Expediente T-9.750.146

M.P. Juan Carlos Cortés González

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA SU-218 DE 2024

Referencia: expediente T-9.750.146

Acción de tutela instaurada por Martha Lucía Pérez Collazos en contra de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Asunto: violación directa de la Constitución, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente constitucional. Reiteración de jurisprudencia sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Corte Constitucional estudió la acción de tutela interpuesta por una mujer de 69 años, contra una sentencia de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se resolvió de forma desfavorable un proceso ordinario laboral contra Colpensiones, en el que la accionante solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, en aplicación del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y como beneficiaria del Acuerdo 049 de 1990. La demandante alegó que el fallo controvertido incurrió en violación directa de la Constitución y en los defectos sustantivo y de

desconocimiento del precedente constitucional, al negar en su caso la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, bajo el argumento que debía estar afiliada y cotizar al Instituto de Seguros Sociales ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

¿Qué consideró la Corte?

La Corte reiteró su jurisprudencia, en virtud de la cual, "a efectos del reconocimiento de la pensión de vejez, es posible acumular los tiempos de servicio cotizados a las cajas o fondos de previsión social con las semanas de cotización efectuadas al ISS, independientemente de si la afiliación a dicho Instituto se dio con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1990". Lo anterior, teniendo en cuenta el precedente dispuesto en las sentencias de unificación SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022, el cual fue consolidado recientemente en la Sentencia SU-049 de 2024.

¿Qué decidió la Corte?

La Corte Constitucional determinó que la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (i) resolvió el caso concreto con desconocimiento del principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta; (ii) inaplicó las disposiciones jurídicas pertinentes para analizar el derecho pensional de la accionante, a pesar de que esta acreditó los requisitos de acceso al régimen de transición previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así como el cumplimiento de los presupuestos para aplicar el Acuerdo 049 de 1990 en cuanto al reconocimiento de la pensión de vejez, y (iii) desconoció el precedente constitucional sobre la interpretación y aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez a las personas beneficiarias del régimen de transición.

¿Qué ordenó la Corte?

La Corte Constitucional ordenó: (i) revocar los fallos de tutela que negaron la protección constitucional; (ii) amparar los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad de la accionante; (iii) dejar sin efectos el fallo judicial acusado, y (iv) adoptar directamente la orden de reemplazo, por lo que ordenó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, en aplicación de las

disposiciones previstas en el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año.

Bogotá, D. C., doce (12) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, el 31 de agosto de 2023, en segunda instancia, que confirmó la decisión de primera instancia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de abril de 2023, que negó la acción de tutela interpuesta por Martha Lucía Pérez Collazos en contra de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

I. I. ANTECEDENTES

Hechos, contexto del caso y acción de tutela

1. 1. Martha Lucía Pérez Collazos nació el 21 de octubre de 1954, por lo que en la actualidad tiene 69 años. Durante su vida laboral prestó servicios en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde el 3 de abril de 1974 hasta el 30 de noviembre de 1991, período en el cual hizo sus cotizaciones a la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal). Además, se desempeñó como trabajadora independiente durante el período comprendido entre el 1° de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2014, tiempo en el que cotizó al Instituto de Seguros Sociales (ISS), hoy Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). Así mismo, entre el 1° de noviembre de 2015 y el 30 de abril de 2016 volvió a cotizar como trabajadora independiente a Colpensiones. De acuerdo con los medios de prueba allegados a los expedientes ordinario laboral y de tutela, la accionante cotizó un total de 1.039,71 semanas, como se indica en la siguiente tabla:

Clase de empleador

Empleador

Desde

Hasta

Semanas cotizadas

Sector público

Ministerio de Hacienda

03/04/1974

30/11/1991

860

Sector privado (trabajadora independiente)

Martha Lucía Pérez Collazos

01/04/1999

154

Sector privado (trabajadora independiente)

Martha Lucía Pérez Collazos

01/11/2015

30/04/2016

25,71

2. El 26 de mayo de 2017, la señora Pérez Collazos presentó reclamación administrativa ante Colpensiones, con miras al reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Lo anterior, al considerar que, era beneficiaria del régimen de transición y cumplía con los requisitos de edad y tiempo de cotización establecidos en el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, para acceder al reconocimiento de la prestación solicitada. Mediante Resolución No. SUB119177 del 5 de julio de 2017, Colpensiones negó lo solicitado, bajo el argumento de que si bien la solicitante acreditó la edad mínima exigida para aplicar al régimen de transición, "el mismo únicamente permite computar tiempos de servicio cotizados únicamente al Instituto de los Seguros Sociales o a Colpensiones, razón por la que no es posible tener en cuenta las cotizaciones efectuadas a (CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN HOY UGPP) para efectos de un posible reconocimiento de la prestación económica solicitada". La solicitante interpuso recurso de apelación contra dicho acto administrativo y, al resolverlo mediante Resolución No. DIR-12960 del 10 de agosto de 2017, Colpensiones confirmó integralmente la negación de reconocimiento de la pensión de vejez.

3. Demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones. El 12 de diciembre de 2017, Martha Lucía Pérez Collazos presentó demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones, en la que solicitó que se le reconociera la pensión de vejez por ser beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y que, en consecuencia, se le aplicara el Acuerdo 049 de 1990, según lo dispuesto en la Sentencia SU-769 de 2014 de la Corte Constitucional. Expuso que tenía 1.039,71 semanas cotizadas, como producto de la sumatoria de los tiempos laborados en el sector público y en el privado, y que además cumplía el requisito de la edad, al tener más de 55 años.

4. El 21 de marzo de 2019, el Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá absolvió a Colpensiones de todas las pretensiones formuladas en la demanda y condenó en costas a la parte actora. Esa autoridad judicial expuso que, si bien la demandante era beneficiaria del régimen de transición, no se le podía reconocer la pensión pretendida debido a que no era posible sumar los tiempos de servicios prestados en los sectores público y privado. Al respecto, sostuvo que debía seguirse la interpretación de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, según la cual no es posible realizar dicha acumulación, y que no podía aplicar los criterios de la Corte Constitucional expuestos en la Sentencia SU-769 de 2014, puesto que debía ceñirse a la jurisprudencia de dicha corporación como máximo órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de la seguridad

social.

5. La demandante interpuso recurso de apelación contra dicha decisión. En sentencia del 23 de julio de 2019, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que debía aplicar la línea jurisprudencial trazada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en las sentencias del 3 de agosto de 2016 (Rad. 49031) y del 7 de junio de 2017 (Rad. 65794), en virtud de la cual, según el Acuerdo 049 de 1990, no es viable acumular aportes cotizados a cajas o fondos del sector público con tiempos de cotización al sector privado y aportes efectuados al ISS. Al respecto, sostuvo que, debido a "la solidez de la línea jurisprudencial" de la Corte Suprema de Justicia, se abstenía de dar aplicación al precedente de la Corte Constitucional dispuesto en la Sentencia SU-769 de 2014.

6. Sentencia judicial censurada. La parte actora interpuso el recurso extraordinario de casación contra la decisión del Tribunal. En la demanda de casación alegó que la sentencia acusada era violatoria de la ley sustancial por interpretación errónea del Acuerdo 049 de 1990 frente a la sumatoria de tiempos públicos y privados, en relación con los artículos 3, 25 y 53 de la Constitución, 21 del Código Sustantivo del Trabajo y 36 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, sostuvo que la decisión vulneró el principio de favorabilidad de la seguridad social. La Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, decidió no casar el fallo de segunda instancia. Por una parte, indicó que el Tribunal incurrió en un error jurídico debido a que el criterio jurisprudencial vigente del órgano de cierre de la jurisdicción laboral indica que sí es posible computar las semanas laboradas en el sector público y en el privado con el fin de reconocer la pensión de vejez conforme el Acuerdo 049 de 1990. No obstante, argumentó que no era posible casar la sentencia porque "no [era] procedente analizar el derecho pensional de la recurrente", dado que esta cotizó al ISS (hoy Colpensiones) a partir del 1º de julio de 1999. La referida sala de descongestión sostuvo que, de acuerdo con los fallos SL4392-2020 y SL4165-2020 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el reconocimiento pensional por vía del régimen de transición impone, como mínimo, que la persona se hubiese afiliado al ISS durante su ordinaria vigencia (es decir, cuando estuvo en vigor el Acuerdo 049 de 1990).

7. En este sentido, explicó que la postura unificada de la Sala de Casación Laboral de la Corte

Suprema de Justicia, a partir de la decisión SL1981 de 2020, aceptó la acumulación de tiempos cotizados al ISS y tiempos públicos para reunir los requisitos previstos en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990. Sin embargo, sostuvo que la aplicación de este régimen pensional por vía de transición exige, como mínimo, que el solicitante se haya afiliado al mismo con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir, antes del 1° de abril de 1994.

8. Acción de tutela. El 27 de marzo de 2023, Martha Lucía Pérez Collazos, mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela contra la sentencia del 27 de septiembre de 2022 proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Sostuvo que el fallo incurrió en: (i) violación directa de la Constitución, (ii) defecto sustantivo y (iii) desconocimiento del precedente judicial.

9. Violación directa de la Constitución. La demandante sostuvo que la sentencia cuestionada no aplicó el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta, y le impuso una exigencia injustificada al interpretar que, para que ella pudiese ser beneficiaria de la pensión de acuerdo con los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990, era necesario que estuviere afiliada al ISS para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Indicó que la autoridad judicial demandada ha debido seguir el criterio aplicado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-273 de 2022, que reconoce la aplicación ultractiva del Acuerdo 049 de 1990 para determinar si se puede ser beneficiario de la pensión de vejez, de acuerdo con el principio de favorabilidad.

10. Defecto sustantivo. La actora indicó que la corporación judicial accionada dejó de aplicar el Acuerdo 049 de 1990, a pesar de que esta es la normativa aplicable para determinar si en su caso se cumplían los requisitos para obtener la pensión de vejez. Al respecto, adujo que la referida sala de descongestión exigió el cumplimiento de un requisito no previsto en el Acuerdo 049 de 1990: estar afiliada al ISS para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Añadió la demandante que no puede obtener el reconocimiento de su pensión en otros regímenes y que por ello es necesaria la aplicación del principio de favorabilidad en su caso.

12. Además, precisó que la providencia cuestionada desconoció sus derechos fundamentales

porque le trunca la posibilidad de obtener una mesada para su subsistencia, lo que a su vez constituía su única oportunidad de tener un ingreso fijo mensual, dada su avanzada edad. Agregó que la autoridad judicial accionada le aplicó un tratamiento desigual debido a que, al desconocer el precedente constitucional, le impuso una exigencia que la Sentencia SU-769 de 2014 no prevé para el reconocimiento de la pensión de vejez, esto es, estar afiliada al ISS a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

13. Teniendo en cuenta lo anterior, la actora solicitó que (i) se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad; (ii) se deje sin efecto la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en el proceso ordinario laboral contra Colpensiones, y (iii) se ordene a dicha autoridad judicial que profiera un nuevo fallo que resuelva el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de segunda instancia del 23 de julio de 2019, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el cual se reconozca su derecho pensional "por cumplimiento de los requisitos establecidos en el [A]cuerdo 049 de 1990, con la respectiva indexación, retroactividad e intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la Ley 100 de 1993".

Trámite de la acción de tutela

14. Admisión de la acción de tutela y respuesta de las entidades accionadas. El 11 de abril de 2023, la Sala de Decisión de Tutelas No. 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia admitió la demanda de tutela y ordenó correr traslado a la parte accionada. Además, vinculó a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá y al Juzgado 36 Laboral del Circuito de la misma ciudad y a las partes e intervinientes del proceso ordinario laboral. Los convocados respondieron en los siguientes términos:

Entidad

Respuesta

Magistrado integrante de la Sala Laboral del

Tribunal Superior de Bogotá

El magistrado informó que se posesionó con posterioridad a haberse dictado la providencia

censurada y que por ello no conoció del proceso. Sostuvo que el fallo proferido por el Tribunal en el proceso ordinario laboral no vulneró los derechos invocados por la accionante. Adujo que la decisión de confirmar la sentencia de primera instancia se sustentó en que, según las sentencias del 3 de agosto de 2016 y 7 de junio de 2017, Rads. 49031 y 65794, reiteradas en sentencias del 5 de noviembre de 2014 y 7 de octubre de 2015, Rads. 44901 y 48860, proferidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, no es dable reconocer la pensión a partir de la sumatoria de aportes realizados a cajas o fondos del sector público y los efectuados al ISS, debido a que el Acuerdo 049 de 1990 no lo permite. Finalmente, aseveró que la decisión adoptada por la Sala guarda consonancia con las Sentencias SU-053 de 2015 y C-621 de 2015, según reiteración de la Sentencia C-836 de 2001; providencias de la Corte Constitucional que reconocieron la posibilidad de apartarse del precedente judicial.

Juzgado 36 Laboral del Circuito de Bogotá

Informó que, tras la decisión emitida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el juzgado liquidó y aprobó las costas y se ordenó el archivo de las diligencias.

El Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto

de Seguros Sociales P.A.R.I.S.S. (En liquidación)

Solicitó su desvinculación del trámite y abstenerse de dictar fallo en su contra, en tanto no hizo parte del proceso ordinario laboral. Por lo anterior, indicó que el P.A.R.I.S.S. carece de facultad jurídica para pronunciarse sobre los aspectos relacionados con el régimen de prima media con prestación definida debido a que, en virtud de la Ley 1551 de 2007 y los decretos 2011, 2012 y 2013 de 2012, Colpensiones asumió la competencia para administrar dicho régimen.

Colpensiones

La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela. Argumentó que no se materializó ningún defecto o vulneración de las prerrogativas invocadas. Señaló que este mecanismo no puede constituirse en una tercera

instancia y que debe protegerse el patrimonio público como derecho colectivo. Frente al caso concreto, aseveró que la autoridad judicial accionada no transgredió los derechos fundamentales de la demandante, por cuanto aplicó los preceptos constitucionales y legales vigentes, así como la jurisprudencia sobre la materia.

Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de

Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Guardó silencio.

Decisiones objeto de revisión

15. Sentencia de tutela de primera instancia. El 25 de abril de 2023, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo. Reconoció que la jurisprudencia ordinaria actual permite computar las semanas laboradas en el sector público y privado, sin importar si fueron cotizadas al ISS o a otra entidad, para efectos de reconocer la pensión a la que se refiere el Acuerdo 049 de 1990. Sin embargo, aclaró que este precedente solo es aplicable a quienes al 1º de abril de 1994 hayan tenido la expectativa de esa pensión. En consecuencia, consideró que la accionante no demostró que se hubiese configurado alguno de los defectos alegados en el escrito de tutela. Agregó que la providencia judicial cuestionada fue adoptada por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia como órgano de cierre en esa especialidad, y que el hecho de que su posición no coincida con el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional no implica que la accionada haya incurrido en una vía de hecho.

16. Impugnación. El 4 de agosto de 2023, el apoderado de la accionante manifestó que sí se demostró el desconocimiento del precedente debido a que, en la decisión cuestionada, la Corte Suprema de Justicia se apartó del precedente constitucional fijado en la Sentencia SU-273 de 2022, según el cual “no se puede condicionar la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 a que quien pretenda pensionarse bajo tal acuerdo haya estado afiliado o efectuado cotizaciones al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1° de abril de 1994)”. Argumentó que se desconoció el precedente de la Corte Constitucional porque la peticionaria es beneficiaria del régimen de transición que permite la acumulación de las semanas laboradas en los sectores público y privado sin el referido condicionamiento

temporal. Adicionalmente, insistió en que se demostró que la accionada incurrió en violación directa de la Constitución y defecto sustantivo debido a que desconoció el principio de favorabilidad previsto en el artículo 53 C.P. en relación con la aplicación del Acuerdo 049 de 1990.

17. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 31 de agosto de 2023, la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia. Estimó que la sala de descongestión atendió el precedente fijado por la Corte Suprema de Justicia sobre la materia y que no utilizó criterios subjetivos u ostensiblemente alejados del ordenamiento jurídico o de la realidad procesal para resolver el asunto.

Actuaciones en sede de revisión

18. Selección y reparto. Mediante auto del 30 de enero de 2024, la Sala de Selección Número Uno escogió el expediente para revisión, con fundamento en el criterio objetivo de la "posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional". Por sorteo, el expediente se asignó a la Sala Segunda de Revisión.

19. En sesión del 24 de abril de 2024, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de este asunto, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2° del artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

20. Intervención de Colpensiones en el trámite de revisión. El 9 de mayo de 2024, Colpensiones reiteró los argumentos que había formulado en la contestación de la demanda de tutela y solicitó declarar su improcedencia. Para tal efecto, realizó un recuento de las actuaciones efectuadas en el marco de los procesos ordinario laboral y de tutela, hizo referencia a los requisitos generales de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y expuso los precedentes jurisprudenciales de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional en cuanto a la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para contabilizar tiempos públicos y privados al ISS luego de 1994. Por otra parte, explicó que, mediante la Circular Interna OAL-002 del 31 de marzo de 2023, Colpensiones señaló lineamientos para el cómputo del tiempo de la pensión de vejez, e indicó que en el caso de la señora Pérez Collazos, "conforme a lo indicado por la Corte Suprema de Justicia y el mismo accionante en el escrito de tutela, su cotización empezó a partir del 1 de abril de 1994, por lo tanto, no puede considerarse que tuviese una expectativa

legítima de acceder a una pensión de conforme con las reglas previstas en el Acuerdo 049 de [1990]".

21. La entidad también hizo alusión al principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y señaló que este se vulnera cuando se reconocen derechos pensionales sin el cumplimiento de los requisitos legales aplicables. Frente al caso concreto, Colpensiones adujo que la accionante no pertenece a un grupo que la haga beneficiaria de especial protección constitucional, con base en la consulta realizada por la entidad a las bases de datos del Sisbén y del Registro Único de Afiliados. Finalmente, insistió en que la acción de tutela no satisface los presupuestos de procedencia, y que la autoridad judicial accionada hizo referencia al precedente que abandonaba y ofreció la suficiente carga argumentativa, al indicar los motivos que la condujeron a apartarse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sobre la calidad en que interviene Colpensiones, la Sala Plena encuentra necesario hacer las siguientes precisiones.

. CONSIDERACIONES

En el caso se cumplen los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

22. En primer lugar, corresponde a la Sala verificar si en este asunto se cumplen los requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de acuerdo con los criterios expuestos en la Sentencia C-590 de 2005, reiterados y precisados, entre otras, en la Sentencia SU-129 de 2021. En este caso, el estudio se realizará de forma particularmente rigurosa teniendo en cuenta que se trata de una demanda de amparo contra una sentencia de una alta Corte, que corresponde a un pronunciamiento del juez natural y que aquella es además órgano de cierre en la respectiva jurisdicción, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los fallos SU-257 de 2021, SU-215 de 2022 y SU-269 de 2023. Si estos presupuestos se satisfacen, la Sala señalará los problemas jurídicos, analizará de fondo el caso concreto y procederá a su resolución.

23. La acción de tutela cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por activa. Lo anterior, debido a que la solicitud de amparo fue presentada por Martha Lucía Pérez Collazos,

mediante apoderado judicial, para la protección de sus derechos fundamentales. Al respecto, la Sala constata que el apoderado judicial allegó el respectivo poder especial para instaurar la acción de tutela. De otro lado, la accionante además es la titular de los derechos invocados, pues actuó como parte demandante en el proceso laboral que culminó con la sentencia que ahora se discute a través de la acción de tutela. En consecuencia, se satisface este presupuesto, con arreglo al artículo 5° del Decreto 2591 de 1991.

24. La acción de tutela cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva. La Sala observa que la acción de tutela se instauró contra una providencia judicial proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el marco de un proceso ordinario laboral promovido por la demandante en contra de Colpensiones. En consecuencia, la accionada es la autoridad judicial a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales, por lo que se satisface el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991. Por otra parte, Colpensiones actuó como demandada en el proceso ordinario laboral promovido por la señora Pérez Collazos, dentro del cual se profirió la providencia que es objeto de censura en el presente proceso de tutela. En consecuencia, para la Sala es claro que existe un interés de dicha entidad en este asunto. Por lo anterior, se admite a Colpensiones como tercero interviniente con interés en las resultas del proceso de tutela.

25. La acción de tutela satisface el presupuesto de relevancia constitucional. En el presente caso se cumple dicho presupuesto, pues la controversia objeto de análisis guarda relación con la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral, que ha sido establecido expresamente en el artículo 53 superior, lo que al parecer impacta negativamente derechos fundamentales (debido proceso, la seguridad social, al mínimo vital e igualdad) de la accionante, quien es una adulta mayor a la que no se le reconoció su pensión de vejez, como consecuencia de la aplicación de un criterio jurisprudencial que podría considerarse restrictivo y que al parecer desconoce el precedente constitucional señalado por esta Corte mediante sentencias de unificación jurisprudencial. Además, la peticionaria señala que no tiene otro ingreso fijo para su subsistencia y que, por su edad, le es imposible acceder al mercado laboral para solventar sus gastos.

26. Sobre el referido presupuesto, la jurisprudencia ha indicado que la acción de tutela contra

decisiones proferidas por una alta Corte debe examinarse con especial rigurosidad; lo que implica, demostrar que, entre otros elementos, en la providencia atacada se presente “una afectación desproporcionada a un derecho fundamental, producto de una actuación arbitraria” y que no se trata de un elemento netamente legal o económico.

27. En el presente asunto debe tomarse en cuenta lo expuesto en las sentencias SU-508 de 2020, SU-405 de 2021, SU-273 de 2022 y SU-049 de 2024, en las que la Sala Plena de esta Corte ha sostenido que los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional, por lo que merecen particular atención del Estado respecto de reclamaciones pensionales.

28. En el presente caso: (i) la acción de tutela la interpuso una mujer que, a la fecha de esta decisión, tiene 69 años de edad, por lo que se considera adulta mayor en Colombia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1251 de 2008; (ii) desde el 26 de mayo de 2017, la demandante solicitó el reconocimiento de su pensión, el cual fue negado en sede administrativa por Colpensiones y, posteriormente agotó todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa ante la justicia ordinaria. Esto implica que no podrá recibir su pensión. Por lo anterior, (iii) el asunto discutido en la acción de tutela no es de contenido eminentemente económico, teniendo en cuenta que, ante la negativa del reconocimiento de la pensión, puede configurarse una vulneración del derecho fundamental a la seguridad social de la demandante, quien es sujeto de especial protección constitucional por su condición de adulta mayor. Además, (iv) la acción de tutela tiene relación con el alcance interpretativo constitucional de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la igualdad y al debido proceso, pues se plantea que la autoridad judicial accionada desconoció un precedente consolidado establecido por la Corte Constitucional, amparado en el principio de favorabilidad en materia pensional.

29. En consecuencia, la controversia está relacionada con asuntos de orden constitucional y no meramente legal o económico, en la que, al parecer, se expone un impacto desproporcionado sobre un sujeto de especial protección constitucional, y adicionalmente, se presenta un debate jurídico en torno al contenido, alcance y goce de derechos fundamentales definidos por medio del precedente constitucional. Teniendo en cuenta lo anterior, así como decisiones previas en casos similares en las que se ha reconocido la procedencia de estudiar el amparo, la Sala concluye que la acción de tutela cumple el requisito de relevancia constitucional.

30. La acción de tutela cumple con el presupuesto de subsidiariedad. La Sala advierte que en el presente caso la accionante agotó todos los medios ordinarios y extraordinarios que tenía a su alcance para lograr el reconocimiento de la pensión de vejez. El 12 de diciembre de 2017, Martha Lucía Pérez Collazos instauró demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones para acceder al reconocimiento y pago de una pensión de vejez, de acuerdo con el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y conforme la aplicación del Acuerdo 049 de 1990. Ese proceso judicial fue resuelto mediante sentencia de primera instancia del 21 de marzo de 2019, y luego mediante fallo de segunda instancia del 23 de julio de 2019. Además, la accionante interpuso recurso extraordinario de casación el 29 de julio de 2019, el cual fue resuelto por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022.

31. Sobre el recurso extraordinario de revisión, la Sala considera que este no es un medio procedente para ventilar el asunto, teniendo en cuenta que el objeto del debate en el presente proceso de tutela no se enmarca dentro de alguna de las causales de revisión previstas en los artículos 30 y 31 de la Ley 712 de 2001, por medio de la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo. La demandante argumenta que la autoridad judicial accionada incurrió en violación directa de la Constitución, defecto sustantivo y desconocimiento del precedente judicial. En consecuencia, no se trata de ventilar hechos nuevos que pudieran variar el análisis efectuado por la autoridad judicial, ni de situaciones originadas en la sentencia que pudieran comportar la declaratoria de nulidad a través del recurso extraordinario de revisión.

33. La actora no discute una irregularidad procesal. La demandante no alega ninguna irregularidad procesal que hubiera incidido de manera directa en la decisión censurada. La argumentación jurídica que presenta el escrito de tutela está asociada a una presunta violación directa de la Constitución, a un supuesto defecto sustantivo y al desconocimiento del precedente judicial establecido por la Corte Constitucional.

34. La accionante identificó razonablemente los hechos que transgreden sus derechos. La Corte encuentra satisfecho este requisito porque, como se narró en los antecedentes, tanto

en el marco de la acción de tutela como en el proceso ordinario laboral, la demandante expuso con claridad el conjunto de circunstancias fácticas y jurídicas que, a su juicio, sustentan su derecho al reconocimiento de la pensión. Además, señaló claramente ante el juez constitucional de qué manera considera que la autoridad judicial demandada vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, y al debido proceso. La demandante soportó documentalmente las razones por las cuales estima que se cumplen los requisitos para el reconocimiento de la pensión de vejez previstos en el Acuerdo 049 de 1990, controvirtió los fundamentos jurídicos de la sentencia censurada, mediante la cual se decidió no casar la providencia que había negado el reconocimiento de la prestación social bajo el argumento que, para beneficiarse del régimen de transición, la demandante debió afiliarse y cotizar al Instituto de Seguros Sociales (ISS) desde antes del 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. En conclusión, para la Sala Plena, la demandante expuso razonablemente los hechos sobre los que darían lugar a la presunta configuración de los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente judicial, así como una supuesta violación directa de la Constitución, en relación con la manera en que la jurisdicción ordinaria laboral aplicó el Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez y las implicaciones sobre los derechos fundamentales de esa determinación.

35. La acción de tutela no se dirige contra una sentencia de tutela o de control abstracto de constitucionalidad. La acción de tutela no está dirigida contra un fallo de tutela, ni contra una decisión de control abstracto que haya sido proferida por la Corte Constitucional o por el Consejo de Estado, sino contra la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, dictada por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en el marco de un proceso laboral.

Problema jurídico y metodología de la decisión

36. Problema jurídico. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial de alta Corte, corresponde a la Sala Plena establecer si lo pretendido con la petición de amparo se enmarca en, al menos, una de las causales específicas de acuerdo con los criterios expuestos en la Sentencia C-590 de 2005.

37. La demandante alega que la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, presuntamente incurrió en violación directa de la Constitución y en los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente judicial -y en este punto entiéndese precedente constitucional, pues en lo atinente a dicho defecto, en la demanda de amparo se invoca expresamente el desconocimiento de un fallo de unificación proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional-. En efecto, los planteamientos presentados por la accionante tanto en la solicitud de amparo, como en la impugnación de la decisión de primera instancia, hacen referencia a la no aplicación de los criterios señalados en la Sentencia SU-273 de 2022 de la Corte Constitucional. En estos términos, la Sala resolverá el caso a partir del siguiente problema jurídico:

¿La Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, incurrió en (i) violación directa de la Constitución y en los defectos (ii) sustantivo y (iii) de desconocimiento del precedente constitucional, por no aplicar los criterios señalados en la Sentencia SU-273 de 2022 ni el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta, al negar la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, para el reconocimiento de la pensión de vejez, bajo el argumento según el cual para beneficiarse del régimen de transición, la demandante debió afiliarse y cotizar al Instituto de Seguros Sociales ISS desde antes del 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993; y, con ello, desconoció el derecho al debido proceso y, subsecuentemente, los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad de la accionante?

38. Metodología para la decisión. Para resolver la cuestión planteada, la Sala Plena: (i) reiterará brevemente la caracterización de la violación directa de la Constitución y los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional; (ii) reiterará las reglas jurisprudenciales unificadas, consolidadas y reiteradas sobre el principio de favorabilidad y la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para quienes no estaban afiliados al ISS a la fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 y son beneficiarios del régimen de transición; y (iii) resolverá el caso concreto.

Caracterización general de los defectos por violación directa de la Constitución, sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional. Reiteración de la jurisprudencia

Causales específicas de tutela contra providencia judicial

Defecto

Caracterización

Violación directa de la Constitución

SU-168 de 2023

SU-380 de 2021

SU-257 de 2021

SU-027 de 2021

SU-069 de 2018

C-590 de 2005

1. Noción. La violación directa de la Constitución se configura cuando la providencia judicial contraría la obligación que le asiste a todas las autoridades de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4 de la Carta Política, según el cual "la Constitución es norma de normas". De manera que, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

2. Características. La violación directa de la Constitución se sustenta en el principio de supremacía constitucional, el cual reconoce la fuerza jurídica vinculante del texto superior en el ordenamiento jurídico colombiano (artículo 4 superior). En consecuencia, se configura cuando (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) se trata de un derecho fundamental y (c) el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.

3. Eventos en los que se configura. La Corte Constitucional ha admitido que se presenta un defecto por violación directa de la Constitución por las siguientes hipótesis: (i) la inaplicación de la Constitución, la cual se presenta cuando la autoridad judicial deja de "aplicar una

disposición iusfundamental en un caso concreto”, (ii) la aplicación de una disposición abiertamente contraria a la Constitución y (ii) el desconocimiento de la supremacía constitucional, la cual se configura en aquellos eventos en los que la ley es aplicada “al margen de mandatos y principios contenidos en la Constitución” o se ignora “el principio de interpretación conforme con la Constitución”.

Defecto

Sustantivo

SU-155 de 2023

SU-424 de 2021

SU-574 de 2019

SU-116 de 2018

SU-395 de 2017

C-590 de 2005

1. Noción. El defecto sustantivo se configura cuando la decisión judicial se aparta del marco normativo en el que debió apoyarse, por la ocurrencia de un yerro o falencia en los procesos de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

2. Características. El defecto sustantivo se sustenta en la sujeción de los jueces al imperio de la ley (artículo 230 superior) y garantiza el marco de autonomía e independencia de la autoridad judicial para elegir las normas que fundamentan la adopción de sus decisiones (artículos 228 y 229 superiores). Al juez de tutela no le corresponde determinar cuál es la mejor interpretación o la más adecuada, sino establecer si la interpretación adoptada resulta o no abiertamente arbitraria o irrazonable y/o transgrede la garantía de los derechos fundamentales.

3. Eventos en los que se configura. La Corte Constitucional ha admitido que se presenta un defecto sustantivo cuando:

3.1. La decisión judicial se soporta en una norma que no resulta aplicable. Esto sucede cuando la norma: a) es impertinente, b) se derogó o perdió vigencia, c) es inexistente, d) se declaró contraria a la Constitución, o e) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó.

3.2. La interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable. La aplicación de la regla es inaceptable por a) tratarse de una interpretación contraevidente, que desconoce su lenguaje natural o la intención del legislador, b) resulta claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, siempre que ello no corresponda al efecto jurídico previsto en la disposición objeto de controversia, c) se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, o d) carece de la motivación suficiente, es caprichosa o incongruente.

3.3. La aplicación de la norma desconoce la Constitución o una interpretación conforme a la Constitución. Esto sucede cuando a) no realiza una aplicación de la norma de forma compatible y coherente con el ordenamiento jurídico, en especial de acuerdo con los mandatos de la Constitución, b) la aplicación de una norma que desconoce una sentencia con efectos erga omnes o el precedente constitucional previsto para tal disposición jurídica, o c) se deja de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una manifiesta violación de la Constitución.

Desconocimiento del precedente constitucional

SU-295 de 2023

SU-446 de 2022

SU-317 de 2021

SU-574 de 2019

SU-069 de 2018

SU-395 de 2017

SU-053 de 2015

C-590 de 2005

1. Noción. El desconocimiento del precedente constitucional se configura cuando la Corte Constitucional ha establecido el alcance normativo de un derecho fundamental o definido la interpretación constitucional de un precepto y, sin embargo, el juez ordinario o el contencioso administrativo, limita sustancialmente el alcance del derecho o se aparta de la interpretación constitucional.

2. Características. El desconocimiento del precedente constitucional se configura si: (i) en la ratio decidendi o razón de la decisión de la sentencia anterior existe una regla jurisprudencial que puede ser aplicable a futuros casos; (ii) dicha razón de decisión resuelve un problema jurídico análogo o semejante al propuesto en el nuevo caso; y (iii) los hechos del caso son equiparables.

El juez puede apartarse del precedente constitucional si cumple con la carga argumentativa que se requiere en tanto: (i) hacer referencia al precedente constitucional el cual decide abstenerse de aplicar, para efectos de cumplir con la carga de transparencia; (ii) ofrecer una justificación razonable, suficiente y proporcionada, que manifieste las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa – carga de argumentación. Adicionalmente, se impone (iii) demostrar que la interpretación alternativa que ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, los principios y los valores constitucionales que defiende el tribunal constitucional en su función de guardián de la supremacía de la Constitución. En consecuencia, debe presentar razones suficientes, que superen los desacuerdos y explicar por qué tales razones justifican afectar los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y coherencia, desarrollados a nivel constitucional.

3. Eventos en los que se configura: Se incurre en desconocimiento del precedente constitucional cuando concurren los siguientes criterios en el marco de la acción de tutela:

1. %1.1 Se desconoce la interpretación que ha realizado la Corte Constitucional respecto de su deber de definir el contenido y el alcance de los derechos constitucionales.

2.2 Se desatiende el alcance de los derechos fundamentales fijado a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela proferidas por la Sala Plena o por las distintas Salas de Revisión.

2.3 Se reprocha la vulneración del derecho fundamental a la igualdad, al principio de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, por la inaplicación del precedente constitucional definido en sede de tutela.

El principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta Política. Reiteración de jurisprudencia

39. El artículo 53 de la Carta establece que los jueces deben optar por la solución más favorable al trabajador en caso de duda sobre la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho. Existen dos manifestaciones de este principio. En primer lugar, el principio de favorabilidad en sentido estricto, en virtud del cual el juez que pueda elegir entre dos o más normas vigentes que regulen una misma circunstancia, debe optar por aquella norma que más beneficie al trabajador. En segundo lugar, el principio in dubio pro operario o de favorabilidad en sentido amplio implica que, ante múltiples interpretaciones de una misma disposición, el juez debe escoger la más provechosa para el empleado.

40. En la Sentencia C-273 de 2022, la Corte Constitucional recordó que no cualquier duda habilita al juez para escoger una norma o interpretación determinada. La duda debe ser seria y objetiva, derivada de la solidez jurídica de las posturas encontradas. La duda debe ser además respecto de un aspecto normativo y no fáctico. Asimismo, deben concurrir las interpretaciones en juego en un caso concreto, es decir, las normas concurrentes y su hermenéutica deben ser aplicables a los mismos supuestos de hecho.

41. El principio de favorabilidad ha sido empleado para resolver discusiones respecto de qué régimen aplicar para evaluar las solicitudes de reconocimiento de pensión. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-090 de 2009, estableció que, al aplicar la interpretación más favorable para el accionante, este cumplía con los requisitos descritos en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, “(…) ya que (i) cuenta con 62 años de edad y (ii) según la resolución 000133 del 19 de febrero de 2008, emanada del ISS, ‘sumando el tiempo laborado

a entidades del Estado y el cotizado al ISS, el recurrente acredita un total de 7050 días que equivalen a 1007 semanas’”.

42. En esa oportunidad, la Corte –en aplicación del principio de favorabilidad– se decantó por una interpretación finalista e histórica, dado que la Ley 100 de 1993 tuvo como objetivo crear un sistema integral de seguridad social que permitiera acumular semanas cotizadas respecto de distintos empleadores (públicos y privados), con el fin de que los trabajadores tuvieran posibilidades reales de alcanzar el número mínimo de semanas necesario para acceder a la pensión de vejez.

43. De acuerdo con la sentencia en cita, la interpretación favorable además se sustenta en las injustas limitaciones a la acumulación de semanas anteriores al nuevo sistema, pues aunque las personas permaneciesen vinculadas al mercado laboral, si cambiaban de empleador no era posible acumular cotizaciones para obtener su pensión de vejez. Además, tal interpretación se fundamenta en la filosofía que sostiene la institución de la pensión, la cual busca que el trabajo continuado durante años sea la base para disfrutar de una inactividad remunerada y en condiciones dignas.

44. En suma, al tenor de lo señalado en el artículo 53 superior, el principio de favorabilidad constituye un imperativo constitucional de aplicación directa, por parte de las autoridades administrativas y judiciales encargadas de definir derechos propios del sistema general de seguridad social.

La aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para los beneficiarios del régimen de transición que no estuvieron afiliados al ISS para la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia

45. En la Sentencia SU-273 de 2022, reiterada en la Sentencia SU-049 de 2024, la Sala Plena reconstruyó la línea jurisprudencial vigente desde 2009 sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, bajo una interpretación constitucional favorable al trabajador o de in dubio pro operario. Como subregla de decisión, la Corte expuso que desde la Sentencia T-370 de 2016, reiterada y precisada en el fallo SU-317 de 2021, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de aplicar el Acuerdo 049 de 1990 para los beneficiarios del régimen de transición que pretendan obtener el reconocimiento de su pensión de vejez, independientemente de si la afiliación al Instituto

de Seguros Sociales ISS se dio con posterioridad a la entrada en vigencia del Sistema Integral de Seguridad Social.

46. De no acogerse esta subregla jurisprudencial, de carácter iusfundamental y favorable para el trabajador, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que niegan la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, incluso respecto de decisiones judiciales de una alta corporación judicial. En tales eventos, este tribunal ha declarado la configuración de los defectos sustantivo, de desconocimiento del precedente constitucional y de violación directa de la Constitución. Para soportar esta conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional desarrolló la siguiente fundamentación, que pasa a reiterarse.

47. Primero: el artículo 53 de la Constitución Política obliga a todos los jueces de la República a optar por la decisión más favorable para el trabajador en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho. Este principio de favorabilidad en sentido estricto implica que cuando el juez puede elegir entre dos o más normas vigentes que regulan una misma circunstancia, le corresponde escoger aquella disposición que más favorezca al trabajador. En sentido amplio, el principio de favorabilidad implica que, ante múltiples interpretaciones de una misma disposición, el juez debe escoger la más provechosa para el trabajador o la que mejor asegure sus derechos laborales y la garantía de acceso a la seguridad social.

49. Sobre el examen del Acuerdo 049 de 1990, para el reconocimiento de la pensión de vejez, la Corte concluyó que a los jueces les corresponde realizar una interpretación y aplicación favorable sobre el alcance del artículo 12 de dicho cuerpo normativo, es decir, la que permita al trabajador asegurar la aplicación de la excepcionalidad del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y que además reconozca las dificultades de articulación entre los regímenes pensionales que existían con anterioridad al Sistema Integral de Seguridad Social.

50. Desde la Sentencia T-370 de 2016, la Corte Constitucional destacó que si bien a un beneficiario del régimen de transición se le permite aplicar la norma anterior a la del régimen vigente, también es cierto que existían otrora condiciones fácticas y jurídicas que

obstaculizaban la determinación del régimen por aplicar. Por ejemplo, respecto de personas que no estaban vinculadas a ningún fondo o caja de previsión porque la entidad o su empleador se encargaban directamente del reconocimiento pensional. En el enfoque de la jurisprudencia constitucional primó una interpretación del régimen de transición establecido por la Ley 100 de 1993 favorable para el trabajador, que le permitiera a la autoridad administrativa o judicial poder determinar cuál de los regímenes anteriores resultaba más favorable para el solicitante o demandante, con el objetivo de lograr el reconocimiento de su pensión de vejez.

51. Segundo: el principio de favorabilidad en sentido amplio admite para efectos de acreditar los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990 para acceder a la pensión de vejez, acumular aportes hechos al ISS (los cuales antes de la Ley 100 de 1993 eran mayoritariamente semanas cotizadas en el sector privado), con tiempo de servicio prestado a entidades del Estado que tenían a su cargo el reconocimiento directo de las prestaciones sociales o semanas aportadas a fondos o cajas de previsión. Para llegar a esta regla de decisión, la Corte Constitucional optó por una lectura teleológica e histórica sobre el alcance del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990 respecto del reconocimiento de la pensión de vejez, en aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Esta postura se aplica desde la Sentencia T-090 de 2009, se reiteró en los fallos T-398 de 2009, T-583 de 2010, T-093 de 2011, T-334 de 2011 y T-143 de 2014, y ha sido objeto de unificación en la decisión SU-769 de 2014, mostrándose uniforme hasta la actualidad.

52. Dicha interpretación finalista e histórica tiene soporte en que la Ley 100 de 1993 tuvo como objetivo crear un sistema integral de seguridad social que permitiera a los trabajadores garantizar sus derechos sociales bajo los principios de eficiencia, universalidad, participación e integralidad. En consecuencia, la seguridad social, pensada como un derecho y no solo como un seguro, tiene por objetivo permitir que las personas accedan, bajo ciertas condiciones y requisitos, a las prestaciones económicas determinadas en el sistema. La Corte insistió en que no existe razón admisible a la luz de la Constitución que justifique limitar la acumulación de semanas al beneficiario del régimen de transición que pretende la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, con fundamento en las distinciones normativas que existían entre los trabajadores con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

53. En parte significativa, esta interpretación obedece a que el Sistema Integral de Seguridad

Social pretende garantizar que el trabajo continuo de una persona sea la base para disfrutar de una prestación pensional y el régimen de transición -que se supone más favorable para el trabajador- no puede representar un retroceso frente a esas garantías laborales y de seguridad social.

54. Esta corporación sostuvo que la acumulación entre tiempos públicos y privados para personas beneficiarias del régimen de transición resulta igualmente admisible desde una interpretación sistemática. Y ello porque la transición prevista en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 era respecto de la edad, los tiempos de cotización y las tasas de reemplazo. Por ende, no incluía las reglas para el cómputo de las semanas cotizadas, razón por la cual respecto de dichas semanas debía aplicarse el parágrafo 1º del artículo 33 de la misma Ley 100 de 1993, que permite expresamente la acumulación de semanas entre distintos fondos, regímenes pensionales o tiempos de servicio públicos y privados.

55. Para la Corte Constitucional, el Sistema Integral de Seguridad Social fue la respuesta a la desarticulación entre los diferentes regímenes pensionales que existía antes de la Ley 100 de 1993, la cual no permitía, como se evidenciaba con el Acuerdo 049 de 1990, la acumulación de tiempos de servicio en diferentes instancias. Esta circunstancia disminuyó notablemente el acceso a la pensión de vejez y constituyó el fundamento para el cambio de paradigma en el sistema pensional.

56. Tercero: la acumulación de supuestos entre distintos fondos, regímenes pensionales o tiempos de servicio públicos y privados para la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, no puede condicionarse a que los beneficiarios del régimen de transición estuvieran afiliados al ISS para la fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. La Corte clarificó -a modo de subregla jurisprudencial- que ni Colpensiones, ni las autoridades judiciales en los trámites ordinarios o contenciosos, incluso la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, pueden negar el acceso a la pensión de vejez bajo el Acuerdo 049 de 1990 con el argumento de que, aunque el solicitante o demandante sea beneficiario del régimen de transición, no puede procederse con la acumulación de los tiempos públicos de cotización por no haber efectuado cotizaciones al ISS antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

57. En la Sentencia SU-273 de 2022, reiterada en la Sentencia SU-049 de 2024, la Sala Plena

argumentó que la interpretación constitucional postulada desde la Sentencia T-370 de 2016, reiterada en los fallos T-028 de 2017, T-088 de 2017, T-522 de 2020 y, posteriormente, objeto de unificación en la decisión SU-317 de 2021, permite aplicar el Acuerdo 049 de 1990 a los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 que se afiliaron al ISS con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. En los casos que corresponden a cada una de estas providencias, los solicitantes contaban mayoritariamente con tiempos de cotización en entidades públicas con anterioridad a la Ley 100 de 1993 y se afiliaron al ISS con posterioridad al 1° de abril de 1994.

58. En particular, en la Sentencia SU-317 de 2021, la Corte Constitucional manifestó expresamente que siguiendo la jurisprudencia de este tribunal "se desprende una subregla clara según la cual, a efectos del reconocimiento de la pensión de vejez, es posible acumular los tiempos de servicio cotizados a las cajas o fondos de previsión social con las semanas de cotización efectuadas al ISS, independientemente de si la afiliación a dicho Instituto se dio con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, por cuanto se trata de exigencias no contempladas en el Acuerdo 049 de 1990 (Decreto 758 de 1990)".

59. Además de la interpretación finalista, histórica y sistemática del Acuerdo 049 de 1990, la Corte Constitucional soportó esta conclusión en que: (i) los requisitos para acceder a los derechos del Sistema General de Pensiones se acreditan ante el sistema y no ante las entidades que lo conforman; (ii) el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, no exige que a efectos de contabilizar las semanas cotizadas, estas sean exclusivamente aportadas al Instituto de Seguros Sociales; y (iii) tampoco existen otras disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que sustenten esta exigencia, sino que se trata -de facto- de una regla dispuesta por Colpensiones.

60. Sobre este último elemento, la Corte precisó que al tratarse de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el asunto se relaciona directamente con una materia vinculada con los derechos fundamentales, especialmente con el derecho a la seguridad social, por lo que su estructuración se encuentra sujeta a reserva de ley. En consecuencia, su regulación no puede quedar en cabeza del ejecutivo ni de la entidad pensional, como lo pretende Colpensiones.

61. La Corte Constitucional también insistió en que (iv) a una persona beneficiaria del

régimen de transición se le puede aplicar una norma previa a la Ley 100 de 1993, con fundamento en el principio de favorabilidad en sentido estricto, el principio de igualdad y el de irrenunciabilidad de los derechos laborales, así como con base en la protección efectiva de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna. Lo importante para el caso de los beneficiarios del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, es que la autoridad judicial o administrativa pueda definir cuál de todos los regímenes anteriores resulta ser el más favorable para el solicitante, con el objetivo de que logre el reconocimiento de su pensión de vejez.

62. Conclusión: desde el año 2016, la jurisprudencia constitucional admite la posibilidad de acumular tiempos públicos y privados para la aplicación de las disposiciones previstas en el Acuerdo 049 de 1990, adoptado por el Decreto 758 del mismo año. Esto con el propósito de reconocer la pensión de vejez a los beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, independientemente de si la afiliación al Instituto de Seguros Sociales (ISS) se dio con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema Integral de Seguridad Social.

. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

63. La decisión judicial controvertida incurrió en una violación directa de la Constitución, en defecto sustantivo y en defecto por desconocimiento del precedente constitucional y, en consecuencia, vulneró los derechos fundamentales de la accionante. La Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que la exigencia de la afiliación y cotización de la demandante al Instituto de Seguros Sociales (ISS) para antes del 1° de abril de 1994, como presupuesto para la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 y el reconocimiento de la pensión de vejez dentro del régimen de transición, corresponde a una interpretación que (i) no toma en cuenta el principio de favorabilidad establecido en el artículo 53 de la Carta, (ii) constituye un defecto sustantivo por la inaplicación de dicho Acuerdo y por la aplicación de un requisito que este no contiene, y (iii) desconoce el precedente constitucional. Lo anterior, implica una afectación de los derechos al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad de la accionante, como pasa a explicarse.

64. La providencia judicial cuestionada incurrió en violación directa de la Constitución. En

criterio de la Sala, la decisión adoptada por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia inaplicó el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Carta por los siguientes motivos.

65. En primer lugar, la autoridad judicial demandada interpretó que para poder reconocer la pensión de vejez a la accionante, de acuerdo con los requisitos consagrados en el Acuerdo 049 de 1990, aun cuando era beneficiaria del régimen de transición, era necesario que aquella estuviese afiliada y hubiese cotizado al ISS con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994).

66. Está establecido que la señora Pérez Collazos es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Por una parte, al 1° de abril de 1994, la accionante contaba con más de 35 años de edad, teniendo en cuenta que nació el 21 de octubre de 1954 y a dicha fecha tenía 39 años, 5 meses y 11 días. Es decir, cumple con la condición de la edad para acceder al régimen de transición y, por lo tanto, a la aplicación para su caso de un régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993. Por otra, la demandante contaba con 1039,71 semanas cotizadas. Es decir, cumple con el número mínimo de semanas exigido en dicha reforma constitucional para conservar el derecho a la extensión del régimen de transición, hasta el 31 de diciembre de 2014.

67. En segundo lugar, de conformidad con el principio de favorabilidad y el precedente constitucional expuesto anteriormente, a la actora le era aplicable el Acuerdo 049 de 1990. Según el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos: (a) sesenta (60) años de edad en el caso de los hombres o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y (b) un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

68. En el caso concreto, según consta en el expediente del proceso ordinario laboral, la señora Pérez Collazos (i) contaba con la edad requerida para pensionarse, puesto que en el momento en el que solicitó a Colpensiones el reconocimiento de la pensión de vejez (26 de mayo de 2017) tenía 62 años de edad, y (ii) acreditó más de 1000 semanas cotizadas (exactamente 1039,71 semanas), como lo ordena el literal b del artículo 12 del Acuerdo 049

de 1990. De este modo, la demandante demostró el cumplimiento de los presupuestos para el reconocimiento de la pensión de vejez establecidos en el Acuerdo 049 de 1990, y era exigible su aplicación vía administrativa o jurisdiccional, siguiendo, entre otras decisiones, las sentencias SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022.

69. A pesar de ello, la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia omitió analizar y resolver el caso concreto a la luz del principio constitucional de favorabilidad. Si la accionante cumple con los requisitos, la aplicación del Acuerdo 049 resultaba obligatoria, en la medida en que dicho principio exige aplicar la normatividad más beneficiosa a quien solicita el reconocimiento de una prestación pensional. Por lo anterior, no es de recibo la postura de la autoridad accionada, pues esta adoptó una decisión desfavorable para la demandante a pesar de reconocer que era beneficiaria del régimen de transición, bajo el argumento de que cotizó al ISS (hoy Colpensiones) a partir del 1° de julio de 1999, es decir, después de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. Por lo anterior, la Sala concluye que en este caso se presentó un violación directa de la Constitución por inaplicación del artículo 53 superior e inobservancia del principio de favorabilidad.

70. La decisión judicial demandada incurrió en un defecto sustantivo. El fallo cuestionado se sustentó en la interpretación según la cual el Acuerdo 049 de 1990 se aplica exclusivamente para quienes se afiliaron y cotizaron al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994. Sin embargo, como se señaló en líneas anteriores, dicha interpretación no se corresponde con lo establecido en esa normativa.

71. En este punto, la Sala encuentra que la sentencia acusada incurrió en un defecto sustantivo porque la autoridad judicial accionada (i) dejó de aplicar el Acuerdo 049 de 1990 para determinar si la demandante cumplía o no con los requisitos para obtener la pensión de vejez, cuando se demostró que aquella tenía los requisitos de edad y semanas cotizadas bajo dicho régimen y, en su lugar, (ii) exigió a la accionante un requisito inexistente en esa normativa.

72. En primer lugar, la autoridad judicial consideró que no procedía analizar el derecho pensional de la demandante porque esta empezó a cotizar al ISS (hoy Colpensiones) a partir del 1° de junio de 1999, es decir, después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

En ese sentido, decidió inaplicar el Acuerdo 049 de 1990 bajo la premisa de que la adscripción a dicho régimen pensional imponía que la persona se hubiese afiliado a él con anterioridad a la vigencia del nuevo sistema, según criterio señalado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en 2020, es decir, antes del pronunciamiento en 2022 de unificación jurisprudencial de la Corte Constitucional -intérprete auténtico de la Carta- que invocó la accionante, y que da aplicación al principio de favorabilidad en materia laboral.

73. Dicha inaplicación de la norma constituye un desconocimiento del marco jurídico pertinente para la resolución del caso, por lo tanto, hace que se configure un defecto sustantivo que afecta los derechos fundamentales de la accionante. Como se explicó en líneas anteriores, la señora Pérez Collazos demostró el cumplimiento de los presupuestos para el reconocimiento de la pensión de vejez dispuestos en el Acuerdo 049 de 1990, y era exigible la aplicación de este, vía administrativa o jurisdiccional, siguiendo, entre otras decisiones, las sentencias SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022 de la Corte Constitucional, que precisaban justamente el alcance de lo dispuesto por el referido Acuerdo 049.

74. En segundo lugar, la inaplicación del Acuerdo 049 de 1990 derivó en la exigencia de un requisito que no está previsto en la ley. En efecto, en la providencia cuestionada, la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la adscripción al régimen pensional de dicho acuerdo imponía que la demandante se hubiese afiliado a él con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (el 1° de abril de 1994). En consecuencia, la autoridad accionada consideró que no era procedente estudiar el derecho pensional a la luz del Acuerdo 049 porque, aunque la actora era beneficiaria del régimen de transición, empezó a cotizar en el ISS desde el 1° de julio de 1999 .

75. Según la interpretación y aplicación constitucional del Acuerdo 049 de 1990, no solo procedía la acumulación de los tiempos públicos trabajados para entidades del Estado, sino que además a la actora no le era exigible que estuviese afiliada al Instituto de Seguros Sociales (ISS) con anterioridad a la entrada en vigor del Sistema Integral de Seguridad Social.

76. Como lo señaló la Sentencia SU-049 de 2024, lo importante para el caso de los beneficiarios del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993, es que la autoridad judicial o administrativa puede definir cuál de los regímenes anteriores resulta favorable para quien demanda la pensión de vejez, con el objetivo de que logre el reconocimiento de aquella.

77. No se trata de establecer una aplicación ad infinitum de regímenes jurídicos pasados, sino del reconocimiento de circunstancias excepcionales que hicieron necesario y admisible la creación de un mecanismo de transición para un grupo determinado de personas, quienes tenían expectativas de pensionarse bajo un régimen caracterizado por su fragmentación y por la dispersión de las reglas pensionales. En ese contexto, la interpretación del Acuerdo 049 de 1990 sin tener en cuenta los principios y derechos mencionados resulta contraria a la perspectiva constitucional que busca la protección de los derechos fundamentales.

78. Para el caso específico, el fallo judicial recurrido no tuvo en cuenta lo ordenado por el Acuerdo 049 de 1990, su interpretación constitucional, el alcance del régimen de transición, ni el contexto previo a la Ley 100 de 1993, como se indicó precedentemente. En efecto, la accionante no estuvo afiliada al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994 por mera voluntad, capricho o desidia, pues en aquella época no era potestativo de la trabajadora afiliarse a un régimen pensional y decidir libremente las condiciones para la causación y el reconocimiento de las prestaciones de seguridad social.

79. De acuerdo con la historia laboral de la señora Pérez Collazos aportada al expediente ordinario, ella laboró en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde el 3 de abril de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1994. Conforme con los artículos 17 y 18 de la Ley 6 de 1945, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los empleados y obreros nacionales de carácter permanente estaban a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal). En consecuencia, la accionante, al estar vinculada laboralmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad del orden nacional, consecuentemente debía estar afiliada a dicha caja de previsión social.

80. Estas circunstancias, como ha sido reiterado en la jurisprudencia constitucional, no estaban bajo el control de la trabajadora, sino que correspondían a una característica intrínseca del sistema pensional, el cual auspiciaba diversidad de regímenes, incluyendo

efectos en casos como el presente, en el cual la trabajadora no podía optar libremente por afiliarse al ISS. Por lo tanto, no se justifica la restricción impuesta por la interpretación de la autoridad judicial demandada.

81. En conclusión, la Sala constata que la decisión judicial prescindió de la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 al interpretar su artículo 12 de manera contraria al principio de favorabilidad. En concreto, se desatendió una hermenéutica sistemática que, de acuerdo además con el precedente constitucional, sustenta que, de manera excepcional y particular, la acumulación de tiempos de servicios públicos y privados para el reconocimiento de la pensión contemplada en el régimen de transición procede, sin que ello dependa de que la persona se hubiese afiliado al ISS con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, la Sala Cuarta de Descongestión Laboral exigió esta afiliación previa al ISS, como un requisito que no estaba contemplado en el Acuerdo 049 de 1990, con lo cual incurrió igualmente en defecto sustantivo al resolver sobre el derecho pensional de la accionante.

82. El fallo judicial desconoció el precedente constitucional sobre la interpretación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez a las personas beneficiarias del régimen de transición. La Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022 de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia desconoció la ratio decidendi fijada por la Corte Constitucional en la materia. En efecto, el precedente constitucional comprende una subregla jurisprudencial que permite el cómputo de tiempos públicos y privados en el marco del Acuerdo 049 de 1990, así como la aplicación de dicho Acuerdo para los beneficiarios del régimen de transición que no estuvieron afiliados al ISS para la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993. Según aquella, “a efectos del reconocimiento de la pensión de vejez, es posible acumular los tiempos de servicio cotizados a las cajas o fondos de previsión social con las semanas de cotización efectuadas al ISS, independientemente de si la afiliación a dicho Instituto se dio con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993” (subrayado fuera del texto).

83. Como se explicó, en todos los fallos citados en el recuento de jurisprudencia que se desarrolló previamente, en particular en las Sentencias SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022, la Corte Constitucional examinó casos de trabajadores que solicitaron, en su condición de

beneficiarios del régimen de transición, la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez. Sin embargo, la autoridad judicial accionada negó dicho reconocimiento porque, aunque procedía la acumulación de los tiempos públicos y privados, consideró que “no [era] procedente analizar el derecho pensional” demandado bajo la premisa que, para la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, el solicitante tenía que estar afiliado y haber cotizado al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994.

84. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Sentencia SU-273 de 2022 fue proferida el 28 de julio de ese mismo año y remitida a relatoría el 16 de septiembre del mismo año. En este caso, la providencia cuestionada data del 27 de septiembre de 2022, por lo que el criterio aplicado por la Corte Constitucional constituyó un antecedente a la decisión de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

85. Los fundamentos fácticos del presente caso son equiparables a los que correspondieron a los fallos resueltos con anterioridad. Esto porque se trata de trabajadores vinculados a entidades públicas que solicitaron la acumulación de semanas de cotización con tiempos privados para, en su condición de beneficiarios del régimen de transición, gozar del reconocimiento pensional bajo el Acuerdo 049 de 1990. Lo anterior supone que, con base en el principio de igualdad en relación con la aplicación de la ley, en el presente asunto ha debido seguirse el precedente constitucional vigente o asumirse las cargas de transparencia y suficiencia para no hacerlo. No obstante, la Sala encuentra que la providencia judicial controvertida no presentó una argumentación jurídica clara, suficiente y pertinente para apartarse de aquel precedente constitucional.

86. En primer lugar, la motivación de decisión censurada no hizo ninguna referencia al citado precedente de la Corte Constitucional, para así cumplir con la carga mínima de transparencia que exige la inaplicación de una sentencia del tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional. Tampoco se explicó por qué no se hizo mención del precedente constitucional que para la demandante respaldaba sus pretensiones, ni se señalaron las razones de dicha omisión, aunque a ello se aludió desde la presentación de la demanda ordinaria laboral y, con posterioridad, en los recursos judiciales interpuestos. De acuerdo con el expediente del proceso ordinario laboral, la accionante invocó la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 bajo la interpretación constitucional expuesta, entre otras decisiones, en las sentencias SU-769 de 2014 y T-370 de 2016. A pesar de ello, ninguna referencia puntual se realizó al resolver el

trámite de segunda instancia, ni el recurso extraordinario de casación.

87. En segundo lugar, la providencia judicial controvertida no ofreció una justificación razonable, suficiente y proporcionada que soportara las razones por las cuales se apartaba de la subregla establecida por esta corporación y construida desde la Sentencia T-370 de 2016. No justificó con suficiencia la interpretación que realizó sobre el Acuerdo 049 de 1990, sobre la base de controvertir la interpretación constitucional, sistemática e histórica que la Corte Constitucional ha realizado respecto de la aplicación del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.

88. La accionada no discutió jurídicamente la fundamentación reiterada de la Corte Constitucional sobre la aplicación favorable del régimen de transición, que permite recurrir a las normas jurídicas anteriores más propicias para las condiciones específicas de la solicitante, con el objetivo de lograr el reconocimiento de la pensión de vejez, ante las fallas, divisiones y problemas que presentaban los modelos pensionales previos a la Ley 100 de 1993. En efecto, la providencia cuestionada no presentó la fundamentación necesaria para sustentar la decisión de la autoridad judicial y considerar la no aplicación del precedente constitucional.

89. En tercer lugar, el fallo tampoco demostró que su interpretación alternativa sobre el alcance del Acuerdo 049 de 1990 ofreciera una respuesta al régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 19993, que garantizara de mejor manera los derechos, los principios y los valores constitucionales propios del Sistema de Seguridad Social, así como sus ventajas de cara a asegurar el mínimo vital, la vida digna y el principio de favorabilidad para los trabajadores, en particular de sujetos de especial protección constitucional expuestos a escenarios de vulnerabilidad social y económica.

90. En esta oportunidad, la Corte Constitucional entiende que el único argumento planteado en la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022 obedece a la comprensión del Sistema de Seguridad Social bajo una lógica de seguro. En efecto, el fallo indica que el Acuerdo 049 de 1990 únicamente se aplica a los solicitantes que al 1° de abril de 1994 estuvieron afiliados al ISS.

91. Sin embargo, esta corporación a través de su jurisprudencia, como se evidencia en la Sentencia C-277 de 2021, ha reconocido la seguridad social en las prestaciones de vejez,

invalidez y muerte como un derecho autónomo y con carácter fundamental, que transciende la mera concepción vinculada a la lógica de un seguro. La Corte Constitucional ha considerado, a partir de los artículos 1°, 46 y 48 superiores, que la seguridad social implica derechos inalienables para el trabajador, aspira a que los individuos enfrenten desafíos laborales, de salud o de vejez con dignidad y, adicionalmente, se erige como una garantía constitucional destinada a preservar el mínimo vital. En este contexto, la seguridad social no solo se concibe como un mecanismo de previsión económica, como podía entenderse antes de la Constitución de 1991, sino que se le califica como un pilar fundamental para la materialización de los principios constitucionales de dignidad humana y protección integral de la persona.

92. Dicha interpretación sobre el carácter esencial o fundamental de la seguridad social ha sido determinante en la definición que la Corte Constitucional ha realizado sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, para el reconocimiento de la pensión de vejez a personas que de manera excepcional son beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993.

93. Por regla general, la Ley 100 de 1993, en su artículo 36, dispone que el régimen de transición permite a la persona beneficiarse de la norma pensional anterior, siempre que se cumpla con las reglas de esa normatividad y con los requisitos para acceder a la pensión previstos en la ley previa. Como se señaló anticipadamente, la Corte Constitucional ha expuesto una interpretación constitucional sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez, que resulta importante reiterar, ya que dicha interpretación, la cual a juicio de este tribunal responde de mejor manera a postulados constitucionales, no fue controvertida por la autoridad accionada.

94. Primero, la Corte Constitucional ha señalado que antes de la promulgación de la Ley 100 de 1993 existía una proliferación de regímenes pensionales. Este fenómeno se caracterizaba por la coexistencia de diversos sistemas pensionales, que se traducía en dificultades para los ciudadanos al momento de acreditar los requisitos y acceder a los derechos previstos por aquellos regímenes.

95. Segundo, no existía una cobertura universal ni una obligatoriedad de afiliación al sistema.

En algunos casos, como en el de la demandante en la presente acción de tutela, los trabajadores no estaban afiliados a un régimen jurídico determinado, sino que dependían de los efectos específicos previstos por diversas normas laborales, incluso cuando el Estado era su empleador.

96. Tercero, el régimen de transición surge como un escenario intermedio entre el modelo anterior y el nuevo, respondiendo a la necesidad de asegurar la máxima realización de los derechos a la seguridad social, en un contexto de imprevisibilidad durante la transición normativa.

97. Cuarto, dicho régimen reconoce situaciones excepcionales de los trabajadores en transición entre regímenes, permitiendo, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la aplicación del régimen más favorable bajo el principio consagrado en el artículo 53 superior. Con ello se busca garantizar el reconocimiento de la pensión de vejez ante la circunstancia misma de la movilidad entre regímenes pensionales.

98. Quinto, la finalidad de la Ley 100 de 1993, incluyendo su régimen de transición, era corregir las deficiencias y problemas inherentes a la diversidad de regímenes pensionales, que obstaculizaban el ejercicio del derecho pensional, especialmente cuando se diferenciaba entre el carácter público o privado de estos. Aquella normativa buscaba, por ende, superar esas barreras y asegurar una protección más efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos en materia de seguridad social previsional.

99. Desde esta perspectiva, la determinación adoptada por la autoridad judicial accionada no desvirtuó ninguna de las condiciones expuestas anteriormente, ni aportó elementos que justificaran su interpretación alternativa respecto del alcance del Acuerdo 049 de 1990, como respuesta al régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993. En consecuencia, la Sala Plena considera que la decisión demandada desconoce el precedente constitucional y no presenta una fundamentación sólida que justifique su apartamiento del criterio en él aplicado.

100. Esta corporación comparte lo señalado por la demandante en el sentido de que, sin una explicación razonable, se desconoció el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la mencionada Sentencia SU-273 de 2022, según la cual: (i) el principio de favorabilidad en sentido amplio admite, para efectos de acreditar los requisitos previstos en el Acuerdo 049

de 1990 con miras a acceder a la pensión de vejez, acumular aportes hechos al ISS (los cuales antes de la Ley 100 de 1993 eran mayoritariamente semanas en el sector privado) con tiempo de servicio prestado a entidades del Estado que tenían a su cargo el reconocimiento directo de las prestaciones sociales o semanas aportadas a fondos o cajas de previsión; y, adicionalmente, (ii) la acumulación de tiempos entre distintos fondos, regímenes pensionales o tiempos de servicio públicos y privados para la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, no puede condicionarse a que los beneficiarios del régimen de transición estuvieran afiliados al ISS para la fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. En ese sentido, no le asiste razón a Colpensiones, quien en su intervención en sede de revisión sostuvo que la autoridad judicial accionada ofreció la suficiente carga argumentativa e indicó los motivos que la condujeron a apartarse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

101. Por lo anterior, el desconocimiento del precedente constitucional derivó en una transgresión del principio de igualdad en la aplicación del derecho, por cuanto la corporación accionada, le dio un tratamiento diferente a la demandante, a pesar de existir identidad de situaciones fácticas y jurídicas entre el caso de la señora Pérez Collazos y los asuntos resueltos por esta corporación en la jurisprudencia unificada en la materia. Y, dicha autoridad se apartó del precedente sin explicar las razones de su decisión.

102. Finalmente, esta corporación considera pertinente llamar la atención de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia acerca de la imperatividad del precedente constitucional. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en casos similares al decidido en la presente providencia, como en las sentencias SU-317 de 2021 y SU-049 de 2024 se hizo necesario amparar los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social ante decisiones de dicha autoridad judicial, en las que incurrió igualmente en desconocimiento de la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez. Al respecto, no puede perderse de vista que como lo dispone el inciso 2 del parágrafo del artículo 16 de la Ley 270 de 1996, conforme la modificación hecha por el artículo 2 de la Ley 1761 de 2016, las salas de descongestión laboral de la Corte Suprema de Justicia pueden devolver los expedientes a su cargo a la Sala de Casación Laboral, cuando consideren es procedente cambiar la jurisprudencia o crear una nueva. Ello tiene plena oportunidad, en tratándose de hacer efectivo el precedente constitucional consolidado por esta Corte.

103. Por las anteriores razones, la Sala Plena concluye que con la Sentencia de casación SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad de Martha Lucía Pérez Collazos. Cabe señalar que la accionante es una persona de especial protección constitucional, en razón de su condición de adulta mayor, y que su falta de ingresos para garantizar su subsistencia constituye una afectación de su mínimo vital. En la demanda de tutela, la actora manifestó que la mesada pensional reclamada sería la única fuente de ingreso fijo mensual con la que podría contar debido a que no cuenta con un trabajo que le proporcione los medios necesarios para subsistir.

104. Al respecto, Colpensiones adujo que la accionante no pertenece a un grupo que la haga beneficiaria de especial protección constitucional debido a que no sen encuentra en la base de datos del Sisbén IV y está afiliada en salud como beneficiaria en el régimen contributivo. En relación lo anterior, la Sala determina que lo señalado por Colpensiones no desvirtúa que la negación de la prestación económica hubiese afectado el mínimo vital de la accionante. Contrario a ello, el hecho de que la señora Pérez Collazos esté afiliada en salud como beneficiaria permite determinar que no puede realizar directamente sus cotizaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Asimismo, el que la demandante no cuente con un empleo debido a su edad avanzada ni con una pensión implica la necesidad de que en este caso el juez constitucional proteja su derecho fundamental. Además, se debe tener en cuenta que la actora lleva más de siete años intentando acceder a la prestación económica, puesto que, desde el 26 de mayo de 2017, la demandante solicitó el reconocimiento de su pensión, el cual fue negado en sede administrativa por Colpensiones y, posteriormente, por la justicia ordinaria.

105. En el presente asunto se satisface el principio de sostenibilidad financiera. Frente al argumento de Colpensiones, que en su intervención durante el trámite de revisión manifestó que, de otorgarse la pensión de vejez a la accionante, se transgrede el principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Sin embargo, la Sala determina que el reconocimiento de la prestación a la actora no transgrede ninguna de las reglas propias del aludido principio, puesto que la señora Pérez Collazos no pretende el reconocimiento de una prestación sin cumplir con los requisitos legales aplicables.

106. De acuerdo con el análisis realizado previamente, en este caso se constató que la accionante sí cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez, conforme al Acuerdo 049 de 1990. Ello, en consideración a que la señora Pérez Collazos (i) es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1992, (ii) cumple con los requisitos de la edad y el número de semanas mínimos para pensionarse, de acuerdo con el artículo 12 del mencionado acuerdo y (iii) ni la accionante, ni la autoridad judicial accionada, ni Colpensiones señalaron que la intención de la tutela es obtener una mesada que supere los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

107. Órdenes y remedios judiciales por adoptar. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional revocará el fallo adoptado el 1° de febrero de 2023 por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, que confirmó la decisión del juez de tutela de primera instancia (Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia) mediante la cual se negó la acción de tutela. En su lugar, amparará los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad de Martha Lucía Pérez Collazos, persona de especial protección constitucional, debido a su avanzada edad la afectación de su mínimo vital ante su falta de ingresos para garantizar su subsistencia. Por lo tanto, procederá a dejar sin efectos la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, adoptada en el marco de la demanda ordinaria laboral instaurada por la accionante contra Colpensiones.

108. Como remedio judicial, de manera excepcional, la Sala Plena adoptará directamente la orden de reemplazo. Lo anterior, a pesar de que, por regla general, en asuntos como este el remedio correspondería a su devolución al juez natural para que adopte la correspondiente sentencia de reemplazo. Esta determinación se debe a que en el presente caso (i) el derecho pensional está plenamente acreditado, puesto que no es objeto de debate que la accionante cumple los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990 por cuanto, siendo beneficiaria del régimen de transición, cotizó más de 1000 semanas; (ii) se trata de una mujer de 69 años de edad que, desde el año 2017, ha reclamado infructuosamente el acceso a su pensión de vejez tanto en sede administrativa como jurisdiccional, pese a que no hay dudas de que es la titular de la misma; (iii) la negativa en el reconocimiento de la pensión de vejez afecta el mínimo vital de la demandante, quien no tiene ninguna fuente mensual de ingresos para solventar sus necesidades, y (iv) como se señaló previamente, la autoridad judicial accionada

ha sido renuente en obedecer el precedente constitucional.

109. En consecuencia, por las particularidades del caso, la Corte Constitucional ordenará directamente, y sin más dilaciones, a Colpensiones que, en el marco de sus funciones legales y reglamentarias, reconozca y pague la pensión de vejez a Martha Lucía Pérez Collazos, en aplicación de las disposiciones previstas en el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año. Lo anterior, teniendo en cuenta que la demandante es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, así como de la pensión de vejez, por cumplir los requisitos del citado acuerdo. Adicionalmente, la entidad deberá reconocer y pagar las sumas adeudadas a la señora Pérez Collazos por concepto de retroactivo pensional, sin perjuicio de que se aplique el fenómeno de la prescripción trienal consagrada en el artículo 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo. Para tal efecto, se tendrá en cuenta la fecha en la cual se estructuró el derecho pensional, en consideración, además, del momento en el cual el solicitante haya dejado de aportar al Sistema de Pensiones.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

REVOCAR la sentencia proferida el 31 de agosto de 2023 por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, juez de tutela de primera instancia, que negó la acción de tutela. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad de Martha Lucía Pérez Collazos.

. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia SL3423-2022 del 27 de septiembre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que decidió el recurso de casación interpuesto por la accionante en contra de la sentencia del 23 de julio de 2019, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en el proceso ordinario laboral que promovió Martha Lucía Pérez Collazos contra Colpensiones.

. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) que, de acuerdo con sus funciones, en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a reconocer y pagar la pensión de vejez a Martha Lucía Pérez Collazos, en aplicación de las disposiciones previstas en el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia. Igualmente, disponer el pago del retroactivo pensional causado y no prescrito, conforme las reglas de prescripción trienal consagradas en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo, la actualización de la suma liquidada y el pago de los intereses moratorios, así como lo demás señalado en los términos de esta providencia.

. EXHORTAR a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, así como a sus salas de descongestión, a ajustar su jurisprudencia en relación con la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez de personas beneficiarias del régimen de transición, de acuerdo con lo establecido el precedente constitucional, reiterado por la presente decisión.

. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con impedimento aceptado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Ausente con comisión

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

M.P. Juan Carlos Cortés González