T-565 de 2009, T-520 de 2010 y T-1043 de 2010. [3] Ver sentencia T-920 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[4] La jurisprudencia constitucional ha señalado que éste consiste en un riesgo inminente que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental, que de ocurrir, no otorga forma alguna de reparar el daño.

[5] Corte Constitucional, Sentencia T-1040 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [6] Ibídem. [7] Corte Constitucional, Sentencia T-539 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[8] Corte Constitucional, Sentencia T-431 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [9] Consultar, entre otras, las sentencias T-628 de 2007, T-1040 de 2008, T-777 de 2009, T-880 de 2009 y T-176 de 2011.

[10] Corte Constitucional, Sentencia T-404 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [11] Corte Constitucional, Sentencia T-968 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[12] Corte Constitucional, Sentencia T-505 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [13] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [14] Sobre la imprescriptibilidad de los derechos prestacionales de la seguridad social en pensiones y la posibilidad de reclamarlas en cualquier tiempo ver, entre otras, las Sentencias C-230 de 1998 y C-624 de 2003.

[15] Corte Constitucional Sentencia T-972 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil. [16] “ Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida".

[17] Corte Constitucional, Sentencia T-579 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [18] Corte Constitucional, Sentencia T-475 de 2012 M.P. María Victoria Calle.

[19] Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección A, Expediente 4109-04. [20] Ibídem.

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.