TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia SU-049/24

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PENSION DE VEJEZ-Procedencia por incurrir en defecto sustantivo con relación al principio de favorabilidad en la acumulación de tiempo de servicios

(…) la decisión judicial prescindió de la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 al interpretar su artículo 12 de manera contraria al principio de favorabilidad. (…), se desatendió una interpretación sistemática que, de acuerdo con el precedente constitucional, sustenta que, de manera excepcional y particular, la acumulación de tiempos de servicio público y privados para el reconocimiento de la pensión contemplada en el régimen de transición procede sin depender de la fecha de afiliación al ISS.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PENSION DE VEJEZ-Procedencia por desconocimiento del precedente constitucional con relación al principio de favorabilidad en la acumulación de tiempo de servicios

(i) 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 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 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.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES DE ALTAS CORPORACIONES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad son más estrictos

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL E IN DUBIO PRO OPERARIO-Acumulación de tiempos laborados y no cotizados antes de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993

PENSION DE VEJEZ-Acumulación de tiempo de servicio para ser beneficiario de régimen de transición del Acuerdo 049/90

ACUMULACION DE TIEMPO Y SEMANAS COTIZADAS PARA PENSION DE VEJEZ-Línea jurisprudencial

(…), 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, aprobado 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 de Seguridad Social Integral.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA SU-049 DE 2024

Referencia: expediente T-9.303.794

Acción de tutela interpuesta por Luis Enrique Fernández Serna en contra de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de

Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Asunto: defecto sustantivo y desconocimiento del precedente. 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

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de febrero 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 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, el 1° de febrero de 2023, en segunda instancia, que confirmó la decisión de primera instancia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, el 17 de noviembre de 2022, que negó la acción de tutela interpuesta por Luis Enrique Fernández Serna en contra de la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

¿Qué estudió la Corte?

La Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona de 89 años, que solicitó el reconocimiento de su pensión de vejez en aplicación del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, su calidad de beneficiario del Acuerdo 049 de 1990. El actor controvirtió una decisión judicial adoptada en sede de casación en el marco de un proceso ordinario laboral contra Colpensiones. Para el demandante, el fallo judicial incurrió en los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional al negarle la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, bajo el argumento que debía estar afiliado 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.

(§1-23)

¿Qué consideró la Corte?

La Corte Constitucional insistió su precedente vigente desde la Sentencia T-370 de 2016, reiterado en los fallos T-028 de 2017, T-088 de 2017 y T-522 de 2020, objeto de unificación en la Sentencia SU-317 de 2021 y consolidado recientemente en la Sentencia SU-273 de 2022. Siguiendo este precedente constitucional, el tribunal expuso que existe una subregla que permite la acumulación de tiempo público y privado bajo el Acuerdo 049 de 1990, que interpreta su alcance a la luz de los postulados de la Constitución Política. Esta subregla es la siguiente: "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". (§24-57)

¿Qué decidió la Corte?

La Sala encontró que la autoridad judicial accionada interpretó equivocadamente las disposiciones jurídicas y no aplicó el precedente constitucional vigente. En consecuencia, la Corte Constitucional decidió amparar los derechos fundamentales invocados por el actor y dejar sin efectos la sentencia objeto de la acción. Ello luego de verificar que: (i) la interpretación del alcance del Acuerdo 049 de 1990 dispuesta por la jurisdicción ordinaria laboral, en particular por la Corte Suprema de Justicia, Sala Cuarta de Descongestión Laboral, no corresponde con postulados y principios constitucionales reiterados por esta corporación; y (ii) tampoco la decisión judicial recurrida ofreció una justificación razonable, suficiente y proporcionada para apartarse del precedente constitucional sentado desde 2016. Al contrario, (iii) el accionante acreditó los requisitos de acceso al régimen de transición previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo que le resultaba jurídicamente admisible la aplicación de un régimen pensional anterior. Además, el actor demostró el cumplimiento de los presupuestos para aplicar el Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de vejez, en correspondencia con el principio de favorabilidad. (§58-95)

¿Qué ordenó la Corte?

La Corte Constitucional ordenó: (i) revocar los fallos de tutela que negaron la acción constitucional del accionante; (ii) amparar los derechos fundamentales alegados por una persona sujeto de especial protección constitucional debido a su avanza edad, su condición socioeconómica y su estado salud; (iii) dejar sin efectos la decisión judicial recurrida, y (iv) adoptar directamente la orden de reemplazo. (§96-103)

II. ANTECEDENTES

Hechos, contexto del caso y acción de tutela

1. 1. Presentación general de la acción de tutela. La acción constitucional se interpuso contra la sentencia del 4 de octubre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Esta decisión se emitió luego del proceso ordinario laboral adelantado por el señor Fernández Serna en contra de Colpensiones. Según el accionante, el fallo incurrió en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente constitucional, pues negó la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, para el reconocimiento de su pensión de vejez. En el escrito se cuestiona el argumento según el cual para beneficiarse del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 y, por ende, de la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, el actor debió afiliarse y cotizar al Instituto de Seguros Sociales (ISS) con anterioridad al 1° de abril de 1994, fecha en que entró a regir el sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993.

2. Contexto previo a la presentación de la demanda ordinaria laboral. Luis Enrique Fernández Serna nació el 19 de noviembre de 1934, por lo que en la actualidad tiene 89 años. Durante su vida laboral prestó sus servicios en el sector público y se desempeñó también como trabajador independiente entre el 26 de agosto de 1980 y el 31 de enero de 1996, tiempo total de cotización. Según consta en el certificado de periodos de vinculación para pensiones y bonos pensionales, desde el 1° de enero de 1994 el empleador del actor, para el caso, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, lo afilió al Instituto de Seguros Sociales. Además, de acuerdo con los medios de prueba allegados al expediente ordinario laboral y de tutela, el actor cotizó un total de 5.470 días laborados que corresponden a 781 semanas, de la siguiente manera:

Entidad donde trabajó

Desde

Hasta

Corporación Autónoma Regional del Cauca

26/08/1980

31/03/1994

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

01/04/1994

31/07/1994

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

01/08/1994

31/08/1994

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

01/09/1994

31/12/1994

Luis Enrique Fernández Serna

01/03/1995

31/08/1995

Luis Enrique Fernández Serna

01/10/1995

31/12/1995

Luis Enrique Fernández Serna

01/01/1996

31/01/1996

3. El apoderado judicial del accionante reseñó que, para el 19 de noviembre de 1994, el señor Fernández Serna ya cumplía con los requisitos establecidos en el Acuerdo 049 de 1990 para acceder al reconocimiento de la pensión de vejez. Según da cuenta el acto administrativo emitido por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el demandante cotizó más de 500 semanas (exactamente 781 semanas) durante los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad requerida (esto es, entre el 19 de noviembre de 1974 y 19 de noviembre de 1994, fecha en la que cumplió 60 años), como lo ordena el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990.

4. Conforme se indica en el escrito de tutela, el actor pasó décadas exigiendo el reconocimiento de su prestación económica por medio de diferentes vías administrativas y judiciales. Previo a la presentación de la demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones, que ahora se discute, el actor radicó diferentes solicitudes administrativas ante el extinto Instituto de Seguros Sociales (ISS) y con posterioridad ante Colpensiones, para el reconocimiento de su pensión de vejez, en aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, dichas entidades negaron las solicitudes, asunto que se debatió en el proceso ordinario laboral, con fundamento en que el señor Fernández Serna no cumplía los requisitos de los regímenes pensionales anteriores a la Ley 100 de 1993, en particular, las condiciones previstas en el Acuerdo 049 de 1990, como se reseña a continuación.

Solicitud

Decisión del ISS y Colpensiones

Solicitud del 7 de septiembre de 2007 ante el ISS. El actor señaló que contaba con 73 años y las semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión de vejez en aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Resolución 00284 de 2008. El Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca, negó

la petición. Estimó que no cumplía con los requisitos de la Ley 33 de 1985. Además, no acreditaba 500 semanas de cotización efectuadas exclusivamente al ISS dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad, según lo establecido en el Acuerdo 049 de 1990.

Solicitud del 14 de diciembre de 2016 ante Colpensiones. El actor solicitó el reconocimiento de la prestación en aplicación del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990.

Resolución GNR 45247 del 10 de febrero de 2017. Colpensiones negó la prestación bajo el argumento de que no cumplía los requisitos mínimos de semanas de cotización, de acuerdo con las reglas previstas en el Acuerdo 049 de 1990.

Recurso de apelación interpuesto el 23 de febrero de 2017. El abogado insistió en que el peticionario cumplió con las condiciones del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, le resultaba aplicable el Acuerdo 049 de 1990, según las reglas desarrolladas en las Sentencias SU-769 de 2014 y T-408 de 2016 de la Corte Constitucional.

Resolución 496 del 9 de marzo de 2017. Colpensiones confirmó su decisión porque el actor no cumplió los requisitos exigidos en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, es decir, no acreditó 1.000 semanas cotizadas exclusivamente al ISS, ni 500 semanas entre el 19 de noviembre de 1974 y el 19 de noviembre de 1994.

5. Demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones. El 7 de febrero de 2019, el actor en tutela interpuso demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones. Solicitó que se declarara su condición de beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, se le aplicara el Acuerdo 049 de 1990, por tener más de 500 semanas cotizadas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad, incluidas las semanas laboradas como servidor público en la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia SU-769 de 2014 de la Corte Constitucional. En ese orden, solicitó el reconocimiento y pago de la prestación económica, junto con el pago de los intereses de mora, desde el 14 de diciembre de 2013, momento en el que aplica la prescripción trienal de las mesadas pensionales, término que se cuenta desde la fecha en que radicó la primera solicitud ante Colpensiones.

6. El 29 de agosto de 2019, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán accedió a las pretensiones de la demanda. Ordenó a Colpensiones reconocer y pagar la pensión de vejez y el retroactivo correspondiente con los intereses moratorios. Declaró la prescripción de las mesadas pensionales exigibles con anterioridad al 7 de febrero de 2016. Como fundamento de la decisión, la autoridad judicial expuso que el demandante era beneficiario del régimen de transición porque tenía la edad y las semanas para obtener el reconocimiento pensional, en aplicación del Acuerdo 049 de 1990, siguiendo la interpretación dispuesta por la Corte Constitucional en las Sentencias SU-769 de 2014 y SU-057 de 2018.

7. El señor Fernández Serna apeló la sentencia de primera instancia respecto de la fecha de prescripción de las mesadas pensionales. El 15 de mayo de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Popayán, al resolver el grado jurisdiccional de consulta, decidió pronunciarse sobre todo el problema jurídico y revocó el fallo de primer grado. Negó las pretensiones de la demanda y absolvió a Colpensiones. El tribunal estimó que el juez de primera instancia incurrió en un desacierto jurídico al resolver favorablemente la pensión en favor del demandante con base en las sentencias SU-769 de 2014 y SU-057 de 2018. Expuso que en esas providencias los accionantes estaban afiliados al ISS desde antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. Sostuvo que, siguiendo la pauta jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, quien pretenda ser beneficiario del régimen de transición del Acuerdo 049 de 1990, debió estar afiliado al régimen pensional administrado por el ISS con antelación a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, situación que no fue demostrada por el actor.

8. Sentencia judicial recurrida. La parte actora interpuso el recurso extraordinario de casación, cuya decisión correspondió a la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral. El 4 de octubre de 2022, esta autoridad decidió no casar el fallo de segundo grado. Argumentó que no era posible la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, aprobado mediante el Decreto 758 de 1990, dado que el accionante no estuvo afiliado ni realizó cotizaciones al ISS con antelación al 1º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia del sistema general de seguridad social en pensiones. La sentencia señaló como su problema jurídico si "el Tribunal se equivocó al afirmar que el recurrente no tenía derecho a la pensión de vejez, toda vez que el Acuerdo 049 de 1990 no permitía acumular las semanas laboradas a una entidad del sector público con las aportadas al ISS".

9. La providencia 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, y de acuerdo con los fallos SL4392-2020 y SL4165-2020, la Sala aclaró que la aplicación de este régimen pensional por vía de transición impone, como mínimo, que el solicitante se haya afiliado al mismo durante su vigencia (Acuerdo 049 de 1990), pues sólo así puede accederse al derecho pensional, dado que se cumplirían los supuestos de hecho que la normativa exige. El primero de ellos, y el esencial, insistió, "que se hubiese consolidado éste con la calidad de afiliado al mismo, ello por cuanto no es dable derivar un derecho de una condición que nunca se tuvo". En ese orden, concluyó que para el caso puntual del señor Fernández Serna no era posible aplicar el Decreto 758 de 1990, puesto que el accionante no estuvo afiliado ni realizó cotizaciones al ISS con antelación al 1° de abril de 1994, a pesar de ser beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

10. Acción de tutela. El 31 de octubre de 2022, el señor Fernández Serna, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de la decisión adoptada el 4 de octubre de 2022 por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En su criterio, el fallo judicial incurrió en: (i) un defecto sustantivo y, en correlación, (ii) en un desconocimiento del precedente constitucional.

11. Defecto sustantivo. El actor sostuvo que la corporación judicial accionada cometió tres errores de carácter normativo con incidencia en la garantía de los derechos fundamentales. Primero, la autoridad dejó de aplicar el Acuerdo 049 de 1990 para determinar si se cumplía o no con los requisitos para obtener la pensión de vejez, cuando judicialmente se demostró que el señor Fernández Serna satisface los requisitos de edad y semanas cotizadas. Segundo, interpretó asistemáticamente el inciso 2° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que no condiciona la aplicación del régimen de transición a la afiliación o cotización al ISS con antelación al 1º de abril de 1994. En su lectura, la autoridad judicial no tuvo en cuenta que el artículo 33, parágrafo 1° del mismo cuerpo normativo, permite acumular tiempos públicos no cotizados al ISS. Tercero, la autoridad judicial no hizo una interpretación teleológica del Acuerdo 049 de 1990, de conformidad con los principios de la Constitución Política, como el de favorabilidad para el trabajador.

12. Desconocimiento del precedente constitucional. El demandante adujo que la decisión de

la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia desconoció las sentencias SU-769 de 2014, SU-057 de 2018, SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022. Recalcó que el tribunal constitucional, desde el fallo SU-769 de 2014, estableció que era posible acumular tiempos laborados con entidades del Estado y los aportes al ISS, con el fin de alcanzar los requisitos para la pensión de vejez previstos en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990. El accionante sostuvo que la lectura del precedente unificado de la Corte Constitucional permite aplicar el Acuerdo de 1990 a quienes no cotizaron exclusivamente al ISS con antelación al 1º de abril de 1994, pero desde años atrás contaban con semanas reconocidas. Solicitó que se tuvieran en cuenta diferentes fallos de la Corte Constitucional en los que se resolvieron casos similares, entre otros, las sentencias T-090-2009, T-398 de 2009, T-583 de 2010, T-760 de 2010, T-334 de 2011, T-559 de 2011, T-360-2012, T-063 de 2013, T-593 de 2013, T-490-2017 y T-222 de 2018, en aras de garantizar su derecho fundamental a la igualdad.

13. En el escrito se indicó que por la avanzada edad del accionante -89 años a la fecha de interposición de la acción de tutela- se trata de una persona de especial protección constitucional, circunstancia que permite la flexibilización de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial. Además, precisó que el actor agota su último recurso para reclamar la protección de sus garantías fundamentales ante el desconocimiento de las sentencias de unificación de la Corte Constitucional. Anexó documentación que da cuenta de la pertenencia del accionante al régimen subsidiado de salud, al programa Colombia Adulto Mayor -con un giro de COP 80.000 pesos mensuales- y al grupo B del Sisbén. Junto con la demanda anexó copia de su historia clínica en la que consta un conjunto amplio de enfermedades crónicas y degenerativas.

14. Por lo anterior, el apoderado solicitó que se amparen los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, a la vida digna, a la protección al adulto mayor, al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia. Pretende que se deje sin efectos la sentencia proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, proferida el 4 de octubre de 2022 y se dicte un fallo de remplazo que resuelva el recurso de casación, sin condicionar la aplicación del Decreto 758 de 1990 a que el actor hubiese cotizado al ISS con anterioridad al 1º de abril de 1994. Además, requiere que se examine la solicitud sobre la prescripción trienal de las mesadas pensionales, puesto que fue un punto que se apeló y se sustentó, pero que el

Tribunal Superior de Popayán no resolvió.

Trámite de la acción de tutela

15. Admisión de la acción de tutela y respuesta de las entidades accionadas. El 9 de noviembre de 2022, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, admitió la tutela y ordenó correr traslado a la parte accionada. Además, vinculó al Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS, a Colpensiones, al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán y a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán. Dichas entidades respondieron en los siguientes términos:

Entidad

Respuesta

Magistrado integrante de la Sala Laboral del

Tribunal Superior de Popayán y Ponente de la Decisión

Indicó que la solicitud de amparo resulta improcedente. Expuso que la decisión judicial controvertida no configura ninguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial. Además, precisó que la providencia se ajustó a la normatividad y a los criterios jurisprudenciales vigentes de la Corte Suprema de Justicia.

El Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto

de Seguros Sociales P.A.R.I.S.S,

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

La Directora de Acciones Constitucionales de

Colpensiones

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 debe protegerse el patrimonio público como derecho colectivo. Precisó que el peticionario cuenta con la edad requerida, pero no reúne el requisito de semanas mínimas para obtener la prestación solicitada, es decir, no cumple 1.000 semanas de cotización en cualquier tiempo cotizadas exclusivamente al Instituto de Seguros Sociales. El accionante tampoco demostró 500 semanas entre el 19 de noviembre de 1974 y el 19 de noviembre de 1994, pues para este período sólo cuenta con 33 semanas cotizadas exclusivamente al ISS.

Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de

Guardó silencio.

Decisiones objeto de revisión

16. Sentencia de tutela de primera instancia. El 17 de noviembre de 2022, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, negó la acción de tutela. Indicó que no se configura ningún defecto que habilite la intervención del juez constitucional. En su criterio, el asunto objeto de análisis se falló de conformidad con el análisis de los medios de convicción, la normatividad vigente y la jurisprudencia ordinaria aplicable al caso. La Sala señaló que las sentencias de la Corte Constitucional aludidas por el actor efectivamente determinaron la posibilidad de acumular tiempos de servicios cotizados a cajas o fondos de previsión públicos y privados, con semanas aportadas al ISS, pero siempre que se tratara de personas que estuvieran afiliadas y hubieran cotizado al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

17. Impugnación. El 13 de diciembre de 2022, el apoderado del accionante insistió en que el señor Fernández Serna lleva años solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, lo cual resulta desproporcionado, grave e injusto respecto de una persona adulta mayor. Reiteró que la decisión de la Corte Suprema de Justicia desconoce el precedente de la Corte Constitucional fijado desde la Sentencia SU-769 del 2014 y, recientemente, reiterado en los fallos SU-317 de 2021 y SU- 273 de 2022, pues la tesis según la cual para poder

aplicar el Decreto 758 de 1990 se debe contar con cotizaciones al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994, resulta contraria a la interpretación constitucional del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990.

18. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 1° de febrero de 2023, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, confirmó la sentencia de primera instancia. La Sala sostuvo que: (i) las divergencias exteriorizadas por el actor respecto de lo decidido en la sentencia acusada son insuficientes, dado que pretenden reabrir un debate ya definido por el juzgador natural; (ii) el actor no identificó una actividad judicial arbitraria susceptible de ser remediada a través de la acción de tutela, sino sus discrepancias o diferencias con la manera en que se aplicó al caso concreto la normativa pensional; y (iii) el juez de tutela no tiene otra alternativa que llegar a la misma postura acogida por la Corte Suprema de Justicia, puesto que el Acuerdo 049 de 1990 únicamente es aplicable a quienes al 1º de abril de 1994 tuvieran amparada la expectativa de acceder al derecho pensional, como se indicó con claridad en la sentencia SL4392-2020.

Actuaciones en sede de revisión

19. Selección y reparto. La Sala de Selección de Tutelas Número Seis de 2023 escogió el expediente para revisión, con fundamento en los criterios (i) subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental, (ii) objetivo de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional y (iii) complementario de tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional. Por sorteo, el expediente se asignó al despacho de la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien manifestó su impedimento para adelantar el trámite de revisión. El 28 de agosto de 2023, la Sala Primera de Decisión declaró fundado el impedimento y, en consecuencia, la Secretaría General repartió el expediente a la Sala Segunda de Revisión, presidida por el suscrito magistrado.

20. Auto de pruebas. El 29 de septiembre de 2023, el magistrado sustanciador ordenó a la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Popayán y al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, que remitieran con carácter urgente copia completa del proceso ordinario laboral adelantado contra Colpensiones. Adicionalmente, ordenó a la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, que remitiera la totalidad

de las piezas procesales que conforman el trámite judicial de la acción de tutela.

21. Respuestas presentadas. Durante el trámite de revisión, los días 4 y 5 de octubre de 2023, la Corte Constitucional recibió la respuesta de la Sala de Descongestión Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Popayán, quienes informaron que las actuaciones del proceso ordinario laboral se surtieron en sus últimas etapas de forma digital, por lo que remitieron un enlace actualizado para su consulta. Igualmente, el 18 de octubre de 2023, la Secretaría de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia remitió la totalidad de las piezas procesales solicitadas.

22. El 7 de noviembre de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, el magistrado sustanciador sometió a consideración de la Sala Plena la presente acción de tutela. En sesión del 15 de noviembre de 2023, la Sala Plena de esta corporación decidió asumir su conocimiento.

23. El 24 de enero de 2024, la parte actora presentó un impulso procesal, solicitando un fallo prioritario dada la edad avanzada del actor y la necesidad de un pronunciamiento que reconozca su derecho reclamado desde tiempo atrás.

III. CONSIDERACIONES

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

24. La Sala analizará, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela. Para ello, expondrá las reglas de procedencia dispuestas desde la Sentencia C-590 de 2005, reiteradas y precisadas, entre otras, en la Sentencia SU-129 de 2021, en lo que se refiere a la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Igualmente, tendrá en cuenta que, por tratarse de una tutela contra una sentencia de una alta Corte, su examen se hace más riguroso, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los fallos SU-257 de 2021, SU-215 de 2022 y SU-269 de 2023.

25. La acción de tutela cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por activa. Siguiendo el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 y las sentencias T-550 de 1993, T-531 de 2002 y T-024 de 2019, la Sala encuentra que el actor, como titular de los derechos alegados,

presentó correctamente su solicitud de amparo mediante apoderado judicial. La presente decisión se sustenta en que el apoderado judicial allegó un documento privado mediante el cual el señor Luis Enrique Fernández Serna le confirió poder especial, el cual se presume auténtico. Además, la Sala verificó que el profesional del derecho se encuentra habilitado con tarjeta profesional vigente.

26. La acción de tutela cumple con el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva. De acuerdo con el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, la Sala observa que la acción de tutela se interpuso contra una providencia judicial emitida por una corporación judicial que integra la Rama Judicial del Poder Público. La acción constitucional se dirigió en contra de la decisión proferida el 4 de octubre de 2022 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 el accionante en contra de Colpensiones. En consecuencia, se trata de una autoridad judicial a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales y, en consecuencia, como en otras oportunidades, se satisface el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva.

27. La acción de tutela satisface el presupuesto de relevancia constitucional. Sobre este 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 presentó "una afectación desproporcionada a un derecho fundamental, producto de una actuación arbitraria" o no se trata de un elemento netamente legal o económico. Este requisito no se traduce en la demostración de alguna vulneración de los derechos fundamentales, sino en que se aporten elementos suficientes que permitan advertir su impacto desproporcionado o arbitrario en el goce efectivo de los derechos fundamentales. En el presente caso, la Sala concluye que se acredita el requisito de relevancia constitucional, en tanto no solo se trata de una posible afectación de derechos fundamentales del actor, sino de un debate sobre su impacto desproporcionado y arbitrario sobre una persona catalogada como sujeto de especial protección constitucional, como consecuencia de una actuación judicial que desconoce el precedente constitucional.

28. Esta decisión se adopta teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional, entre otras, en las sentencias SU-508 de 2020, SU-405 de 2021 y SU-273 de 2022, ha sostenido

que los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional, por lo que merecen mayor atención del Estado respecto de reclamaciones pensionales que puedan remediar su situación de vulnerabilidad económica.

29. En el presente caso: (i) la acción de tutela la interpuso una persona de 89 años, a la fecha de esta decisión, que se considera adulta mayor en Colombia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1251 de 2008; (ii) el actor presenta adicionalmente un conjunto amplio de enfermedades que agravan sus condiciones para el ejercicio de una vida digna; (iii) el demandante tampoco cuenta con un ingreso fijo ni una fuente estable que le garantice su mínimo vital, en tanto pertenece al grupo B del Sisbén, al régimen subsidiado de salud y recibe el subsidio del programa Colombia Mayor. Adicionalmente, (iv) la acción de tutela tiene relación con el alcance 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 constitucional consolidado, amparado en el principio de favorabilidad en materia pensional.

30. En consecuencia, la controversia está relacionada con asuntos de orden constitucional y no meramente legal o económico, en donde al parecer, se expone un impacto desproporcionado y arbitrario 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.

31. La acción de tutela cumple con el presupuesto de subsidiariedad. La Sala advierte que en el presente caso el actor agotó todos los medios ordinarios y extraordinarios que tenía a su alcance para lograr el reconocimiento de la pensión de vejez. En febrero de 2019 el señor Fernández Serna interpuso demanda ordinaria laboral en contra de Colpensiones y solicitó su calidad de beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por ende, la aplicación del Acuerdo 049 de 1990. Ese proceso judicial agotó el trámite de primera instancia (29 de agosto de 2019) y segunda instancia (15 de mayo de 2020) e igualmente respecto de él se surtió el recurso extraordinario de casación (4 de octubre de 2022), con una decisión desfavorable para el actor.

32. Sobre el recurso extraordinario de revisión, la Sala considera que este no es un medio procedente para plantear el debate objeto de la presente tutela, pues las causales de

revisión previstas en los artículos 30 y 31 de la Ley 712 de 2001, por medio del cual se reforma el Código Procesal del Trabajo se refieren a hechos externos o nuevos que por lo general aparecen con posterioridad a la sentencia. En la acción de tutela se discute que la autoridad accionada incurrió en un defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente constitucional, cuestiones que no se corresponden con las causales previstas en los numerales 1 al 4 del citado artículo. Ello en tanto no se trata de hechos nuevos que pudieran variar el análisis efectuado o situaciones originadas en la sentencia que conllevaran su nulidad. En ese orden, se trata de una discusión judicial que se debatió desde el inicio del proceso y en cada etapa de la actuación jurisdiccional, respecto de la cual no se advierte que proceda alguna causal extraordinaria de revisión.

33. La acción de tutela acredita el requisito de inmediatez. La solicitud de protección constitucional se interpuso dentro de un término razonable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Carta Política. El 4 de octubre de 2022, la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia profirió la decisión judicial recurrida por el actor. El 2 de noviembre de 2022 este, por intermedio de apoderado judicial, radicó la acción de tutela en contra de la decisión de la corporación judicial accionada, por presuntamente vulnerar sus derechos fundamentales en el trámite judicial de reconocimiento de la pensión de vejez. Por lo tanto, desde que se emitió, notificó y logró su ejecutoria transcurrió un término razonable.

34. La providencia judicial no discute una irregularidad procesal. El accionante no alega ninguna irregularidad procesal que hubiera incidido de manera directa en la decisión adoptada. En esta oportunidad, la argumentación jurídica está soportada en una circunstancia sustancial asociada presuntamente a la indebida aplicación de normas jurídicas que afectan derechos fundamentales (defecto sustantivo) y el desconocimiento de un precedente constitucional vinculante para el reconocimiento de derechos pensionales en regímenes de transición.

35. El actor identificó razonablemente los hechos que transgreden sus derechos. La Corte encuentra satisfecho este requisito porque, como se explicó en los antecedentes, tanto en el marco de la acción de tutela como en el proceso ordinario laboral, el actor expuso con claridad el conjunto de circunstancias fácticas y jurídicas que, desde su perspectiva, vulneran sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, a la vida

digna, a la protección al adulto mayor, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. El actor explicó y soportó documentalmente como, para él, se cumplía con los requisitos para el reconocimiento de la pensión de vejez previstos en el Acuerdo 049 de 1990. En consecuencia, presentó múltiples peticiones ante el extinto ISS y con posterioridad a Colpensiones para el reconocimiento de la pensión de vejez, así como sustentó su pedido ante la justicia ordinaria y en el trámite de la acción de tutela que ahora se revisa.

36. En efecto, demostró la interposición de una demanda ordinaria laboral contra Colpensiones y se refirió a las diferentes sentencias que negaron sus pretensiones, bajo una argumentación común asociada a que, para beneficiarse del régimen de transición, el 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. Bajo estos elementos, para la Sala Plena, el accionante expuso razonablemente los hechos que plantean una discusión respecto de la presunta configuración de los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional sobre 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.

37. 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, dado que la actuación constitucional se interpone en contra de la sentencia del 4 de octubre de 2022 proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Esta decisión fue emitida en sede extraordinaria de casación, luego de un proceso ordinario laboral interpuesto por el actor en contra de Colpensiones.

38. Problemas jurídicos. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial de alta Corte, a la Sala Plena le corresponde establecer si lo pretendido con el amparo se enmarca en, al menos, una de las causales específicas unificadas desde la Sentencia C-590 de 2005.

39. En esta oportunidad, el actor sostuvo la presunta configuración de dos defectos (sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional) en contra de la sentencia del 4 de octubre de 2022 proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Siguiendo la fundamentación presentada

en el curso de la acción de tutela y considerando el trámite judicial ordinario censurado, la Sala resolverá el caso a partir de los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia del 4 de octubre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, incurrió en un defecto sustantivo, 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, el 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; con ello, desconoció el derecho al debido proceso en el trámite judicial y, subsecuentemente, los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y al acceso efectivo a la administración de justicia del actor?

¿La sentencia del 4 de octubre de 2022, proferida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional, al omitir los precedentes constitucionales sobre (i) aplicación del régimen de transición a personas que no se encontraban afiliadas al ISS al momento de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 y (ii) acumulación de tiempos públicos y privados en la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, previstos entre otras decisiones, en las Sentencias SU-769 de 2014, SU-057 de 2018, SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022; con ello afectó el derecho al debido proceso en el trámite judicial y, subsecuentemente, los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y al acceso efectivo a la administración de justicia del actor?

40. Metodología para la decisión. Para resolver la cuestión planteada, la Sala expondrá las siguientes consideraciones: (i) reiterará brevemente la caracterización de los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional; (ii) reiterará las reglas jurisprudenciales unificadas, consolidadas y reiteradas sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para quienes no estaban afiliados al ISS para 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 sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional. Reiteración de la jurisprudencia

Causales específicas de tutela contra providencia judicial

Defecto

Caracterización

Defecto

Sustantivo

SU-155 de 2023

SU-424 de 2021

SU-574 de 2019

SU-116 de 2018

SU-395 de 2017

SU-556 de 2016

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 resuelva un problema jurídico análogo o semejante al propuesto en el nuevo caso; y (iii) que los hechos del caso sean 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:

(i) 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, (ii) 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, y (iii) cuando 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.

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 vigor del Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia.

41. En la Sentencia SU-273 de 2022, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta para el reconocimiento de la pensión de vejez por aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y con base en el Acuerdo 049 de 1990. La accionante de entonces prestó sus servicios en diferentes entidades públicas (Gobernación de Cundinamarca, Presidencia de la República, Superintendencia de Salud, Veeduría Distrital de Bogotá, Alcaldía de Bogotá y la DIAN) y cotizó como trabajadora independiente. En el marco del proceso judicial de reconocimiento de su pensión de vejez, las autoridades accionadas le negaron el otorgamiento de la prestación bajo el argumento de que no era factible aplicar a su situación el Acuerdo 049 de 1990, porque no estaba afiliada al ISS para la fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. Según las autoridades judiciales accionadas, la demandante solamente se afilió al ISS el 1º de enero de 1996, luego de la fecha en que entró en vigencia el Sistema de Seguridad Social Integral (1º de abril de 1994).

42. 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 de Seguridad Social Integral.

43. 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 corregir la providencia que afecta la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Para soportar esta conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional desarrolló en extenso la siguiente fundamentación que pasa a reiterarse:

44. 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 conlleva a 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.

45. 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 le 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 de Seguridad Social Integral.

47. 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 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.

48. 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.

49. En parte significativa porque el Sistema de Seguridad Social Integral lo que pretende es 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.

50. 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. La Corte soportó esta conclusión en que 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 permitía expresamente la acumulación de semanas entre distintos fondos, regímenes pensionales o tiempos de servicio públicos y privados.

51. Para la Corte Constitucional, el Sistema de Seguridad Social Integral fue la respuesta a la desarticulación entre los diferentes regímenes pensionales que existían antes de la Ley 100 de 1993, la cual no permitía, como se advertía con el Acuerdo 049 de 1990, la acumulación de tiempos de servicio en diferentes instancias, lo que disminuyó notablemente el acceso a

la pensión de vejez y constituyó el fundamento para el cambio de paradigma en el sistema pensional.

52. 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 era beneficiario del régimen de transición, no podía 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.

53. En la Sentencia SU-273 de 2022, la Sala Plena argumentó que la interpretación constitucional dispuesta 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 judiciales, 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.

54. En particular, en la Sentencia de unificación 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)”.

55. 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.

Sobre este último elemento, la Corte precisó que al tratarse de la aplicación del régimen de transición dispuesto 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.

56. 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 puede definir cuál de todos los regímenes anteriores resulta el más favorable para el solicitante, con el objetivo de que logre el reconocimiento de su pensión de vejez.

IV. ANÁLISIS DEL CASO

58. La decisión judicial controvertida incurrió en defecto sustantivo y defecto por desconocimiento del precedente constitucional y, en consecuencia, vulneró los derechos fundamentales del accionante. La Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que la exigencia de la afiliación y cotización del demandante al Instituto de Seguros Sociales (ISS) desde 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 para las personas que pertenecen al régimen de transición, supone una interpretación que desconoce el precedente constitucional

y la subsecuente posición adoptada por este tribunal sobre la norma referida. Lo anterior, implica una afectación de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, a la vida digna y a la administración de justicia de una persona de especial protección constitucional, debido a su avanzada edad, como pasa a explicarse.

59. La decisión judicial recurrida incurrió en un defecto sustantivo. De acuerdo con la decisión judicial objeto de la acción de tutela, existen al menos dos interpretaciones sobre el alcance del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990. La primera interpretación arroja que el Acuerdo 049 de 1990 aplica exclusivamente para quienes se afiliaron y cotizaron al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994. Se trataría en este evento de trabajadores en su mayoría de empresas privadas o independientes. La segunda, como se indicó (§-42), admite la posibilidad de acumular tiempos públicos y privados para la aplicación de las disposiciones del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año, independientemente de si la afiliación al ISS se dio antes o con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema de Seguridad Social Integral. Desde la Sentencia T-370 de 2016, la Corte Constitucional optó por la segunda interpretación porque resulta conforme con la Constitución Política y la ley, en particular, con el principio de favorabilidad para el trabajador.

60. Siguiendo lo dispuesto en la Sentencia SU-273 de 2022 y las referencias realizadas a lo largo de esta providencia, la Corte Constitucional ha optado por una interpretación constitucional del Acuerdo 049 de 1990, para el reconocimiento de la pensión de vejez, que tenga en cuenta el contexto que originó la introducción de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación que rigen el Sistema de Seguridad Social actual. Por consiguiente, ha sostenido que a una persona beneficiaria del régimen de transición se le puede aplicar la norma pensional anterior favorable, de acuerdo con los principios de favorabilidad en sentido estricto, igualdad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, así como para asegurar la protección efectiva de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna.

61. Bajo estas consideraciones, la Sala encuentra que la sentencia emitida por la Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia incurrió en un defecto sustantivo, por las siguientes razones:

62. Primero, como lo expone el accionante, la autoridad judicial dejó de aplicar

el Acuerdo 049 de 1990 para determinar si se cumplía o no con los requisitos para obtener la pensión de vejez, cuando se demostró que el señor Fernández Serna satisface los requisitos de edad y semanas cotizadas. Este problema de inaplicación de la norma constituye un desconocimiento del marco jurídico pertinente para la resolución del asunto, que genera que la decisión no esté en consonancia con el marco legal establecido y, por lo tanto, se configure un defecto sustantivo que afecta los derechos fundamentales del actor. En particular, como ya ha sostenido este tribunal, dado que los requisitos para acceder a los derechos del Sistema General de Pensiones deben acreditarse ante el sistema y no ante las entidades que lo conforman.

63. En efecto, según consta en los documentos aportados al expediente de tutela y al proceso ordinario laboral, Luis Enrique Fernández Serna nació el 19 de noviembre de 1934. Luego, para el 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, el demandante tenía 59 años. Es decir, el actor cumplía con la condición relativa a la edad para acceder al régimen de transición y, por lo tanto, la aplicación para su caso de un régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993.

64. De otro lado, de conformidad con el principio de favorabilidad y el precedente constitucional expuesto anteriormente (44 -46§), al demandante le resultaba aplicable el Acuerdo 049 de 1990. Para el caso concreto, según consta en el expediente del proceso ordinario laboral, el actor acreditó (i) más de 500 semanas (exactamente 752 semanas); (ii) durante los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad requerida (esto es, entre el 19 de noviembre de 1974 y 19 de noviembre de 1994, fecha en la que cumplió 60 años), como lo ordena el Acuerdo 049 de 1990. En consecuencia, el actor demostró el cumplimiento de los presupuestos para el reconocimiento de la pensión de vejez dispuestos 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.

65. En consecuencia, conforme con la interpretación y aplicación constitucional del Acuerdo 049 de 1990 y el precedente de la Corte Constitucional, procedía la acumulación de los tiempos públicos trabajados ante las entidades del Estado para la aplicación de las disposiciones previstas en dicho Acuerdo, aprobado por el Decreto 758 de 1990, independientemente de si la afiliación al Instituto de Seguros Sociales (ISS) se dio con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema de Seguridad Social Integral, como ocurrió en

el caso del accionante.

66. Segundo, la autoridad judicial demandada aplicó de manera selectiva las normas que regulan el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, desconociendo que ciertos aspectos o disposiciones deben ser consideradas desde una lectura sistemática. En especial, como indica el actor, la autoridad judicial no tuvo en cuenta que 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. Sobre dichas semanas debe aplicarse el parágrafo 1º del artículo 33 de la misma Ley 100 de 1993, que permitía expresamente la acumulación de semanas entre distintos fondos, regímenes pensionales o tiempos de servicio públicos y privados. En ese orden, le era factible al demandante aplicar las condiciones previstas en el Acuerdo 049 de 1990, bajo la sumatoria de tiempos públicos y privados existentes en su historia laboral, dado su condición de beneficiario del régimen de transición.

67. Tercero, la inaplicación del Acuerdo 049 de 1990 derivó de una interpretación errónea del precedente constitucional y del desconocimiento de mandatos constitucionales. A juicio de esta Sala, como se expuso precedentemente, las normas de transición se comprenden adecuadamente al considerarse principios constitucionales, como el de favorabilidad del trabajador, y los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y seguridad social. Según este tribunal, 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 el solicitante, con el objetivo de que logre el reconocimiento de su pensión de vejez.

68. No se trata de una aplicación ad infinitum de régimen jurídicos pasados, sino el reconocimiento de circunstancias excepcionales que hicieron necesario y admisible la creación de un mecanismo de transición para un grupo determinado de personas, quienes se encontraban con expectativas de pensionarse bajo un régimen caracterizado por su fragmentación y por la dispersión de las reglas pensionales aplicables. 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 de los ciudadanos.

69. Para el caso en específico, el fallo judicial recurrido no tuvo en cuenta la interpretación constitucional del Acuerdo 049, el alcance del régimen de transición, ni el contexto previo a la Ley 100 de 1993, como se indicó precedentemente. El actor no estuvo afiliado al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994 por mera voluntad, capricho o desidia. Con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema actual, no era potestativo de este trabajador afiliarse al régimen pensional y decidir libremente las condiciones para la causación y el reconocimiento de las prestaciones de seguridad social.

70. De acuerdo con la historia laboral del actor aportada al expediente ordinario, aquel era trabajador de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Tal corporación era un ente descentralizado de carácter público, creado mediante el Decreto 3110 de 1954, transformado por la Ley 99 de 1993 y reestructurado por el Decreto Legislativo 1275 de 1994 como Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Según dicha normatividad, antes de la Ley 100 de 1993 la entidad tenía a su cargo el reconocimiento directo de las prestaciones sociales y pensionales. Luego, el actor no se encontraba formalmente afiliado a un sistema de previsión social que requiriera aportes regulares, sino que dependía directamente del reconocimiento que la entidad hiciera de sus prestaciones.

71. Estas circunstancias, como ha sido reiterado en la jurisprudencia, no eran aspectos bajo el control del trabajador, sino más bien una característica intrínseca del sistema pensional que auspiciaba diversidad de regímenes, incluyendo casos como el presente, en el cual el trabajador no podía optar libremente por afiliarse al ISS. Este aspecto fue considerado por el propio ISS, y con posterioridad, por Colpensiones, que valoraron la aplicación del régimen de transición, a partir de los cuerpos normativos que le eran factiblemente aplicables al actor.

72. Según la copia de la historia laboral del actor aportada el proceso ordinario laboral, el ISS subrogó la obligación que tenía la entidad con el actor, dado que con anterioridad a la Ley 100 de 1993, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca era una entidad pública empleadora que tenía a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de sus servidores públicos. En consecuencia, mediante Resolución 00284 de 2008, el ISS analizó el reconocimiento pensional del actor bajo los regímenes jurídicos anteriores que, según la propia autoridad administrativa, le eran factiblemente aplicables al actor, estos eran, la Ley 33 de 1985 y el Acuerdo 049 de 1990.

73. Sobre los presupuestos dispuestos en la Ley 33 de 1985, el ISS argumentó que no cumplía con las condiciones establecidas en el artículo 1° para el reconocimiento pensional. Expuso que si bien el solicitante satisface la edad (55 años), no cumplía con la exigencia de 20 años de servicios continuos o discontinuos prestados a entidades del Estado. En lo que se refiere al Acuerdo 049 de 1990, el ISS no discutió la aplicación de este cuerpo normativo por su presunta falta de afiliación, sino señaló que, si bien le resultaba fácticamente aplicable en su condición de beneficiario del régimen de transición, el actor solamente cotizó de forma exclusiva al ISS un total de 39 semanas, tiempo de cotización insuficiente para acceder a la pensión pretendida.

74. Luego, Colpensiones manifestó que el actor no acreditó ni realizó cotizaciones al ISS con anterioridad a la entrada en vigor del Sistema General de Pensiones, es decir, al 1° de abril de 1994, de acuerdo con lo dispuesto en la Circular Interna 01 de 2012. Esta circular interna indica que para proceder con el reconocimiento de "una pensión de vejez contenida en el Acuerdo 049 aprobado por el Decreto 758 de 1990, es necesario que el asegurado haya acreditado o acredite cotizaciones al Seguro Social, con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Sistema General de Pensiones, es decir, 1 de abril de 1994".

75. Como se explicó (§35) la controversia gira en torno a la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. La Corte Suprema de Justicia - Sala Cuarta de Descongestión de la Sala de Casación laboral- argumentó que no era posible la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, dado que el accionante no estuvo afiliado ni realizó cotizaciones al ISS con antelación al 1º de abril de 1994. Sin embargo, según lo ya explicado en la parte motiva, para esta corporación, lo indicado por las autoridades administrativas, pero particularmente por las corporaciones judiciales, desconoce que el actor acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990.

76. En consecuencia, 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 interpretación sistemática que, de acuerdo con el precedente constitucional, sustenta que, de manera excepcional y particular, la acumulación de tiempos de servicio público y privados para el reconocimiento de la pensión contemplada en el régimen de transición procede sin depender de la fecha de afiliación al ISS.

77. 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 decisión judicial adoptada el 4 de octubre de 2022 por parte 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 (§52). Siguiendo el precedente constitucional, existe una subregla jurisprudencial (§54) que permite la acumulación de tiempos públicos y privados en el marco del Acuerdo 049 de 1990. 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".

78. Como se explicó, en todos los fallos citados, particularmente 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, en cada evento las autoridades judiciales accionadas negaron dicho reconocimiento porque, aunque procedía la acumulación de los tiempos públicos y privados, consideraron que para la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 los demandantes tenían que estar afiliados y haber cotizado al ISS con anterioridad al 1° de abril de 1994.

79. Los hechos o fundamentos fácticos del presente caso son equiparables a los propios de 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. Esto supone que debió aplicarse en el presente asunto el precedente constitucional vigente, no obstante, la Sala encuentra que la providencia judicial controvertida no presentó una argumentación jurídica clara, suficiente y pertinente para apartarse de aquel.

80. En primer lugar, no hizo referencia directa al referido precedente de la Corte Constitucional para cumplir con la carga mínima de transparencia que exige la inaplicación de una sentencia del tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional. Tampoco explicó por qué no hizo mención del precedente constitucional que para el actor respaldaba sus

pretensiones, ni señaló 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. De acuerdo con el expediente del proceso ordinario laboral, incluso desde el trámite administrativo, el actor demandó la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 bajo la interpretación constitucional expuesta, entre otras decisiones, en la Sentencia SU-317 de 2021. Sin embargo, ninguna referencia puntual se realizó en el trámite de segunda instancia, ni en el recurso extraordinario de casación.

81. 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 realiza respecto de la aplicación del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.

82. El fallo judicial no respondió al argumento de por qué un acto discrecional de Colpensiones, como es el Acuerdo 01 de 2012, tiene mayor validez que las normas constitucionales que establecen los principios de favorabilidad en sentido estricto, igualdad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, vida digna y mínimo vital, en contextos excepcionales como se predica de un régimen de transición. Tampoco 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 del 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 términos generales, el fallo no presentó la fundamentación necesaria para sustentar la decisión de la autoridad judicial y considerar el cambio de precedente constitucional.

83. 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.

84. En esta oportunidad, la Corte Constitucional entiende que el único argumento expuesto en la decisión del 4 de octubre 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 aplica para los solicitantes que al 1° de abril de 1994 estuvieron afiliados al ISS. En lo fundamental, porque el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 reconoce la aplicación de medidas de transición, pero bajo el régimen anterior al cual se encontraba afiliado el solicitante. Como la Corte Constitucional extiende, de manera excepcional, la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 a una afiliación al ISS posterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993, para la corporación accionada esta interpretación no se corresponde con la lógica acerca del cumplimiento de requisitos o de contribuciones obligatorias, para reconocer un derecho en un momento específico.

85. Sin embargo, esta corporación, a través de su jurisprudencia, como se evidencia en la Sentencia C-277 de 2021, ha reconocido a la seguridad social en los componentes de las prestaciones de vejez, invalidez y muerte como un derecho autónomo y su carácter fundamental, que transciende la mera concepción vinculada a la lógica de un seguro. Este tribunal ha resuelto inequívocamente, 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 entiende como un pilar fundamental para la materialización de los principios constitucionales de dignidad humana y protección integral.

86. Dicha interpretación constitucional sobre el carácter esencial o fundamental de la seguridad social ha sido determinante en la definición que el máximo tribunal de la justicia 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.

87. Por regla general, ciertamente la Ley 100 de 1993, en su artículo 36, dispone que el régimen de transición le permite a la persona beneficiarse de la norma pensional anterior a la que estaba afiliada, siempre que cumpla con las reglas de ese articulado y los requisitos para acceder a la pensión previstas en la ley antigua. Sin embargo, a lo largo de la jurisprudencia constitucional, la Corte Constitucional ha expuesto una interpretación constitucional sobre la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, para el reconocimiento de la pensión de vejez (§46 y subsiguientes), que resulta importante reiterar, ya que esta interpretación, que a juicio de este tribunal responde de mejor manera a postulados constitucionales, no fue controvertida por la autoridad accionada.

88. Primero, la Corte Constitucional ha señalado que previo a 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 de aquellos regímenes pensionales. Incluso, existía la opción de que las instituciones privadas o del Estado reconocieran directamente las prestaciones económicas, como sucede en el caso del actor.

89. Segundo, no existía una cobertura universal ni una obligatoriedad de afiliación al sistema. En algunos casos, como el del demandante en la presente acción de tutela, los trabajadores no estaban afiliados a un régimen jurídico específico, sino que dependían de los efectos específicos previstos por diversas normas laborales, incluso cuando el Estado era su empleador.

90. 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.

91. 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 de favorabilidad. Ello busca garantizar el reconocimiento de la pensión de vejez ante la circunstancia misma de la movilidad entre regímenes pensionales.

92. Quinto, la propia 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 obstaculizaba el ejercicio del derecho pensional, especialmente cuando se diferenciaba entre el carácter público o privado de aquellos. La normativa buscaba, por ende, superar estas barreras y asegurar una protección más efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos en materia de seguridad social.

93. Desde esta perspectiva, la determinación adoptada por la instancia 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 desconoce el precedente constitucional al desviarse de su margen de aplicación y no presentar una fundamentación sólida que justifique su apartamiento.

94. Por último, esta corporación comparte la consideración del actor según la cual, sin una explicación soportada, se desconoció casos similares al actor, entre otros, las sentencias T-090-2009, T-398 de 2009, T-583 de 2010, T-760 de 2010, T-334 de 2011, T-559 de 2011, T-360-2012, T-490-2017 y T-222 de 2018. En estas decisiones se ampararon los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, bajo una interpretación constitucional de las normas del régimen pensional y, en especial, del Decreto 758 de 1990, el cual aprobó el Acuerdo 049 de 1990 del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. Estos fallos refuerzan la existencia de un precedente constitucional por medio del cual se habilita la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 a escenarios similares o análogos al actor, no obstante, la corporación accionada no expresó ninguna razón en concreto para desconocer la perspectiva constitucional adoptada por este tribunal.

95. Por esta razón, la Sala considera que la decisión cuestionada desconoció el precedente constitucional dispuesto en la jurisprudencia de este tribunal, especialmente en las sentencias SU-769 de 2014, SU-057 de 2018, SU-317 de 2021 y SU-273 de 2022, mediante el cual se dispone que: (i) 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 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 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.

96. Órdenes y remedios judiciales por adoptar. La Corte Constitucional procederá a revocar el fallo adoptado el 1° de febrero de 2023 por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, que confirmó la decisión del juez de tutela de primera instancia mediante la cual se negó la acción de tutela. En su lugar, amparará los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y al acceso efectivo a la administración de justicia de Luis Enrique Fernández Serna, en su condición de persona de especial protección constitucional, debido a su avanzada edad, su condición de salud y las dificultades socioeconómicas que presenta. Por lo tanto, procederá a dejar sin efectos la sentencia 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 interpuesta por el actor contra Colpensiones.

97. Como remedio judicial, la Sala Plena procederá a adoptar directamente la orden de reemplazo. Por regla general, la Corte Constitucional ha indicado que en el marco de la acción de tutela contra providencias judiciales al juez de tutela le corresponde estudiar la determinación del defecto específico y de considerarlo configurado, remitir el caso al juez natural para que adopte la decisión definitiva. Sin embargo, de forma excepcional, la jurisprudencia constitucional ha recurrido a la adopción de una orden de reemplazo en eventos como los siguientes: (i) la decisión resulta necesaria para asegurar el cumplimiento del fallo de tutela, (ii) los hechos del caso demuestran que la autoridad judicial ha sido renuente en obedecer el precedente constitucional, (iii) la orden se requiere para asegurar una pronta solución de la controversia judicial y, a su vez, garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales alegados y, adicionalmente, (iv) la adopción de la orden no involucra un examen distinto al efectuado por el juez de tutela.

98. La Sala Plena adoptará esta determinación excepcional basándose en las condiciones materiales del actor, ya que se ha comprobado que dicho reconocimiento debe efectuarse de

manera urgente. En este caso el actor es una persona de 89 años, con morbilidades físicas, que desde 2007 ha acudido a diferentes vías administrativas y, posteriormente judiciales, en busca del reconocimiento de su derecho pensional, y en la actualidad no cuenta con ningún ingreso fijo y estable. Por lo tanto, el accionante está en una situación de extrema vulnerabilidad que hace que requiera con urgencia su prestación. Además, el derecho del accionante a la pensión de vejez se encuentra plenamente acreditado puesto que no es objeto de debate que cumple los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990. Esto, porque, siendo beneficiario del régimen de transición, cotizó más de 500 semanas en los últimos 20 años de servicios.

99. En orden de lo expuesto, la Corte Constitucional ordenará a Colpensiones, en el marco de sus funciones legales y reglamentarias, el reconocimiento al actor, en su calidad de beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, de la pensión de vejez, por cumplir los requisitos del Acuerdo 049 de 1990.

100. Cuestión final. En esta acción de tutela, el demandante solicita como pretensión subsidiaria el examen de la prescripción trienal de las mesadas pensionales, un punto apelado y sustentado, pero no resuelto por el Tribunal Superior de Popayán. El juez de primera instancia, en el proceso ordinario laboral, ordenó a Colpensiones reconocer la pensión de vejez y el retroactivo con intereses moratorios, pero declaró la prescripción de las mesadas pensionales antes del 7 de febrero de 2016. Dicha autoridad judicial fundamentó su decisión en que la interrupción administrativa solo procede una vez, según la Sentencia SL17154 de 2015 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. La primera interrupción para el actor ocurrió el 7 de septiembre de 2007 ante el ISS, y la solicitud ante Colpensiones el 14 de diciembre de 2016 no puede considerarse una nueva interrupción. Luego, la interrupción final se dio el 7 de febrero de 2019 con la presentación de la demanda ordinaria laboral.

101. El actor sostuvo que el término de prescripción debe contarse desde el 14 de diciembre de 2013, no desde el 7 de febrero de 2016. En diciembre de 2016, ante Colpensiones, el actor solicitó un nuevo estudio bajo el precedente jurisprudencial dispuesto en la sentencia SU-769 de 2014 y mantuvo la interrupción de la prescripción con la presentación de la demanda. Destacó que las mesadas pensionales son prestaciones sociales de tracto sucesivo que permiten múltiples reclamaciones administrativas en tanto se entiende cada una como

una obligación exigible, respaldándose para ello en fallos de la jurisdicción ordinaria como las sentencias SL26506 de mayo de 2007, SL 49519 de noviembre de 2011 y SL 41281 de noviembre de 2013 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

102. En esta ocasión excepcional, la Corte Constitucional adopta directamente la orden de reemplazo y, por lo tanto, le corresponde decidir sobre la prescripción de las mesadas pensionales y el pago del retroactivo pensional causado y no prescrito. Para fundamentar esta determinación, la Corte considerará la jurisprudencia constitucional y ordinaria laboral que establece: (i) la imprescriptibilidad de la pensión como un derecho en sí mismo, excluyendo de esta regla a las mesadas pensionales no cobradas que sí prescriben; (ii) sobre estas prestaciones periódicas rige la regla general de prescripción trienal consagrada en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo; (iii) dicha prescripción opera desde el momento en que cada mesada pensional se vuelve exigible, en tanto se trata de obligaciones de carácter sucesivo; y, adicionalmente, (iv) para que operativice es suficiente con el simple reclamo escrito del trabajador que, por una sola vez, realice sobre cada obligación exigible, el cual no resulta excluyente con la interrupción que se efectúa con la presentación de la demanda. Luego, cuando se indica que la interrupción se da por una sola vez, debe entenderse que se refiere a cada obligación exigible, ya que, al tratarse de pensiones sociales de tracto sucesivo, cada mensualidad constituye una acreencia exigible.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

REVOCAR la sentencia proferida el 1° de febrero de 2023 por la Sala de Casación Civil 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, a la igualdad y al acceso efectivo a la administración de justicia de Luis Enrique Fernández Serna.

. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida el 4 de octubre de 2022 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 el actor en contra de la sentencia del 15 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Superior del Circuito Judicial de Popayán, en el proceso ordinario laboral que interpuso contra Colpensiones.

. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones que, de acuerdo con sus funciones legales y reglamentarias, en el término de cinco días (5) hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a reconocer y pagar la pensión de vejez a Luis Enrique Fernández Serna, 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, de acuerdo con las reglas de prescripción trienal consagradas en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo y las consideraciones expuestas en la parte motiva de 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

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Secretaria General