COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/865/13

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/865/13
Expediente	—
Fecha	2013-11-27
Sala	Sala considera
Magistrado ponente	ALBERTO ROJAS RÍOS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para El Reconocimiento De Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Vejez
- Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Vejez
- Imprescriptibilidad De La Indemnizacion Sustitutiva
- Indemnizacion Sustitutiva De Pension De Vejez Y Principio De Inmediatez
- Derecho Al Minimo Vital De Persona De La Tercera Edad
- Resuelve: Primero.

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Encargadas de su reconocimiento, deben tener en cuenta semanas cotizadas con anterioridad a vigencia del Sistema de Seguridad Social en Pensiones Corte ha sostenido que se trata de un derecho suplementario para quienes no

Texto completo

T-865-13 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-865/13 ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ- Procedencia cuando afecta mínimo vital y demás derechos de personas de la tercera edad INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ- Entidades encargadas de su reconocimiento, deben tener en cuenta semanas cotizadas con anterioridad a vigencia del Sistema de Seguridad Social en Pensiones La Corte ha sostenido que se trata de un derecho suplementario para quienes no logran acreditar los requisitos para obtener la pensión. Además, ha resaltado que su finalidad es la de “recibir una compensación en dinero por cada una de las semanas cotizadas al sistema de seguridad social y que tiene como finalidad hacer efectivo el mandato constitucional que impone al Estado el deber de garantizar a todas las personas el derecho a la seguridad social”. Ahora bien, esta Corporación ha advertido que la mencionada prestación debe ser reconocida aún a las personas que realizaron aportes con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema de Seguridad Social. Entre otras, ha realizado las siguientes consideraciones: En virtud de los principios de eficiencia y continuidad del servicio, la Ley 100 de 1993 estableció el reconocimiento de los periodos cotizados con anterioridad a su entrada en vigencia, con el fin de cumplir los requisitos para acceder a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA- Puede ser solicitada en cualquier tiempo/ INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ- Procedencia por cuanto derecho a la indemnización sustitutiva es imprescriptible La Sala considera que el presente caso cumple el

requisito de inmediatez porque el derecho a reclamar prestaciones pensionales tiene el carácter de imprescriptible. Adicionalmente, se observa un posible desconocimiento de derechos fundamentales que, de confirmarse, implicaría una vulneración actual de las garantías de la actora que, además, repercute de forma continua en su mínimo vital. Por estas razones la Sala concluye que en el presente caso no se incumple la exigencia derivada del principio de inmediatez que toda acción de tutela debe cumplir.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD- Orden de reconocer y pagar indemnización sustitutiva de pensión de vejez Referencia: Expediente T-4023450.

Acción de tutela presentada por Noria Jaidet Contreras Conteras contra Gobernación de Santander - Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013). La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, en la acción de tutela instaurada por Noria Jaidet Contreras Conteras en contra de la Gobernación de Santander - Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

I. ANTECEDENTES A continuación se resumen los fundamentos fácticos relevantes que obran dentro del expediente de la acción de tutela interpuesta por Noria Jaidet Contreras Conteras en contra de la Gobernación de Santander - Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

1. Hechos 1.1. La accionante indicó que al momento de presentar la demanda de tutela contaba con 69 años. 1.2. Afirmó que prestó sus servicios por 12 años, como auxiliar de enfermería en el hospital de Barrancabermeja.

1.3. Señaló que solicitó ante la entidad accionada el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, ya que cumplía con la edad requerida para pensionarse, pero no tenía el tiempo suficiente para adquirir el derecho de dicha prestación.

1.4. Indicó que el 19 de febrero de 2013, la entidad accionada negó su petición de reconocimiento de la indemnización sustitutiva, al considerar que el tiempo laborado fue anterior a la entrada en vigencia de la de Ley 100 de 1993.

1.5. Aclaró que es una persona de escasos recursos, que no tiene bienes, que por ser una persona de la tercera edad nadie le da trabajo y que padece con graves quebrantos de salud.

2. Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela Afirmó la accionante que la entidad demanda vulneró sus derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al debido proceso y a la protección reforzada a las personas de la tercera edad, por haberle negado el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Por lo anterior, solicitó de manera inmediata le sea reconocido el derecho pensional a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. 3. Respuesta de la entidad demandada [1] La Gobernación de Santander manifestó que en primer lugar la accionante no agotó los recursos de la vía gubernativa, y en segundo lugar que podía acudir ante la jurisdicción ordinaria en busca de lo pretendido. En ese sentido, señaló que la tutela es una herramienta de naturaleza excepcional y subsidiaria por lo que escapa de la competencia del juez constitucional el reconocimiento de derechos prestacionales.

Mencionó que la accionante durante el tiempo que laboró en el Hospital de Barrancabermeja, no realizó aportes al sistema de seguridad social para la pensión de vejez, toda vez que “(…) antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, el otrora Instituto de previsión Social de Santander no recibía cotizaciones o aportes para pensión, menos aún de

funcionarios al servicio de la ESE San Rafael de Barrancabermeja, dado que dicha facultad solo la tenía el Instituto de Seguros Sociales, entidad que después de su entrada en vigencia siguió recibiendo cotizaciones y aportes (…)".

4. Decisión del juez de tutela de primera instancia [2] En sentencia del 20 de mayo de 2013, el Juzgado 11 Administrativo Oral de Bucaramanga decidió negar el amparo solicitado, al considerar que "(…) en primer lugar existen otros mecanismos judiciales ordinarios diseñados para resolver el problema jurídico planteado por la actora; además, la accionante no demostró la ausencia de efectividad o de idoneidad de los mecanismos existentes, toda vez que solo en esas situaciones el juez constitucional puede desplazar al juez natural en aras de garantizar los derechos fundamentales del accionante (…)".

Agregó que el 16 de junio de 2011, la accionante recibió la respuesta de la entidad accionada a una primera petición que aquella había presentado en el mismo sentido, es decir solicitando el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Sin embargo, "(…) el 14 de febrero de 2013, la señora NOIRA JAIDET CONTRERAS volvió a solicitar la indemnización sustitutiva, la que fue resuelta desfavorable. Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que la accionante interpone la acción de tutela el 9 de mayo de 2013, es decir, mas de un año después de la primera negativa por parte de la entidad accionada, en este sentido es claro para el despacho que la acción no fue promovida dentro de un termino razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que considera vulneraron sus derechos fundamentales. (…) ante la injustificada demora en la interposición de la acción, esta se torna improcedente como mecanismo extraordinario" 5. Decisión del juez de tutela de segunda instancia [3] En sentencia del 25 de junio de 2013, el Tribunal Administrativo de Santander, confirmó la decisión de a-quo , toda vez que compartió su argumento, según el cual "(…) a pesar de que la señora Noria Conteras, es una persona de 69 años de edad, ello no justifica por sí solo la procedencia de la acción de tutela para efectos del reconocimiento y pago de derechos prestacionales, máxime si existe una controversia jurídica en relación con la aplicación de la normatividad correspondiente y los requisitos legales para acceder a este derecho prestacional, pues ello implicaría desvirtuar la naturaleza subsidiaria y residual del mecanismo de amparo constitución".

6. Pruebas De las pruebas que obran en el expediente se destacan: - Copia simple de la cédula de ciudadanía (folio 2 c. pal). -. Acto administrativo mediante el cual niega la solicitud del reconocimiento a la indemnización sustitutiva (folio 3-4 c. ppal).

- Poder especial otorgado por el accionante (folio 1 c. pal). II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 7.1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si una entidad del Sistema General de Pensiones vulnera los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al debido proceso y a la protección reforzada a las personas de la tercera edad, al negar el reconocimiento de una indemnización sustitutiva con fundamento en que la afiliada i) laboró en una entidad pública, ii) que no realizaba aportes al sistema de seguridad social y iii) estuvo vinculada con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993.

Para abordar este problema jurídico, se precisará la jurisprudencia constitucional respecto de: (i) el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y (ii) la procedencia excepcional de la acción de tutela en relación con actos administrativos en materia pensional. Con base en ello, (iii) se procederá a revisar el caso concreto.

El derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez El artículo 48 constitucional le atribuye a la seguridad social una doble naturaleza; la primera, como servicio público de obligatoria prestación por el Estado y de los

particulares autorizados y, la segunda, como un derecho garantizado a todos los ciudadanos. Adicionalmente, se consagró como un derecho irrenunciable de especial protección constitucional.

Ahora bien, el legislador, mediante la Ley 100 de 1993, organizó el Sistema General de Seguridad Social como un "conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad" [4] .

Igualmente, dispuso que estaría conformado por los regímenes generales establecidos para (i) pensiones; (ii) salud; (iii) riesgos profesionales y (iv) los servicios complementarios que se definan en la ley [5] .

De forma específica, el sistema pensional tiene como fin garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en dicha ley [6] .

Precisamente, el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 estableció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, en los siguientes términos:

"Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado." Al respecto, la Corte ha sostenido que se trata de un derecho suplementario para quienes no logran acreditar los requisitos para obtener la pensión [7] .

Además, ha resaltado que su finalidad es la de "recibir una compensación en dinero por cada una de las semanas cotizadas al sistema de seguridad social y que tiene como finalidad hacer efectivo el mandato constitucional que impone al Estado el deber de garantizar a todas las personas el derecho a la seguridad social" [8] .

Ahora bien, esta Corporación ha advertido que la mencionada prestación debe ser reconocida aún a las personas que realizaron aportes con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema de Seguridad Social. Entre otras, ha realizado las siguientes consideraciones:

En virtud de los principios de eficiencia y continuidad del servicio, la Ley 100 de 1993 estableció el reconocimiento de los periodos cotizados con anterioridad a su entrada en vigencia, con el fin de cumplir los requisitos para acceder a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes [9] .

De este modo, el literal f) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 señala 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" .

Adicionalmente, el artículo 2° del Decreto 1730 de 2001 [10] prescribe que al momento de realizar la estimación pecuniaria del monto de la indemnización sustitutiva reclamada es preciso tomar en consideración la totalidad de las semanas cotizadas, "aún las anteriores a la Ley 100 de 1993" .

La Corte ha afirmado que las normas laborales y de seguridad social son de orden público en tanto responden a intereses generales y necesidades primordiales para la sociedad. Por ello, se deben aplicar a las situaciones vigentes o en curso al

momento en el que entraron a regir; sin embargo, no tienen efecto retroactivo, es decir, no afectan aquellas situaciones jurídicamente consolidadas. En este sentido, ha recordado los artículos 14 del Código Sustantivo del Trabajo y 11 de la Ley 100 de 1993:

“Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley.” “El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general”.

Así mismo, este Tribunal ha manifestado que el derecho a la indemnización sustitutiva es irrenunciable puesto que emana de la garantía constitucional a la seguridad social contemplada en el artículo 48 de la Constitución Política. En consecuencia, la prestación citada es imprescriptible y puede ser reclamada en cualquier tiempo, siempre que el interesado haya cumplido la edad para pensionarse y no reúna las cotizaciones para lograr el reconocimiento de la pensión. Sobre este punto, la Sentencia T-972 de 2006 sostuvo:

“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 [11] . 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.” Así mismo, la Corte ha manifestado que el derecho pensional a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, puede solicitarlo una persona que no haya cotizado pero que hay prestado sus servicios al Estado, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, así:

“Finalmente, la Corte Constitucional ha señalado que 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” [12] (negrilla fuera del texto).

Igualmente, el Consejo de Estado 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-." [13] Por último, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, por medio del cual se establece la figura de la indemnización sustitutiva, " no consagró ningún límite temporal a su aplicación ni condicionó la misma a circunstancias tales como que la persona hubiera efectuado las cotizaciones con posterioridad a la fecha en que empezó a regir la Ley 100 de 1993 o que aquél que pretenda acceder a ella hubiere cumplido la edad para pensionarse bajo el imperio de la nueva normatividad " [14] .

Así las cosas, tendrán derecho a solicitar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de vejez las personas que, independientemente de haber estado afiliadas al Sistemas Integral de Seguridad Social al momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, cuentan con la edad exigida pero no reúnen las semanas de cotización o el tiempo de servicios con el Estado para acceder a la pensión de vejez.

Condiciones de procedencia excepcional de la acción tutela contra actos administrativos en materia pensional El derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 Constitucional impone a todas las autoridades judiciales y administrativas la obligación de desarrollar sus funciones con sujeción a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, con el objeto de hacer efectivos las garantías e intereses de las personas. Así, este Tribunal ha reconocido que el citado derecho implica una regulación jurídica que limita materialmente los poderes del Estado y evita que las autoridades públicas actúen a su arbitrio [15] .

Específicamente, esta Corporación ha indicado que esta garantía se concreta en: "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal" [16] .

Además, ha advertido que de su aplicación "se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio" [17] .

En lo que se refiere a la procedibilidad de la tutela contra los actos administrativos, la Corte ha señalado como regla general que la solicitud de amparo no es el medio adecuado para controvertirlos, puesto que existen mecanismos administrativos y judiciales para lograrlo. Sin embargo, ha aceptado su procedencia excepcional, al menos como mecanismo transitorio , cuando:

"(i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable(…)" [18] .

10.4. Ahora bien, la Sentencia T- 571 de 2002 identificó dos eventos en los cuales el acto administrativo que resuelve una solicitud pensional es contrario a las garantías propias del debido proceso:

"i. Cuando en el acto administrativo por medio del cual se define el reconocimiento de una pensión de jubilación se declara que el peticionario cumple con los requisitos establecidos por la ley para acceder al status de pensionado pero se le niega el reconocimiento del derecho por razones de trámite administrativo, por ejemplo la expedición del bono pensional.

ii. Cuando en el acto administrativo por medio del cual se define el reconocimiento de la pensión de jubilación se incurre en una omisión manifiesta al no aplicar las normas que corresponden al caso concreto o elige aplicar la norma menos favorable para el trabajador, en franca contradicción con la orden constitucional del principio de favorabilidad. Por ejemplo, cuando se desconoce la aplicación de un régimen especial o se omite aplicar el régimen de transición previsto

en el sistema general de pensiones.” Con el fin de analizar la afectación del derecho al debido proceso, esta Corte ha hecho uso de las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por tratarse de las formas más usuales de vulneración. No obstante, ha reconocido que se trata de escenarios diferentes dado que “la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos es más estricta que contra decisiones judiciales, puesto que las controversias jurídicas que generen aquellos deben ser resueltas, de manera general y preferente, a través de los recursos judiciales contenciosos” [19] . Al respecto, la Sentencia T-214 de 2004 señaló:

“Aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales. Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. En caso de existir otro medio de defensa, procede la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable”.

Así las cosas, se vulnerará el debido proceso en lo administrativo en los siguientes supuestos [20] : “Defecto orgánico, que se estructura cuando la autoridad administrativa que profiere el acto objeto de reproche constitucional carecía absolutamente de competencia para expedirlo. Se trata, por ende, de una situación extrema, en donde resulta irrazonable sostener que dicha autoridad estaba investida de la facultad de adoptar la decisión correspondiente (…) Defecto procedimental absoluto , el cual se predica de la actuación administrativa, cuando ha sido tramitada completamente al margen del procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico. Este vicio tiene carácter cualificado, puesto que para su concurrencia se requiere que (i) no exista ningún motivo constitucionalmente válido o relevante que permitiera sobreseer el procedimiento aplicable; (ii) las consecuencias de ese desconocimiento involucren una afectación verificable de las garantías constitucionales, en especial del derecho al debido proceso; y (iii) que el defecto observado no haya sido solucionado a través de los remedios previstos por la ley para subsanar errores en el procedimiento (…) Defecto fáctico, que se demuestra cuando la autoridad administrativa ha adoptado la decisión bajo el absoluto desconocimiento de los hechos demostrados dentro de la actuación. Este defecto, al igual que el anterior, tiene naturaleza cualificada, puesto que para su estructuración no basta plantear una diferencia de criterio interpretativo respecto a la valoración probatoria que lleva a cabo el funcionario, sino que debe demostrarse la ausencia de vínculo entre los hechos probados y la decisión adoptada. Además, el error debe ser de tal magnitud que resulte dirimente en el sentido del acto administrativo, de modo que de no haber ocurrido, el acto hubiera tenido un sentido opuesto al adoptado (…) Defecto material o sustantivo , el cual concurre cuando la autoridad administrativa profiere el acto a partir de la aplicación de normas inexistentes, inconstitucionales, declaradas ilegales por la jurisdicción contenciosa o abiertamente inaplicables para el caso concreto. La jurisprudencia también ha contemplado que la interpretación irrazonable de las reglas jurídicas es una causal de estructuración de defecto sustantivo, evento en el que se exige una radical oposición entre la comprensión comúnmente aceptada del precepto y su aplicación por parte de la autoridad administrativa, situación que encuadra en lo que la doctrina define como interpretación contra legem (…) Error inducido o vía de hecho por consecuencia , defecto que se predica cuando la autoridad administrativa adopta una decisión contraria a los derechos fundamentales de las partes interesadas, debido a la actuación engañosa por parte de un tercero (…) Falta de motivación , que corresponde a los actos administrativos que no hacen expresas las razones fácticas y jurídicas que le sirven de soporte. Este defecto ha tenido un

profundo desarrollo por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que la motivación del acto administrativo es un aspecto central para la garantía del derecho al debido proceso de las partes, puesto que la ausencia de tales premisas impide expresar cargos de ilegalidad o inconstitucionalidad ante la jurisdicción contenciosa distintos al de desviación de poder de que trata el artículo 84 C.C.A., lo que a su vez conlleva una grave afectación, tanto del derecho de defensa del afectado, como del principio de publicidad propio de la función administrativa. Esta postura ha llevado a que la jurisprudencia de esta Corporación haya previsto que incluso en los eventos en que el ordenamiento confiere a determinadas autoridades administrativas la potestad discrecional para adoptar ciertas decisiones, tal facultad no puede entenderse como un ámbito para el ejercicio arbitrario del poder, lo que implica que en ese escenario también deba hacerse expresa la motivación de la decisión (…) Desconocimiento del precedente constitucional vinculante , defecto que ocurre cuando la autoridad administrativa obra, de forma injustificada, en contravía del contenido y alcance de los derechos fundamentales que ha realizado, con efectos obligatorios, la Corte Constitucional (…) Violación directa de la Constitución, lo que se predica del acto administrativo que desconoce, de forma específica, normas de la Carta Política. Ello se evidencia cuando la Constitución prevé reglas positivas particulares con efecto inmediato, que determinan consecuencias jurídicas verificables y, a pesar de ello, la autoridad desconoce esos mandatos o profiere actos que contradicen las reglas mencionadas." (Subraya fuera de texto) Análisis del caso concreto Como se explicó, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la acción de tutela no procede, en principio, cuando la pretensión es el reconocimiento de un derecho pensional. Por ello, esta Sala pasará a analizar si en el presente asunto opera la tutela como mecanismo subsidiario ante la inminencia de un perjuicio irremediable y el cumplimiento del requisito de oportunidad en la presentación de la solicitud de amparo.

En el caso que nos ocupa, la accionante es una persona de 69 años, por lo que merece una especial protección constitucional en los términos de los artículos 13 y 46 de la Carta Política. Éstos le imponen al Estado el deber de brindar una protección especial "a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta" , y la obligación de concurrir, con la colaboración de la sociedad y la familia, a " la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad" .

Por lo anterior, este Tribunal ha sostenido que la procedencia excepcional de la petición de amparo en los casos de reclamaciones pensionales se justifica cuando sus titulares son personas de la tercera edad, puesto que se trata de sujetos que por su condición económica, física o mental se encuentran en condición de debilidad manifiesta, lo que permite otorgarles un tratamiento especial y diferencial más digno y proteccionista que el reconocido a los demás miembros de la comunidad [21] .

Adicionalmente, la Sala advierte que la accionante no interpuso recurso alguno contra el acto administrativo que le negó la indemnización y que cuenta con un mecanismo ordinario para lograr el reconocimiento de la indemnización sustitutiva. No obstante esta situación, se debe reconocer que el proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa no resultaría eficaz para lograr la prestación pensional de la señora Noria Jaidet Contreras Contreras, ya que es posible inferir que para el momento en que se adopte un fallo definitivo haya ocurrido alguna circunstancia que impida el goce del derecho [22] .

Ante esta situación se considera que, de conformidad con lo sostenido en las sentencias T-411 de 2004 [23] y T-888 de 2010 [24] , resulta necesario estudiar y decidir el fondo sustantivo de la tutela con el fin de darle primacía al derecho sustancial sobre el formal.

Ahora bien, contrario a lo expresado por los jueces de instancia, la Sala considera que el presente caso cumple el requisito de inmediatez porque el derecho a reclamar prestaciones pensionales tiene el carácter de imprescriptible.

Adicionalmente, se observa un posible desconocimiento de derechos fundamentales que, de confirmarse, implicaría una vulneración actual de las garantías de la actora que, además, repercute de forma continua en su mínimo vital. Por estas razones la Sala concluye que en el presente caso no se incumple la exigencia derivada del principio de inmediatez que toda acción de tutela debe cumplir.

En ese orden de ideas, las condiciones personales de la demandante exigen la intervención del juez constitucional con el fin de proteger sus derechos fundamentales y evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Una vez planteadas las cuestiones preliminares, la Corte procederá a estudiar el fondo de la petición de amparo que, de acuerdo con el problema jurídico, se trata de determinar se existe vulneración por parte de la entidad accionada de los derechos fundamentales invocados, al negar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez solicitada por la señora Contreras Contreras, debido que i) laboró en una entidad pública, ii) que no realizaba cotizaciones por concepto de pensión de jubilación y iii) que dicha relación laboral inició y finalizó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

La Sala encuentra acreditado, por un lado, que la accionante prestó sus servicios a la Secretaria de Salud - Hospital de Barrancabermeja, como auxiliar de enfermería de forma discontinua entre el 18 de septiembre de 1963 y el 11 de abril de 1976, por 12 años aproximadamente (fl. 38 c.ppal). Por otro, se demostró que para el 8 de julio de 2008, fecha en la que pidió la indemnización sustitutiva, contaba con 69 años (fl. 5 c.ppal).

Así las cosas, a partir de los presupuestos fácticos y las reglas jurisprudenciales anotadas, la Corte considera que la negativa al reconocimiento y de la indemnización sustitutiva por parte de la entidad accionada es manifiestamente contraria al derecho fundamental al debido proceso y a los demás derechos fundamentales invocados. Ello debido al defecto sustantivo por indebida interpretación en el que incurre al no aplicar el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 a la solicitud de prestación pensional presentada por la accionante, tal y como lo ha reconocido de forma reiterada esta Corporación [25] .

Por lo tanto, la entidad accionada realizó una errada interpretación de la citada norma al considerar que la indemnización sustitutiva solo es procedente para quienes hayan realizado aportes después de la entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social, puesto que, como ya se aclaró, dicha prestación también beneficia a aquellas personas que cumplieron con el requisito de edad y que solo hicieron aportes o prestaron servicios al Estado antes de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones establecido en la 100 de 1993.

En consecuencia, y según lo establecido por ésta Corte en un caso similar [26] los elementos para el cálculo de la indemnización deberán determinarse a partir de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y sus normas concordantes. Cuando estas hablen de semanas cotizadas se entenderá semanas efectivamente laboradas.

Conclusión En atención a que se comprobó (i) que la señora Noria Jaidet Contreras Contreras, es una persona de 69 años de edad, (ii) que prestó sus servicios por 12 años, aproximadamente al Hospital de Barrancabermeja, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y (iii) que la indemnización sustitutiva correspondiente fue negada con fundamento en los argumentos previamente referidos, la Sala procederá a revocar la decisión de instancia y, en su lugar, concederá el amparo judicial de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social, al debido proceso y a la protección reforzada a las personas de la tercera edad III.

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

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 25de junio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander dentro de la acción de tutela instaurada por Noria Jaidet Contreras Contreras en contra del Departamento de Santander – Fondo

Territorial de pensiones de Santander. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos constitucionales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad social, al debido proceso y a la protección reforzada a las personas de la tercera edad de la peticionaria.

SEGUNDO.- ORDENAR al representante legal del Departamento de Santander – Fondo Territorial de pensiones de Santander o la entidad encargada del trámite de sus solicitudes pensionales que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, emita acto administrativo en el que se reconozca la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a la señora Noria Jaidet Contreras Contreras. E l cálculo de la indemnización sustitutiva deberá determinarse a partir de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y sus normas concordantes, y cuando estas hablen de semanas cotizadas se entenderá semanas efectivamente laboradas Se advierte que el proceso de pago no podrá superar el término de treinta días calendario.

LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Ausente en comisión MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] (Fl. 26 al 32 c.ppal) [2] (fl. 80 al 84 c.pal) [3] (fl. 120 al 123 c.pal) [4] Ley 100 de 1993, preámbulo.

[5] Ibíd., artículo 8. [6] Ibíd., artículo 10. [7] Sentencia T-505 de 2011. [8] Sentencia T-505 de 2011. [9] Sentencia T-505 de 2011. [10] “P or 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.” [11] 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.

[12] Sentencia T-475 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa [13] En esa ocasión, el Consejo de Estado estudió el caso de un ciudadano que prestó sus servicios a la rama judicial durante más de 17 años, por períodos discontinuos, comprendidos entre el 4 de febrero de 1956 y el 6 de octubre de 1983, lapso durante el cual se efectuaron los respectivos aportes legales con destino a Cajanal. Bajo la vigencia de la Ley 100 de 1993, el reclamante cumplió la edad de retiro forzoso, por lo que resultaba imposible su vinculación al servicio. El demandante solicitó la nulidad de las resoluciones, proferidas por Cajanal, que le negaron el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez bajo el argumento de que se trataba de una prestación aplicable únicamente al sector privado ya que la entidad demandada no recibía cotizaciones ni estaba encargada de reconocer pensiones de vejez. A título de restablecimiento del derecho pidió que se ordenara el pago de la indemnización sustitutiva.

[14] Sentencia T-1088 de 2007. [15] Sentencia T-982 de 2004. [16] Sentencia T-552 de 1992. [17] Sentencia T-746 de 2005. [18] Sentencia T-076 de 2011.

[19] Sentencias T-076 de 2011. [20] Estos supuestos se encuentran en la Sentencia T-076 de 2011, que los reformuló para el caso del amparo contra actos administrativos, a partir de los motivos de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

[21] Sentencia T-083 de 2004. [22] Ver, entre otras, sentencias T-284 de 2007, T-239 de 2008 y T-505 de 2011. [23] En la citada providencia, esta Corporación decidió que la acción de tutela resultaba procedente en contra del fallo judicial atacado, aun cuando el actor no había interpuesto el recurso de apelación. En esa ocasión, estableció que las consecuencias procesales que surgían al no recurrir la sentencia no eran aplicables puesto que debía prevalecer lo sustantivo, al tratarse de derechos fundamentales, en especial, el estado civil.

[24] En esa ocasión, la Corte resolvió que era procedente estudiar si la sentencia de segunda instancia dentro de un proceso de impugnación de paternidad aunque el accionante no hubiera interpuesto el recurso extraordinario de casación.

[25] Ver, entre otras, sentencias T-957 de 2010, T-836 de 2011 y T-039 de 2012. [26] Sentencia T-479 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 7 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.