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

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

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

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE-Requisitos que se deben demostrar

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Definición/VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Estructuración

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

La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que se debe aplicar ultractivamente el Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), a personas beneficiarias del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, cuando pretendan obtener la pensión de vejez bajo los requisitos de dicho acuerdo, aunque no estuvieran afiliadas al ISS para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

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

(…), se debe permitir la acumulación de tiempos de servicio cotizados a cajas o fondos de previsión públicos y privados, con semanas aportadas al ISS para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo 049 de 1990. Lo anterior, toda vez que el artículo 12 del citado Acuerdo no exige para su aplicación que los aportes se hayan hecho exclusivamente al ISS; y el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que establece el régimen de transición, lo limita a los requisitos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, no al cómputo de semanas, razón por la que resulta aplicable la acumulación de semanas y tiempo de servicio consagrada en el parágrafo 1º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

SENTENCIA T-001-2023

Referencia: Expediente T-8.593.306

Acción de tutela presentada por Sara en contra de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y Colpensiones

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D.C., trece (13) de enero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar y la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. En este proceso se revisa el fallo de tutela dictado en única instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Sara en contra de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, Colpensiones). El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión, mediante Auto del 29 de marzo de 2022, por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres, conformada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger1, y asignado por reparto a la magistrada Natalia Ángel Cabo para la sustanciación y elaboración de la ponencia2.

I. ANTECEDENTES

2. El 30 de noviembre de 2021, la señora Sara interpuso acción de tutela contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y Colpensiones. En su concepto fueron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso al Sistema de Seguridad Social en pensiones, a la prevalencia del derecho sustancial, a la irrenunciabilidad de los derechos laborales y pensionales y al principio de favorabilidad laboral. Esto, debido a que Colpensiones negó el reconocimiento de su pensión de vejez y el tribunal demandado, por su parte, negó la demanda mediante la cual solicitaba el reconocimiento de esa prestación.

Situación fáctica descrita en la acción de tutela

3. Sara trabajó como operaria de servicios generales de lavandería en el Hogar San José para Ancianos del Líbano-Tolima, entre el 24 de julio de 1987 y el 3 de junio de 19963. Durante ese lapso, su empleador realizó cotizaciones a seguridad social ante la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal). Posteriormente, entre el 1 de junio y el 31 de julio de 1998, la accionante trabajó para el Grupo Concalidad, empleador que realizó sus cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales (en adelante, ISS). Finalmente indicó que entre el 1 de octubre de 2001 y el 30 de junio de 2013, realizó cotizaciones como independiente al ISS (hoy Colpensiones)4, para un total de 1.047 semanas cotizadas a las diversas entidades.

4. La tutelante afirmó ser beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya que nació el 3 de agosto de 1952 y, por consiguiente, tenía 41 años de edad al momento de entrar en vigencia esa norma5. En consecuencia, le solicitó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, conforme al régimen de transición, el cual a su juicio envolvía el derecho a pensionarse conforme al Acuerdo 049 de 1990. Sin embargo, Colpensiones negó dicho reconocimiento pensional en favor de la señora

Sara. En un primer momento, mediante resolución con número de radicado 2015_11954261 del 19 de abril de 2016, Colpensiones argumentó que la demandante disfrutaba de una pensión de vejez por parte de Cajanal6. Después, mediante resolución con número de radicado 2016_4806132 del 22 de junio de 2016, Colpensiones reconoció que la señora Sara no era acreedora de una pensión por parte de Cajanal, pero mantuvo su posición porque la accionante no acreditó haber cotizado al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y sólo demostró haber cotizado 622 semanas de las 1300 requeridas en la Ley 100 de 19937.

5. Ante la negativa de Colpensiones8 para reconocerle su prestación pensional, la peticionaria le otorgó poder a un abogado para demandar el reconocimiento de su pensión de vejez9, al considerar que cumple con los requisitos establecidos en el Acuerdo 049 de 1990 para acceder a la pensión. El proceso correspondió al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué10. Dicho juzgado, en fallo del 21 de octubre de 2019, aplicó el Acuerdo 049 de 1990 y encontró que la demandante cotizó 726 semanas durante los 20 años anteriores al cumplimiento de su edad mínima de pensión. De tal forma que consideró cumplido el requisito exigido en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990. Así, la autoridad judicial accedió a las pretensiones de la demandante y ordenó a Colpensiones reconocer y pagar la pensión de vejez a partir del 1 de julio de 201311. Esta decisión fue apelada por el apoderado de la señora Sara12 y Colpensiones y, en consecuencia, se remitió al Tribunal Superior de Ibagué.

6. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué, mediante sentencia del 19 de mayo de 2020, revocó la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué y, en su lugar, denegó la petición de reconocimiento de la pensión de vejez. El Tribunal argumentó que si bien la demandante era beneficiaria del régimen de transición, lo cierto era que ella no había cotizado al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y por esta razón no le era aplicable el Acuerdo 049 de 1990, ya que el régimen de transición implica la posibilidad de pensionarse con algunos de los requisitos previstos en el régimen anterior al cual la persona estuviera afiliada. En el video de la audiencia consta que la accionante no estaba presente y que, al final, se dispuso la notificación por estrado y se ordenó remitir copia del expediente a “los apoderados de las partes”13. Ese fallo, según lo indicado por la

actora, no se lo dio a conocer su apoderado.

7. La actora indicó que debido a la pandemia derivada del COVID 19, a las medidas de restricción, a su edad y a su condición de salud, tuvo dificultades para conocer el resultado de su proceso, pese a que reiteradamente intentó contactarse con su abogado. En particular, la demandante manifestó que ante la falta de una respuesta telefónica de su representante judicial, viajó desde su domicilio ubicado en el Espinal hasta el municipio de Ibagué, pero encontró cerrada la oficina de su apoderado y no obtuvo información de su paradero. Acudió al Palacio de Justicia de Ibagué para obtener información sobre el proceso, pero no le permitieron entrar y le indicaron que debía enviar un correo electrónico con la solicitud de copias del proceso. La señora Sara afirmó que el 29 de septiembre de 2021 envió un correo al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, entidad que le contestó que el proceso ya se encontraba archivado y le concedió una cita para la expedición de copias. Por lo anterior, la accionante indica que sólo en ese momento se enteró que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué había desestimado sus pretensiones14, razón por la que no pudo interponer a tiempo los recursos correspondientes.

8. El 30 de noviembre de 2021, la señora Sara interpuso acción de tutela en contra de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y Colpensiones, para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, a la prevalencia del derecho sustancial, a la irrenunciabilidad de los derechos laborales y pensionales y al principio de favorabilidad laboral15. Considera que el fallo proferido por el Tribunal adolece de un defecto “sustantivo, orgánico o procedimental”, desconoce el precedente en la materia, así como la primacía del derecho sustancial y el principio de favorabilidad que existe en materia laboral.

9. La accionante indicó ser sujeto de especial protección por tener 69 años de edad y sufrir graves falencias de salud, en particular demencia – enfermedad de Alzheimer con comienzo

tardío16. La demandante indicó que las accionadas lesionaron sus derechos fundamentales al negar el reconocimiento pensional, pues en su criterio no sumaron los tiempos de servicio cotizados a las cajas o fondos de previsión social con las cotizaciones efectuadas al ISS17, y desconocieron la existencia de pronunciamientos judiciales en los que se reconoció la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 con independencia de la fecha de afiliación al ISS18.

10. La tutelante solicitó el amparo de sus derechos y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia proferida el 19 de mayo de 2020 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Ibagué. En su lugar, la tutelante pidió ordenar al tribunal proferir una sentencia de reemplazo en la que analice la totalidad de los tiempos cotizados, esto es, tanto los aportes efectuados a través de la Caja de Previsión Social del Tolima, como los realizados al ISS, para el reconocimiento de la pensión de vejez.

Respuestas de las entidades accionadas19

11. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en su condición de juez de primera instancia en este proceso de tutela, profirió auto del 7 de diciembre de 2021 en el que admitió la acción de tutela. En ese auto, además, ordenó notificar a la accionante, a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, al Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, a Colpensiones y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

12. Colpensiones solicitó declarar improcedente la acción de tutela. En su opinión, la tutela contra providencia judicial es excepcional y restrictiva y, en el caso en concreto, el tribunal accionado aplicó adecuadamente el ordenamiento jurídico constitucional. La entidad insistió, en la contestación, en que el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué no transgredió, violó o amenazó los derechos fundamentales de la accionante. Indicó que la tutelante buscaba abrir una tercera instancia, lo cual atentaría contra la cosa juzgada.

Para Colpensiones, si el juez de tutela accediera a las pretensiones de la demandante, invadiría la órbita del juez ordinario y excedería las competencias del juez constitucional.

13. El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, vinculado al proceso en el trámite de primera instancia de la acción de tutela, indicó que en el fallo que profirió sí accedió a las pretensiones de la demanda, pero esa sentencia fue revocada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué. Dicho juzgado señaló que su decisión fue sustentada y respetó el derecho al debido proceso, así como el derecho de defensa y contradicción. Así mismo, la autoridad judicial reiteró que el proceso se encontraba terminado y archivado, y resaltó que el último auto que profirió fue del 13 de enero de 2021, en virtud del cual se aprobó la liquidación de costas procesales y se ordenó el archivo del expediente.

14. El Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué solicitó ser desvinculado del proceso. El juzgado relató que la accionante Sara acudió inicialmente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para demandar las resoluciones expedidas por Colpensiones en las que negaba el reconocimiento pensional de la accionante y, en esa oportunidad, el proceso fue repartido a ese juzgado. Sin embargo, la autoridad judicial manifestó que declaró su falta de jurisdicción y remitió el expediente a los juzgados laborales de la misma ciudad. Así, el conocimiento del asunto correspondió en primera instancia al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad y fue adecuado como demanda ordinaria laboral.

15. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio.

Decisión de instancia objeto de revisión

16. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 15 de diciembre de 2021, declaró improcedente la acción de tutela20. La Sala estimó que el amparo no cumplía el requisito de subsidiariedad, pues la demandante no interpuso el recurso de casación contra la sentencia demandada. Por otra parte, consideró que no se cumplía con el requisito de inmediatez, pues la tutela fue radicada el 1 de diciembre de 2021, es decir, año y medio después de proferida la sentencia cuestionada, con lo cual se superó lo que la jurisprudencia ha reconocido como un término razonable. Sin embargo, la Corporación manifestó que la accionante podía iniciar las acciones disciplinarias que considerara adecuadas contra su apoderado.

Actuaciones en sede de revisión

17. La magistrada ponente decretó las siguientes pruebas mediante auto del 1 de julio de 202221. Primero, le solicitó a la actora informar sobre su situación socioeconómica, su estado de salud y las actuaciones adelantadas por las accionadas en torno a la materialización del reconocimiento de su pensión de vejez. Segundo, dispuso que Colpensiones debía aportar información sobre: (i) los trámites que adelantaron en torno a la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez presentada por la señora Sara, y (ii) las razones por las que negó el reconocimiento de pensión de vejez. Al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué lo requirió para remitir copia de la decisión adoptada el 2l de octubre de 2019 en el proceso ordinario laboral No. 73001-31-05-004-2018-00196-00. A continuación, la Sala sintetizará las pruebas recaudadas:

17.1. La accionante manifestó que no cuenta con una fuente de ingresos propia. Indicó que, desde su desvinculación laboral, fue su esposo –quien actualmente tiene 72 años—el que asumió los gastos del hogar, pero desde hacía 6 meses estaba desempleado y sin pensión de vejez. En consecuencia, la señora Sara sostuvo que actualmente suple sus necesidades básicas gracias a la caridad de sus vecinos y familiares cercanos22. En relación con su estado de salud, la actora adjuntó copia de su historia clínica y precisó que se encuentra

diagnosticada con hiperplasia de glándula del endometrio (N850), hipotiroidismo, demencia-enfermedad de Alzheimer con comienzo tardío, hipertensión arterial, prediabetes, hernias en cavidad abdominal y trastorno de ansiedad generalizado. La demandante reiteró que ha presentado un deterioro paulatino en su situación de salud y, finalmente, manifestó que desde la interposición de esta tutela no ha adelantado nuevos trámites ante Colpensiones.

17.2. El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, mediante correo electrónico del 19 de julio de 2022, remitió copia de la decisión adoptada el 2l de octubre de 2019 en el proceso ordinario laboral No. 73001-31-05-004-2018-00196-00, así como copia completa del expediente del proceso.

17.3. Colpensiones23 envió al despacho de la magistrada sustanciadora una copia de los trámites adelantados en torno a la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez de Sara24. La entidad manifestó que la actora no se encontraba afiliada al ISS para el 1 de abril de 1994, por lo que no era posible aplicarle la normatividad pensional propia de los afiliados a dicha entidad, esto es el Decreto 758 de 199025. Señaló que las cotizaciones de la accionante hasta 1994 fueron efectuadas a cajas previsionales, por lo que en virtud del régimen de transición, las aplicables eran la Ley 33 de 1985 y la Ley 71 de 1988. La entidad manifestó que permitir la aplicación del régimen dispuesto en el Decreto 758 de 1990 a personas que no estaban afiliadas al ISS al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, crearía una expectativa en personas que nunca estuvieron afiliadas en dicho régimen. Finalmente, presentó un estudio de impacto financiero derivado de eventualmente acceder a la tutela26, según el cual una decisión favorable costaría alrededor de $552.410.968.923.

17.4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en respaldo de la posición de Colpensiones27, solicitó declarar improcedente la acción de tutela o, en su defecto, negar el amparo. La entidad señaló que sólo las personas que hubieran estado afiliadas al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían una expectativa legitima de que se aplicara el reglamento propio de dicha entidad. De la misma manera, hizo énfasis en el

impacto económico que tendría una decisión favorable a las pretensiones y argumentos de la actora. Al respecto, resaltó que el Estado tiene el deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y una decisión favorable a la actora tendría un efecto estimado de $552.410.968.923. Esa cifra, según esta cartera, se obtiene al calcular los costos pensionales de todas aquellas personas que están en las mismas condiciones que la accionante (que se estima corresponden a 1.831) y que podrían llegar a tener derecho a que se les apliquen los requisitos del Decreto 758 de 199028.

II. Consideraciones y fundamentos

Competencia

18. Esta Sala de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del asunto objeto de revisión y formulación del problema jurídico

19. Para resolver el asunto de la presente tutela la Sala Novena de Revisión, en primer lugar, estudiará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En el evento de que se supere el análisis general de procedencia, en segundo lugar, la Sala entrará a valorar las actuaciones de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué y de Colpensiones, en el marco de las solicitudes realizadas por Sara, entorno al reconocimiento de su pensión de vejez.

20. En ese sentido, corresponderá a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Una autoridad judicial incurre en desconocimiento del precedente jurisprudencial y en violación directa de la Constitución cuando le niega la pensión de vejez a una persona beneficiada con el régimen de transición (Ley 100 de 1993 art 36), pese a que cumple los requisitos para pensionarse previstos en el régimen del Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), y funda su decisión en que la persona no estaba afiliada a este último régimen al momento de entrar en vigencia el sistema general de pensiones (1° de abril de 1994)?

21. Para resolver la cuestión planteada, esta Sala de Revisión se pronunciará sobre: (i) la acción de tutela contra providencias judiciales, sus requisitos de procedencia (ii) el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución, cuando aplica a la seguridad social; (iii) la aplicación del Decreto 758 de 1990 (que aprueba el Acuerdo 049 de 1990) a las personas cobijadas bajo el régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, cuando no contaban con cotizaciones efectuadas al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y la posibilidad de acumular cotizaciones realizadas a distintas entidades; y finalmente (iv) se pronunciará sobre el caso concreto.

Requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales29.

22. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 229 de la Constitución Política, las decisiones de los jueces de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional, pueden ser excepcionalmente cuestionadas mediante la acción de tutela. Esto también encuentra respaldo en lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.3.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos30, en los cuales se prevé la garantía del recurso judicial efectivo.

23. Así las cosas, está corporación consolidó una línea jurisprudencial sobre los eventos en

los que es posible presentar una acción de tutela en contra de una providencia judicial31 y ha recogido32 los supuestos para la procedencia de la tutela contra providencia judicial, clasificándolos bajo los conceptos de condiciones genéricas y causales específicas de procedibilidad33.

24. Así, según la jurisprudencia constitucional, para que la tutela contra providencias judicial resulte procedente, debe reunir una serie de condiciones generales. En la sentencia SU-273 de 2022, la Corte debía resolver un caso similar a este, de una acción de tutela contra una providencia por cuanto la autoridad judicial que la expidió no accedió a aplicarle el régimen del Decreto 758 de 1990 a una beneficiaria del régimen de transición, por cuanto no se encontraba afiliada a ese esquema el 1° de abril de 1994. En tal contexto, esta Corporación enunció las condiciones generales de procedencia, así:

"(i) relevancia constitucional: el juez de tutela sólo puede resolver controversias de orden constitucional con el objeto de proteger derechos fundamentales, no puede inmiscuirse en controversias meramente legales; (ii) subsidiariedad: el accionante debe agotar todos los medios de defensa judicial a su alcance, excepto cuando el amparo se presente como mecanismo transitorio o cuando tales medios no sean idóneos; (iii) inmediatez: la protección del derecho fundamental vulnerado debe buscarse en un plazo razonable; (iv) irregularidad procesal decisiva: si lo que se discute es una irregularidad procesal, esta debe tener un efecto determinante en la providencia que se ataca; (v) identificación razonable de los hechos que transgreden el derecho: el actor debe precisar los hechos vulneradores y los derechos cuya protección pretende, también es necesario que estos factores se hayan alegado en el proceso judicial, siempre que ello haya sido posible; (vi) que no se ataquen sentencias de tutela: esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión se tornan definitivas, y (vii) legitimación en la causa por activa y por pasiva: esto quiere decir que la acción sea interpuesta por quien padeció la vulneración del derecho fundamental, su

representante legal, mediante apoderado, agente oficioso o el Defensor del Pueblo; en contra de quien tiene la aptitud legal de ser llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que transgresión resulte demostrada”34.

25. Por otra parte, superado el análisis de los presupuestos generales, para que se configure un vicio en la providencia judicial es necesario que concurra, por lo menos, uno de los siguientes defectos o causales específicas de procedencia35:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como

mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución. “Se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución”.

26. A continuación, se analizan los requisitos generales y específicos de procedibilidad en el caso concreto, aunque en un orden distinto al referido.

Causales generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial en el caso concreto36

28. Legitimación en la causa por pasiva. De conformidad con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública que presuntamente haya vulnerado o amenazado los derechos fundamentales invocados en el amparo. En esta ocasión, se acredita la legitimación en la causa por pasiva pues la acción se formuló contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y Colpensiones. Colpensiones es una entidad pública que le negó la solicitud pensional a la señora Sara. Por su parte, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué fue la autoridad judicial que, en el marco del proceso ordinario laboral, negó las pretensiones de la accionante.

29. El asunto es de evidente relevancia constitucional, pues la tutelante puede considerarse un adulto mayor39, ya que tiene actualmente 69 años de edad, cuenta con graves

afectaciones de salud, no tiene ninguna fuente autónoma de ingreso para su manutención y carece en la actualidad de seguridad social. Estas condiciones hacen que la accionante se encuentre en una situación de vulnerabilidad que da lugar a una especial protección constitucional. A su vez, el caso plantea una discusión en torno al alcance de los derechos constitucionales a la seguridad social, la favorabilidad, el mínimo vital y a la igualdad, que ya ha abordado en el pasado la jurisprudencia constitucional40.

30. El requisito de subsidiaridad, por su parte, también se satisface en este caso. En virtud de la subsidiariedad, la tutela procede cuando: (i) la persona no disponga de otro medio de defensa judicial de los derechos fundamentales o; (ii) cuando lo haga pero esos mecanismos no resulten eficaces en concreto o, finalmente; (iii) cuando la intervención transitoria del juez constitucional se torne necesaria para evitar un perjuicio irremediable. La Corte considera que se satisface este requerimiento, por las razones que se exponen a continuación:

30.1. En este caso, Sara solicitó la pensión ante Colpensiones y, debido a la respuesta negativa que recibió de esta entidad, la accionante presentó una demanda ordinaria laboral, a través de apoderado41. En primera instancia, el Juzgado Cuarto Laboral de Ibagué accedió a las pretensiones, pero esta decisión fue apelada por Colpensiones y, en segunda instancia, el Tribunal Superior de Ibagué la revocó y decidió la demanda laboral de manera desfavorable. Contra esa decisión, de acuerdo con el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social42, era posible interponer el recurso de casación43, pero la accionante ni su apoderado la interpusieron. Sin embargo, esto no implica que la tutela deba declararse improcedente, pues se trataba de un recurso desprovisto de eficacia en concreto, en las circunstancias especiales de la peticionaria.

30.2. En efecto, en primer lugar, en las circunstancias de este caso, el recurso de casación no era un mecanismo eficaz al alcance de la peticionaria. El Decreto 2591 de 1991 prevé que, para efectos de verificar la subsidiariedad de la tutela, no basta con examinar si existen en abstracto otros medios de defensa judicial, sino que “[l]a existencia de dichos medios será

apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Por tanto, no es suficiente con, simplemente, señalar que la demandante contaba con el recurso de casación, sino que es necesario apreciar si "en concreto", "atendiendo a las circunstancias" de la accionante, resultaba eficaz. Pero, tras analizar las condiciones específicas de la señora Sara, la Sala de Revisión concluye que el recurso de casación no contaba con la eficacia necesaria para desplazar la procedencia de la acción de tutela:

30.2.1. El fallo laboral de segunda instancia, que era susceptible del recurso de casación, se expidió en un momento inicial muy crítico de la pandemia: el 19 de mayo de 2020. En ese entonces, los trámites judiciales eran exclusivamente virtuales y había múltiples y severas restricciones para el contacto físico interpersonal, y para los viajes intermunicipales44. Debido a esta necesaria adaptación, muchas personas en la región experimentaron dificultades de acceso a la justicia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Independencia de magistrados y abogados, en una declaración conjunta sobre el acceso a la justicia en la pandemia del COVID-1945, indicaron que el uso de medios tecnológicos en la prestación de servicios de justicia tuvo impactos negativos en el acceso a la justicia de algunos sectores de la población como consecuencia de la brecha digital existente, ya que el uso de estos medios presuponía un acceso a medios electrónicos y al conocimiento tecnológico, con el que muchas personas no contaban. En Colombia, según la información recaudada en el 2019 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), sólo el 52,7% de los hogares tenía acceso a internet. Para el caso del departamento del Tolima, lugar de residencia de la accionante, los hogares que tenían acceso a internet eran sólo del 53,3%46. Estos datos ofrecen un contexto, en el cual se debe analizar la situación concreta de la demandante.

30.2.2. Es claro que el cambio a la virtualidad en la justicia no afectó a todas las personas por igual. Sin embargo, en este caso, hay algunos elementos que llevan a la Corte Constitucional a concluir que la virtualidad sí impactó la capacidad de la señora Sara para acceder a la justicia. La Sala observa que la accionante sostuvo, en este proceso, que no pudo conocer la

existencia y el sentido de la decisión desfavorable inmediatamente después de que esta se expidiera. La señora Sara dijo que acudió al Palacio de Justicia de Ibagué47, ubicado en un municipio distinto al de su domicilio, pero no le permitieron entrar y, para conocer su proceso, le manifestaron que debía enviar un correo electrónico. La demandante envió el correo el 29 de septiembre de 2021 y fue a causa de la respuesta a ese mensaje que tuvo conocimiento de la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué en contra de sus pretensiones48. Pero para ese momento ya no era procedente la interposición de recurso alguno49.

30.2.3. A partir de los elementos de juicio que obran en el proceso, la Sala concluye que las dificultades que tuvo la accionante para conocer la sentencia laboral de segunda instancia se deben a los cambios en la forma de prestación del servicio de justicia, los cuales hicieron que para ella el recurso de casación careciera de eficacia "en concreto" (Decreto 2591 de 1991, numeral 1 del artículo 6). La demandante, para empezar, vive en un municipio distinto a aquel en el cual se surtió el proceso, por lo que la vigilancia física del proceso le resultaba difícil, y más en esa coyuntura de restricciones a la circulación. En la pandemia, además, perdió todo contacto con su abogado, pese a los reiterados intentos y esfuerzos de localizarlo, lo cual también tornaba difícil para ella enterarse de la evolución del proceso por intermedio del profesional del derecho a través de quien accedió a la justicia50. Debido a estas circunstancias, el conducto para que la señora Sara se enterara de la decisión era internet. Sin embargo, para esta Corporación, está probado que esta no era –en el presente caso—una vía de acceso efectivo a la justicia para la señora Sara, pues es una mujer de avanzada edad (69 años), con condiciones especiales de salud física y mental relevantes, que vive sola con su pareja quien tiene una edad similar, y ambos experimentan problemas económicos.

30.2.4. En este contexto, el recurso de casación no era un medio de defensa judicial eficaz. La eficacia, en un Estado constitucional de derecho, no puede determinarse sin considerar la accesibilidad de los recursos para todas las personas frente a las cuales está disponible. Un medio de defensa judicial es eficaz, entonces, no sólo si resulta idóneo para alcanzar la

finalidad que se propone, sino que también debe constituir un instrumento real, al alcance de las personas para tener un acceso efectivo a la justicia. En la medida en que entre el recurso judicial y la persona existan barreras de acceso a la justicia, derivadas por ejemplo de circunstancias fácticas extraordinarias –como la pandemia y los cambios que acarreó en la forma de prestar el servicio de justicia—, la tutela deja de verse desplazada por la mera existencia de ese medio de defensa judicial. Eso es lo que ocurrió en este caso, pues en concreto la demandante experimentó una barrera de acceso a la justicia virtual y, por ello, el recurso de casación no era eficaz en concreto. Por consiguiente, la Corte concluye que la tutela cumple el requisito de subsidiariedad para defender los derechos fundamentales de la señora Sara.

30.3. Pero, además, la acción de tutela se instauró para evitar una grave vulneración a los derechos fundamentales de la accionante51. La solicitud de amparo pretende evitar un perjuicio derivado de la ausencia absoluta de seguridad social para la vejez de la accionante, y de la falta de rentas autónomas –para ella y su cónyuge—que les aseguren la capacidad para satisfacer sus necesidades básicas, como alimentarse, asearse, vestirse, procurar su propia salud y proveerse una vivienda digna. También puede decirse que en el presente, conforme a los elementos de juicio que obran en el proceso, no cuentan con ingresos que les permitan solventar siquiera esas necesidades básicas. Así, estas circunstancias demandan una actuación urgente e impostergable, pues se trata de personas próximas a la tercera edad en una situación de evidente desamparo.

31. La Sala también verifica el cumplimiento del requisito de inmediatez, por las siguientes razones.

31.1. En primer lugar, la tutela pretende el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que frente a reclamaciones que tienen como objeto el reconocimiento de la pensión de vejez, “el requisito de inmediatez adquiere un matiz especial”52, por cuanto, al tratarse de prestaciones periódicas, la vulneración a los derechos fundamentales se produce de manera continuada en el tiempo53. De manera que si bien el amparo puede carecer de inmediatez respecto de ciertas mesadas, la tutela en principio no

puede declararse integralmente improcedente para solicitar el reconocimiento de la pensión. Al tratarse de una reclamación tendiente al reconocimiento de la pensión de vejez, la vulneración a los derechos fundamentales de la accionante podría ser permanente si el juez constitucional no se pronuncia al respecto.

31.2. En segundo lugar, en Sentencia SU-016 de 2021, la Corte reiteró que la exigencia del requisito de inmediatez no aplica igual a todas las personas, pues por ejemplo en el caso de los sujetos de especial protección constitucional es menos estricta, en especial si se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, ya que ellos merecen y necesitan una protección y consideración especial por parte del Estado. La señora Sara es un sujeto de especial protección constitucional en atención a su avanzada edad (tiene 69 años), sus graves afectaciones de salud, al estar diagnosticada con “demencia – enfermedad de Alzheimer con comienzo tardío” y otras afectaciones de salud, y dada la falta de ingresos económicos que le permitan suplir sus necesidades básicas.

31.3. En tercer lugar, la Corte observa que la tutelante obró con suficiente diligencia, pues demostró que adelantó los trámites correspondientes ante Colpensiones para el reconocimiento de su pensión. Ante la negativa de la entidad, la demandante acudió a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social para obtener el reconocimiento de la prestación pensional. En la primera instancia obtuvo una decisión favorable a sus pretensiones, pero el tribunal accionado revocó la decisión de primera instancia y negó el reconocimiento de su pensión de vejez. La demandante no conoció a tiempo la decisión adoptada por el tribunal porque perdió contacto con su abogado54. Para enterarse de la decisión, en medio de una coyuntura de restricciones a la circulación intermunicipal, la accionante tuvo que trasladarse desde un municipio ubicado en un lugar distinto a aquel en el cual se surtió el proceso. La tutelante, una vez se enteró de la decisión adoptada por el tribunal accionado, interpuso la acción de tutela un mes y medio después de conocer la sentencia que, a su juicio, vulneró sus derechos fundamentales.

32. En cuanto al requisito de irregularidad procesal con incidencia determinante en la decisión judicial que se cuestiona55, este aplica en aquellos eventos en los que se alega un defecto procesal56, circunstancia que no se presenta en el asunto objeto de estudio.

33. En lo relacionado con el requisito de identificar con claridad los hechos y derechos quebrantados, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que este requisito no implica que se le exija una carga ritualista al accionante, sino que busca que el juez pueda interpretar correctamente la demanda57. En este caso, la Sala encuentra que la demandante señaló con claridad los presupuestos fácticos del caso y expuso con suficiencia que le fueron vulnerados sus derechos fundamentales. En concreto, la actora indicó que es la falta de reconocimiento de su pensión de vejez, conforme al régimen del Acuerdo 049 de 1990, el hecho que desencadena la tutela, pues a su juicio la negación de la prestación pensional vulnera sus derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad, así como el principio de favorabilidad en materia laboral y de la seguridad social.

34. Finalmente, en este caso se cumple el requisito de que la acción de tutela no se interponga contra otra sentencia de tutela o contra una decisión que resuelva una demanda de nulidad por inconstitucionalidad58.

35. Por lo expuesto, la Sala de Revisión estima que la acción de tutela interpuesta cumple con los requisitos generales de procedibilidad.

Causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial – breve caracterización del defecto sustantivo, el desconocimiento del precedente y la violación directa de la Constitución 59

36. En este proceso de tutela, se ha discutido la concurrencia de dos clases de defectos: por desconocimiento del precedente y por violación directa de la Constitución Política. A continuación se presenta cada uno de ellos, brevemente.

37. El desconocimiento del precedente constituye una vulneración de los derechos a la igualdad60, al debido proceso, a la confianza legítima y la seguridad jurídica61 y "se configura cuando el funcionario judicial se aparta de las sentencias emitidas por los tribunales de cierre (precedente vertical) o los dictados por ellos mismos (precedente horizontal) al momento de resolver asuntos que presentan una situación fáctica similar a los decididos en aquellas providencias, sin exponer las razones jurídicas que justifique el cambio de jurisprudencia"62. Así, en virtud de la autonomía judicial de que trata el artículo 228 de la Constitución Política, los jueces pueden apartarse del precedente, solo si cumplen con la carga argumentativa que ello supone.

38. Por su parte, el defecto por violación directa de la Constitución se verifica cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica y directa, los postulados de la Constitución Política63. El ordenamiento jurídico les reconoce valor normativo supremo a los preceptos constitucionales y, además, existen deberes de aplicación directa de éstos por parte de las autoridades públicas y, en circunstancias concretas, por particulares64. Para comprobar si una decisión ha desconocido un precepto constitucional, el juez de tutela debe comprobar factores como los siguientes65: a) que el juez realiza una interpretación de la normatividad que es evidentemente contraria a la Constitución y; b) que el juez se abstenga de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en un caso en el cual, debido a ello, la decisión quebranta preceptos constitucionales.

39. A continuación, la Corte examinará si los jueces laborales ordinarios incurren en uno o más de estos defectos, cuando niegan una pensión de vejez a una persona que está en el régimen de transición y cumple los requisitos previstos en el Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), con fundamento en que no estaba afiliada a este último régimen el 1° de abril

de 1994.

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

40. La Constitución establece en su artículo 53 que los jueces deben optar por la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho66. Sin embargo, no cualquier duda habilita al juez para escoger una norma o interpretación determinada. La duda debe ser seria y objetiva, derivada de la solidez jurídica de las posturas encontradas. La duda debe ser además respecto de un aspecto normativo y no fáctico67. Así mismo, deben concurrir las interpretaciones en juego en un caso concreto, es decir, las normas concurrentes y su hermenéutica deben ser aplicables a los mismos supuestos de hecho68. Cabe anotar que el principio de favorabilidad constituye un imperativo constitucional de aplicación directa, por parte de las autoridades administrativas y judiciales encargadas de definir y examinar derechos propios del sistema general de seguridad social69.

La posibilidad de aplicar ultractivamente el Acuerdo 049 de 1990 para quienes no estaban afiliados al ISS a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y son beneficiarios del régimen de transición. Reiteración de Jurisprudencia.

41. La jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que se debe aplicar ultractivamente el Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), a personas beneficiarias del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, cuando pretendan obtener la pensión de vejez bajo los requisitos de dicho acuerdo, aunque no estuvieran afiliadas al ISS para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Esta regla fue reiterada por la Sala Plena de esta Corporación en las sentencias de unificación SU-317 de 202170 y SU- 273 de 202271. En el segundo de estos fallos la Corte Constitucional concluyó:

“…[e]n la actualidad existe un precedente unificado, pacífico, uniforme y reiterado que rechaza la exigencia de haber estado afiliado o haber cotizado al ISS para la fecha de entrada de la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994), como condición para aplicar de manera ultractiva los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990. Eso para peticionarios beneficiarios del régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993 y por las siguientes razones: (i) porque no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que contenga o sustente tal exigencia; se trata en realidad de una regla sin un sustento adicional al criterio de COLPENSIONES o de algunos jueces que han omitido tener en cuenta el precedente vinculante explicado en los fundamentos jurídicos anteriores; (ii) es contraria a los principios de igualdad, irrenunciabilidad de los derechos laborales y del principio de favorabilidad, pues supone un acto discrecional que impide el reconocimiento de un derecho, sin justificación alguna, y (iii) vulnera derechos fundamentales como la seguridad social, el mínimo vital y la vida, pues trunca la obtención de una mesada pensional para quienes son beneficiarios del régimen de transición y tienen derecho a pensionarse, al cumplir con los requisitos exigidos en aquel régimen que les fuere más favorable, previo al consagrado en la Ley 100 de 1993”. (negrilla fuera del texto)

42. La Sala Plena arribó a esta conclusión una vez efectuado un recuento de las decisiones adoptadas en casos similares, específicamente las sentencias T-370 de 201672, T-028 de 201773, T-088 de 201774 y T-522 de 202075. Al respecto, se destaca que los tres primeros pronunciamientos reseñados resultan anteriores a la fecha de expedición de la providencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué.

Acumulación de tiempos de servicio y cotizaciones realizadas al ISS y a otras entidades administradoras por parte de los beneficiarios del régimen de transición en la aplicación del Acuerdo 049 de 1990. Reiteración de jurisprudencia76.

43. La Corte Constitucional, por lo menos desde 200977, ha sostenido en una línea jurisprudencial reiterada, que los beneficiarios del régimen de transición pueden acumular aportes hechos al ISS con los aportes efectuados a otros fondos –públicos y privados– con el fin de acreditar los requisitos previstos para acceder a la pensión de vejez en el Acuerdo 049 de 1990, que en su artículo 12 establece:

“Artículo 12. Requisitos de la pensión por vejez. Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos

“a) Sesenta (60) o más años de edad si es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer y,

“b) un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo”78.

44. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-398 de 2009 determinó que de la lectura del Acuerdo 040 de 1990 no se desprende o establece en momento alguno que, para su aplicación, resulte indispensable que todas las cotizaciones se hayan hecho exclusivamente a esa entidad. En este sentido, la Corte considera que impedir la acumulación de tiempos cotizados al ISS con los aportados a otros fondos constituye una vulneración del derecho a la seguridad social y desconoce el principio de favorabilidad. Postura consolidada que fue reiterada en la sentencia SU-769 de 2014, en la cual se indicó que:

“para el reconocimiento de la pensión de vejez de los beneficiarios del régimen de transición,

a quienes se les apliquen los requisitos contenidos en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, es posible realizar la acumulación de los tiempos en cajas o fondos de previsión social cotizados o que debieron ser cotizados por las entidades públicas, con aquellos aportes realizados al seguro social. Lo anterior, porque indistintamente de haberse realizado o no los aportes, es la entidad pública para la cual laboró el trabajador la encargada de asumir el pago de los mismos".

45. En este sentido, la Corte Constitucional consolidó de forma pacífica y reiterada que en virtud del principio de favorabilidad establecido en el artículo 53 de la Carta Política, y en respeto a los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso79, se debe permitir la acumulación de tiempos de servicio cotizados a cajas o fondos de previsión públicos y privados, con semanas aportadas al ISS para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo 049 de 1990. Lo anterior, toda vez que el artículo 12 del citado Acuerdo no exige para su aplicación que los aportes se hayan hecho exclusivamente al ISS; y el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que establece el régimen de transición, lo limita a los requisitos de edad, tiempo de servicios y tasa de reemplazo, no al cómputo de semanas, razón por la que resulta aplicable la acumulación de semanas y tiempo de servicio consagrada en el parágrafo 1º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

Análisis del caso concreto

46. A partir de los fundamentos fácticos, normativos y jurisprudenciales advertidos, la Sala Novena de Revisión considera que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, seguridad social, debido proceso y mínimo vital, de los cuales es titular la señora Sara. Puntualmente, la providencia cuestionada incurrió en los defectos de: (i) violación directa de la Constitución y (ii) desconocimiento del precedente constitucional aplicable en la materia, por las razones se exponen a continuación.

47. La señora Sara es beneficiaria del régimen de transición en materia pensional, previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En efecto, para el 1° de abril de 1994, la accionante tenía 41 años de edad y el referido artículo exige, para acceder al régimen de transición, en el caso de las mujeres un mínimo de 35 años de edad80. En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional, a ella le era aplicable también el Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), con independencia de si se encontraba afiliada específicamente a ese sub régimen en específico, pues lo relevante es que se encontraba afiliada a algún régimen, y en este caso eso sí concurre. Esta aplicación del Acuerdo 049 de 1990 no deviene únicamente del régimen de transición, pues también tiene un fundamento importante en la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral, el cual implica la interpretación que más beneficie los intereses del empleado. En tal virtud, la peticionaria tiene derecho a la pensión de vejez si reúne los siguientes requisitos: a) cincuenta y cinco (55) o más años de edad, y b) un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo. La accionante cumple con los requisitos descritos anteriormente, porque:

i. La señora Sara cumplió 55 años el 3 de agosto del 2007 y

ii. Entre el 3 de agosto de 1987 y el 3 de agosto de 2007 la demandante cotizó 730 semanas81, es decir que reunió más de 500 semanas cotizadas en los 20 años anteriores a la edad de pensión.

48. De esta manera, la accionante reúne los requisitos para acceder a la pensión de vejez consagrados en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, puesto que cotizó más de 500 semanas durante los 20 años anteriores al cumplimiento de su edad mínima de pensión.

49. La decisión judicial cuestionada en la tutela, en primer lugar, vulneró de manera directa la Constitución, pues no aplicó el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas sobre seguridad social en pensiones de vejez. En segundo lugar, desconoció el precedente constitucional pues, como se anotó anteriormente, la jurisprudencia de esta Corte ha

señalado que el principio de favorabilidad exige la aplicación ultractiva del Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), incluso si el beneficiario se encuentra en un supuesto como el del caso objeto de estudio82. Para apartarse de esta postura, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué debía ofrecer una motivación suficiente. Sin embargo, esto no se advierte en la sentencia del 19 de mayo de 2020. El tribunal argumentó que si bien la demandante era beneficiaria del régimen de transición, lo cierto era que ella no había cotizado al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y, por esa razón, no le era aplicable el Acuerdo 049 de 1990. De esta manera, la decisión demandada se profirió en oposición al precedente fijado por la Corte Constitucional en las sentencias SU-769 de 201483, T-370 de 2016, T-028 de 2017 y T-088 de 2017.

50. Por lo anterior, la Sala de Revisión concederá el amparo de los derechos a la igualdad, seguridad social, debido proceso y mínimo vital de la accionante. Para lograr el restablecimiento de tales garantías fundamentales, la Sala revocará la decisión de instancia en el trámite de esta tutela, que la declaró improcedente. La Corte ordenará dejar sin efectos la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso ordinario laboral. En consecuencia, se ordenará a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué que, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de este fallo, profiera una nueva decisión debidamente motivada en la que no se incurra en los defectos señalados en la presente providencia.

51. Por último y frente a los argumentos de sostenibilidad financiera expuestos por Colpensiones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta Sala resalta que idénticos argumentos fueron expuestos por dichas entidades en el proceso que dio lugar a la sentencia SU-273 de 2022 y fueron debidamente valorados por la Sala Plena de esta Corporación en dicha oportunidad, por lo que se estima que no es necesario un nuevo pronunciamiento al respecto.

Síntesis de la decisión

52. La Sala Novena de Revisión analizó la acción de tutela interpuesta por Sara en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana, al mínimo vital, al acceso al Sistema de Seguridad Social en pensiones, a la prevalencia del derecho sustancial, a la irrenunciabilidad de los derechos laborales y pensionales y al principio de favorabilidad laboral. Esto, debido a que Colpensiones negó el reconocimiento de su pensión de vejez y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué, por su parte, negó la demanda mediante la cual solicitaba el reconocimiento de esa prestación. Las entidades accionadas coincidieron en argumentar que no era posible aplicar el Acuerdo 049 de 1990 a la demandante porque no estuvo afiliada al ISS con anterioridad al 1 de abril de 1994.

53. La Corte Constitucional encontró que la acción de tutela era procedente formalmente en el presente caso. En cuanto al fondo, la Sala halló que la accionante es beneficiaria del régimen de transición y reúne los requisitos para acceder a la pensión de vejez consagrados en el Decreto 758 de 1990, por lo cual, según el principio de favorabilidad y el precedente constitucional, la justicia laboral debió acceder a las pretensiones de la demanda ordinaria. Esto, por cuanto el principio de favorabilidad exige la aplicación ultractiva del Decreto 758 de 1990 (Acuerdo 049 de 1990), incluso si el beneficiario se encuentra en un supuesto como el del caso objeto de estudio. Al no haberlo hecho, sin ofrecer las razones para apartarse de la jurisprudencia constitucional vinculante, la autoridad accionada vulneró el precedente y desconoció de manera directa la Constitución. Por consiguiente, la Corte concederá el amparo de los derechos a la igualdad, seguridad social, debido proceso y mínimo vital. En consecuencia, revocará la decisión única de instancia en el trámite de esta tutela, que la declaró improcedente, dejará sin efectos la sentencia laboral cuestionada y ordenará a la autoridad judicial accionada proferir una nueva decisión debidamente motivada en la que no se incurra en los defectos señalados en la presente providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo de tutela proferido el 15 de diciembre de 2021 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que declaró improcedente el amparo solicitado. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la igualdad, seguridad social, debido proceso y mínimo vital de Sara.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida el 19 de mayo de 2020 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué que, a su vez, revocó la sentencia emitida el 21 de octubre de 2019 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, en el marco del proceso ordinario laboral promovido por Sara. En consecuencia, ORDENAR a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué que, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de este fallo, profiera la decisión debidamente motivada que en derecho corresponda, sin incurrir en los defectos señalados en la presente providencia.

CUARTO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través del Juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La selección se hizo con base en el criterio objetivo de “posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional” y el criterio subjetivo de “urgencia de proteger un derecho fundamental”.

2 En la Circular Interna No. 10 de 2022, la presidencia de la Corte Constitucional resolvió que, en los eventos en que se hiciera referencia a la historia clínica u otra información relativa a la salud física o psíquica de una persona, se deberían omitir los nombres reales de las personas. En consecuencia, como en este caso están involucrados datos relacionados con la historia clínica y el estado de salud de la tutelante, la Sala Novena de Revisión expedirá dos versiones de la presente providencia: en una, incluirá los nombres reales y, en otra, los omitirá para proteger los derechos de la accionante y se hará alusión a ella como “Sara”.

3 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 2.

4 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 2-3.

5 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 3.

6 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 64 – 68.

7 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 72 – 75.

8 Resoluciones GNR 108565 del 19 de abril de 2016 y VPB 26154 del 22 de junio de 2016.

9 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 44.

10 El proceso fue presentado el 27 de abril de 2017 como una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones expedidas por Colpensiones en las que negaba el reconocimiento pensional. El proceso correspondió al Juzgado Séptimo

Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué que, mediante auto del 12 de junio de 2018, declaró su falta de jurisdicción y remitió el expediente al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad y se adecuó la demandan a una ordinaria laboral. Expediente digital T-8.593.306, documento digital "01. Escrito 65288.pdf", p. 137-140.

11 El juzgado ordenó a Colpensiones pagar las mesades retroactivas, desde el 1 de julio de 2013 y hasta cuando se haga efectivo el pago, debidamente indexadas. Indexación que se debería aplicar a partir del 10 de junio de 2016. Expediente digital T-8.593.306, documento digital "Archivo mp301.1 AUD. ART. 77. MELIDA RAMOS VS COLPENSIONES. RAD. 2018-196. 21 DE OCTUBRE DE 2019.mp3".

12 El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación respecto de la indexación. Indicó que si Colpensiones fue condenada pagar la mesada pensional a partir del 1 de julio de 2013, es a partir de esa fecha que Colpensiones debía hacer la operación aritmética de actualizar el valor de la mesada hasta el momento en que le fuera pagada la pensión a la demandante. Expediente digital T-8.593.306, documento digital "Archivo mp301.1 AUD. ART. 77. MELIDA RAMOS VS COLPENSIONES. RAD. 2018-196. 21 DE OCTUBRE DE 2019.mp3".

13 Expediente digital T-8.593.306, documento digital "02.1.AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO RAD. 73001-31-05-004-2018-00196-01 MELIDA RAMOS contra COLPENSIONES(1).mp4".

14 Expediente digital T-8.593.306, documento digital "02.1.AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO RAD. 73001-31-05-004-2018-00196-01 MELIDA RAMOS contra COLPENSIONES(1).mp4".

15 Expediente digital T-8.593.306, documento digital "01. Escrito 65288.pdf", p. 1.

16 Expediente digital T-8.593.306, documento digital "01. Escrito 65288.pdf", p. 15.

17 Expediente digital T-8.593.306, documento digital "01. Escrito 65288.pdf", p. 5.

18 Específicamente la accionante hizo referencia a la Sentencia SU-317 de 2021 de la Corte Constitucional.

20 Expediente digital T-8.593.306, documento digital "09. SENTENCIA 65288 (STL17545-2021).pdf", p. 1-12.

21 Además, a través del mismo auto, se suspendieron los términos del proceso para recaudar y valorar las pruebas decretadas. Expediente digital T-8.593.306, Auto de pruebas y suspensión de términos del 1 de julio de 2022, p. 1-10.

22 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “APORTO PRUEBAS TUTELA – MELIDA RAMOS”, p. 1-4.

23 A través de correo electrónico del 25 de julio de 2022 y del 1 de agosto de 2022.

24 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “CC_28813201_Expediente_1[50].pdf”, p. 1-138.

25 Debido a que la vinculación de la accionante fue a partir del año 1998

26 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “INTERVENCION T – 8.593.306”, p. 1-27.

27 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó una intervención como adyuvante de Colpensiones.

28 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “Coadyuvancia a Colpensiones Expediente T 8 593 306”, p. 1-14.

29 Reiteración realizada con base en la Sentencia SU-201 de 2021.

30 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 2.3.a. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

31 La Sentencia C-543 de 1992 dejó claro que aquellos pronunciamientos que fueran el resultado de actuaciones caprichosas y arbitrarias no podían ser protegidos bajo el manto del derecho y que, en consecuencia, era viable la petición de amparo bajo el concepto de vía de hecho, con el fin de garantizar los derechos constitucionales desconocidos.

32 En la Sentencia C-590 de 2005 la Corte recogió los supuestos analizados por la

jurisprudencia para la procedencia de la tutela contra providencia judicial

33 Siguiendo lo expuesto en la sentencia SU-432 de 2015, esta variación en la concepción de la procedencia se empezó a proponer en las sentencias T-441 de 2003; T-462 de 2003; T-949 de 2003 y T-701 de 2004.

34 Sentencia SU-273 de 2022.

35 Sentencia C-590 de 2005.

36 Sentencias SU-004 de 2018; SU-396 de 2017; SU-632 de 2017; SU-454 de 2020; y SU-143 de 2020.

37 Sentencias SU-349 de 2019; SU-146 de 2020; y SU-454 de 2020.

38 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

39 Frente a las definiciones de adulto mayor y persona de la tercera edad, ver Sentencia T-013 de 2020.

40 Sentencia SU-273 de 2022.

41 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 44.

42 Decreto Ley 2158 de 1948.

43 Esto porque, de conformidad con las pretensiones de la demandante, estas superar el valor de 120 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que es justamente el supuesto que habilita la casación, si se reúnen todas las demás condiciones exigidas por la ley.

44 El Consejo Superior de la Judicatura dispuso el 15 de marzo de 2020, en ACUERDO PCSJA20-11517, medidas para la prestación virtual del servicio de administración de justicia.

45 CIDH y Relator Especial sobre independencia de magistrados y abogados de Naciones Unidas (2021). “Declaración conjunta sobre el acceso a la justicia en el contexto de la

pandemia del COVID-19". Disponible en: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/015.asp#:~:text=En%20el%20contexto%20de%20la%20pandemia%2C%20en%20varios%20pa%C3%ADses%20de,el%20acceso%20a%20la%20justicia.

46 DANE (2019). Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_2019.pdf

47 La accionante no precisó la fecha exacta en la que visitó el Palacio de Justicia de Ibague.

48 Como se indicó en los antecedentes, en el video de la audiencia en que se profirió la sentencia demandada, la accionante no estuvo presente en tal audiencia, la copia de la audiencia fue remitido a los correos de los "apoderados de las partes" y su abogado no le informó sobre la decisión adoptada.

50 Estos hechos deben valorarse como ciertos, porque el relato de la accionante es coherente en sí mismo, resulta consistente con las circunstancias epidemiológicas concurrentes entre los años 2020 y 2021, en general debe presumirse la buena fe en las actuaciones (CP art 83) y, además, en tutela se debe presumir la veracidad de las declaraciones fácticas cuando no han sido desvirtuadas (Decreto 2591 de 1991 art 20).

51 Las características del perjuicio irremediable fueron delimitadas por la Corte desde la sentencia T-225 de 1993 y, luego, fueron reconocidas por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-531 de 1993. Según estas providencias, posteriormente reiteradas en numerosas ocasiones, el perjuicio irremediable es aquel que resulta actual o inminente, además de eso debe ser grave, y por ello debe demandar una actuación urgente e impostergable de la justicia constitucional.

52 Sentencia T-334 de 2021.

53 Sentencia SU-637 de 2016.

54 La accionante narró que debido a la falta de respuesta de su abogado, sumado a las medidas de restricción para contener la pandemia derivada del COVID 19 y su condición de salud, se le dificultó conocer sobre su proceso. Así, aun cuando la sentencia demandada es

del 19 de mayo de 2020, la accionante indicó que sólo pudo conocer de dicho fallo hasta septiembre de 2021.

55 Sentencias T-461 de 2019 y SU-454 de 2020.

56 Sentencia SU-061 de 2018.

57 Sentencias SU-354 de 2017 y SU-454 de 2020.

58 Sentencias SU-354 de 2017 y SU-454 de 2020.

59 Sentencias SU-004 de 2018; SU-396 de 2017; SU-632 de 2017; SU-454 de 2020; y SU-143 de 2020.

60 Sentencia T-441 de 2018.

61 Sentencia SU-273 de 2022.

62 Sentencia T-459 de 2017.

63 Sentencia T-012 de 2015.

64 Sentencia T-369 de 2015.

65 Sentencia T-1143 de 2003, reiterada en Sentencia T-093 de 2019.

66 Sentencia SU-140 de 2019.

67 Sentencias T-130 de 2014; T-088 de 2018; y SU-140 de 2019.

68 Sentencias T-545 de 2004, T-248 de 2008, T-090 de 2009, entre otras.

69 Sentencia SU-273 de 2022.

70 En ese fallo se estudió el reclamó de un ciudadano que realizó aportes a pensión a fondos diferentes al ISS entre 1987 y 1995 y únicamente empezó a cotizar al ISS a partir de 1996. En dicha oportunidad la Corte Constitucional concluyó que: “resulta pertinente insistir en que de la jurisprudencia constitucional 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)”

71 En esa oportunidad la Corte Constitucional estudió el caso de una ciudadana que acumulo 1016 semanas de cotización , pero cuya vinculación al ISS se dio con posterioridad a 1998.

72 En ese fallo, se estudió el caso de un ciudadano que acreditó 500 semanas de aportes hechas dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad de pensión, pero que no registraba cotizaciones al ISS para el 1º de abril de 1994. La Sala decidió tutelar los derechos del accionante. Específicamente, en relación con la exigencia de haber cotizado al ISS antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la Sala indicó que el Acuerdo 049 de 1990 no exige haber cotizado exclusivamente a esa entidad, antes de tal fecha.

73 En este caso la Corte Constitucional determinó que el ciudadano que reclamaba la pensión podía sumar las semanas cotizadas al ISS con las aportadas al fondo propio del Departamento de Cundinamarca, las cuales fueron cotizadas del 18 de marzo de 1983 y el 14 de julio de 1996. Lo anterior, sin importar que no hubiese estado afiliado al ISS para la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

74 En ese fallo, se estudió el caso el de un ciudadano que laboró para el Ministerio de Trabajo y cotizó a CAJANAL entre el 1º de marzo de 1974 hasta el 29 de abril de 1993. Posteriormente, se afilió al ISS como independiente y efectuó aportes entre el 1º de septiembre de 2007 y el 31 de marzo de 2008. En esa oportunidad la Corte Constitucional, señaló que el Acuerdo 049 de 1990 en ninguna parte condiciona su aplicación a que quien pretende el derecho pensional haya cotizado exclusivamente al ISS y no otorgó ninguna relevancia a que no tuvo relevancia alguna que el allí actor no hubiese estado afiliado al ISS para el momento en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993.

75 En ese caso, Colpensiones argumento que resultaba improcedente la aplicación del Acuerdo 049 de 1990 pues para la fecha de entrada en vigencia la Ley 100 de 1993 el accionante no estaba afiliado al ISS, de forma tal que no tenía una expectativa legítima de que se le aplicará el Acuerdo 049 de 1990. La Sala estimó que tal interpretación resultaba

contraria tanto a la Carta Política como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por lo tanto concedió el amparo solicitado y ordenó el pago de la pensión.

76 Al respecto ver, entre otras, las sentencias: T-090 de 2009, T-398 de 2009, T-583 de 2010, T-093 de 2011, T-143 de 2014, SU-769 de 2014, T-521 de 2015, T-037 de 2017, T-088 de 2017, T-148 de 2017, T-436 de 2017, T-441 de 2018, T-587 de 2019, T-280 de 2019, T-522 de 2020, SU- 317 de 2021 y SU- 273 de 2022.

77 Sentencia T-090 de 2009.

78 Acuerdo 049 de 1990. Artículo 11.

80 Además, es importante precisar que el régimen de transición también exige que el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión sea anterior al 31 de diciembre de 2014.

81 Expediente digital T-8.593.306, documento digital “01. Escrito 65288.pdf”, p. 51-56.

82 Sentencia SU-273 de 2022.

83 Como se indicó, desde la Sentencia SU-769 de 2014, existe un precedente unificado, pacífico, uniforme y reiterado sobre la posibilidad de acumular tiempos de servicio en cajas de previsión social con los aportes realizados al ISS.