

Sentencia T-1075/12

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Principios cardinales

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Requisitos

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES PENSIONALES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA DE SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA DE ADULTOS MAYORES O PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Protección

PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Derecho a gozar de una vejez digna y plena

PENSION DE VEJEZ O INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Reconocimiento de prestaciones pensionales a personas de la tercera edad

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ-Reconocimiento y pago a pesar de

haber cotizado ante de la vigencia de la Ley 100/93

REGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA-Indemnizaci3n sustitutiva de la pensi3n de vejez

REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Devoluci3n de saldos

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ Y DEVOLUCION DE SALDOS-Recuperaci3n de aportes efectuados durante el per3odo laboral ante la imposibilidad de obtener la pensi3n

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Violaci3n por no reconocimiento y pago por cotizaciones realizadas antes de la vigencia de la Ley 100/93

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Derecho irrenunciable

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Vulneraci3n del principio de favorabilidad al rechazar solicitud de reconocimiento

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA-Enriquecimiento sin causa de entidades a las que se realizaron aportes por no reconocimiento de quienes cotizaron antes de la Ley 100/93

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Entidades responsables no deben erigir obst3culos administrativos cumplidos los requisitos legales para acceder a una prestaci3n pensional

DERECHO AL MINIMO VITAL Y SEGURIDAD SOCIAL-Vulneración por no reconocimiento de la indemnización sustitutiva de quienes cotizaron antes de la Ley 100/93

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EN LIQUIDACION-Reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas según Decreto 4269/11

ACCION DE TUTELA CONTRA CAJANAL EN LIQUIDACION-Reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva de pensión de vejez de quien cotizo antes de la Ley 100/93

Referencia: Acción de tutela de Ismael Vicente Matallana Cortázar, agenciado oficiosamente por Santiago Trujillo Plaza, contra la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación (T-3.599.554).

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, en única instancia, en el expediente de tutela T-3.599.554.

I. ANTECEDENTES.

Santiago Trujillo Plaza actuando como agente oficioso del señor Ismael Vicente Matallana Cortázar interpuso acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social EICE en

liquidación (en adelante Cajanal), al considerar vulnerados los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de su agenciado, debido a la negativa de la entidad a reconocer y pagar la indemnización sustitutiva. Fundamenta su solicitud en los siguientes:

1. Hechos.

1. El señor Matallana Cortázar solicitó a Cajanal, mediante petición radicada el 3 de septiembre de 2010, el pago de la indemnización sustitutiva, toda vez que me encuentro en la imposibilidad de seguir cotizando, y, por demás, por contar en la actualidad con 80 años cumplidos¹. Igualmente, anexó certificado de información laboral expedido por el Ministerio de Educación Nacional y fotocopia de la cédula de ciudadanía.

1. Manifiesta que para corroborar lo anterior se presentó en la Notaria 62 de Bogotá el 25 de octubre de 2011, donde mediante acta de declaración juramentada No. 9469 dejó constancia de los motivos por los cuales no alcanzó a cotizar el tiempo mínimo para adquirir una pensión, así:

Deje (sic) de cotizar a pensión desde el año 1972 por las siguientes razones: De 1972 a finales de 1979, trabajé y residí en el exterior (Francia y Estados Unidos) a partir de 1980 regresé al país y por los siguientes 14 años trabajé en el extranjero en un promedio de 3 meses y medio por año y no tuve ocupación laboral en ninguna entidad pública ni privada de Colombia. Por ese motivo solo coticé a pensiones desde el 16 de julio de 1962 hasta diciembre 15 de 1971².

Entidad

Fecha

Total

dÃas

Total semanas

Ministerio de EducaciÃn.

16-07-1962 al

15-12-1971

3390

484

1. Indica que controvertiÃ³ oportunamente tal decisiÃ³n mediante recurso de reposiciÃ³n. Sin embargo, Cajanal confirmÃ³ su decisiÃ³n por medio de la ResoluciÃ³n UGM 044264 del 27 de abril de 2012, argumentando que (i) la indemnizaciÃ³n sustitutiva creada por la Ley 100 de 1993 no podÃa invocarse con efectos retroactivos y que (ii) el accionante no habÃa cumplido con el requisito de edad exigido en el literal a) del artÃculo 1Âº del Decreto 1730 de 2001, como lo es tener 60 aÃ±os al momento del retiro definitivo del servicio.

1. Santiago Trujillo Plaza interpone acciÃ³n de tutela el 29 de mayo del aÃ±o en curso, actuando como agente oficioso del accionante, quien â€œpor encontrarse en avanzada edad y por demÃs delicado de salud no puede acudir personalmente al seÃ±or Juezâ€4. En efecto, manifiesta que â€œes un adulto mayor de 82 aÃ±os de edad [que] no estÃ; en condiciones de desplazarse a ningÃn sitioâ€5.

2. TrÃmite procesal.

Mediante auto del 4 de junio de 2012, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de BogotÃ; admitiÃ³ la acciÃ³n de tutela y vinculÃ³ oficiosamente a la Unidad Administrativa Especial de GestiÃ³n Pensional y Contribuciones Parafiscales de la ProtecciÃ³n Social (UGPP) para que ejerciera su derecho de contradicciÃ³n.

3. Contestación de las entidades demandadas.

De forma extemporánea y habiéndose proferido ya el fallo de tutela, se pronunciaron las entidades demandadas. Cajanal excepcionó la falta de legitimación por pasiva, por considerar que de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 4269 de 2011, la competencia para resolver las solicitudes incoadas con posterioridad al 8 de noviembre de 2011 está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social [6]. También esgrimió que el accionante, en todo caso, no había agotado los mecanismos judiciales ordinarios previstos por el legislador para la discusión y decisión de sus pretensiones.

En la misma dirección, la UGPP aseveró que la acción de tutela no era el recurso judicial adecuado para reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter laboral, dada su naturaleza residual y subsidiaria. No obstante, también adujo que no era la entidad competente para absolver la petición pensional teniendo en cuenta que a la fecha no se ha producido la entrega formal de todas las obligaciones de carácter misional de Cajanal [7].

Mediante sentencia del 13 de junio de 2012 el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá negó por improcedente la acción de amparo constitucional. En su opinión, (i) existen otros medios legales y eficaces para amparar los derechos constitucionales invocados; (ii) no se demostró un perjuicio irremediable que forzara concluir en la procedencia del reclamo; y, en todo caso, (iii) la controversia presentada se centra apenas en la diversidad del criterio que tiene el accionante con la administración por la aplicación que se le da a las normas aplicadas [8], frente a lo cual la participación del juez de tutela representaría una injerencia indebida en las atribuciones de otras autoridades.

III. PRUEBAS.

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente de tutela:

- Copia de la de la cédula número 246.240 perteneciente a Ismael Vicente Matallana Cortázar (fl. 1).

- Copia de la solicitud de indemnización sustitutiva radicada en Cajanal el 3 de septiembre de 2010 (fl. 2).
- Copia del acta de declaración juramentada No. 9469 rendida por el accionante en la Notaría 62 de Bogotá; (fl. 3).
- Copia de la Resolución UGM 037235 del 8 de marzo de 2012, mediante la cual Cajanal niega la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva (fl. 4-6).
- Recurso de reposición contra la Resolución UGM 037235 (fl. 9-10).
- Copia de la Resolución UGM 044264 del 27 de abril de 2012, por la cual se niega el recurso de reposición (fl. 10-13).
- Copia del certificado de información laboral de Ismael Vicente Matallana Cortázar elaborado por el Ministerio de Educación Nacional (fl. 15-16).

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y formulación del problema jurídico.

A partir de los antecedentes reseñados, la Sala de Revisión observa que el señor Ismael Vicente Matallana Cortázar solicitó en el año 2010 el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva. No obstante, un año y medio después Cajanal despachó negativamente la petición al considerar que la prestación consagrada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 no cobijaba al accionante, por cuanto éste había realizado todas sus cotizaciones con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma. El agente oficioso interpone acción de tutela para hacer valer los derechos fundamentales de Ismael Vicente y evitar así un perjuicio irremediable dada su avanzada edad.

Es así como este Despacho, conforme a lo manifestado por el señor Matallana en los

documentos aportados y demás pruebas obrantes en el expediente, parte del supuesto de que es la voluntad del accionante escoger el camino de la indemnización sustitutiva.

Con fundamento en lo anterior, procede esta Sala a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera una entidad encargada del reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez (Cajanal) los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de una persona, al sostener que ésta no tiene derecho a la prestación reclamada porque no efectuó aportes al Sistema General de Pensiones luego de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993? Una vez resuelto esto, habrá de determinarse el responsable del reconocimiento de la indemnización sustitutiva, teniendo en cuenta que las entidades demandadas formularon un conflicto negativo de competencia.

Para dar respuesta a lo anterior, la Corte reiterará brevemente el análisis de los siguientes temas: (i) los requisitos para ejercer la agencia oficiosa; (ii) la procedencia de la acción de tutela con respecto al reconocimiento de prestaciones pensionales; (iii) el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez para aquellos que solo realizaron aportes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993; y la (iv) inoponibilidad de los conflictos de competencia en detrimento de los derechos fundamentales.

3. Cuestión previa: la agencia oficiosa en la acción de tutela.

De entrada se advierte en el escrito de tutela que los derechos fundamentales son reivindicados por Santiago Trujillo Plaza, quien asegura actuar a favor del accionante. En consideración a lo anterior, lo primero que debe resolver esta Sala de Revisión es si el señor Santiago está legitimado para actuar como agente oficioso.

Esta figura procesal se encuentra consagrada en el artículo 86 Constitucional que define la tutela como un mecanismo con el cual cuenta toda persona para reclamar, o por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales. El artículo 10° del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé, por su parte, que se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no está en condiciones de promover su propia defensa.

La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el proceder del agente oficioso es legítimo en tanto responde a tres principios de cardinal importancia para el orden

constitucional: "la efectividad de los principios y derechos fundamentales (Art. 2 C.P), la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (Art. 228 C.P), y el principio de solidaridad (Art. 95 C.P)"¹⁰. Con todo, existen dos requisitos que "ste debe satisfacer para actuar v"lidamente:

"La Corte ha reiterado que los elementos -m"nimos pero indispensables- para que proceda el reconocimiento de la agencia oficiosa en materia de tutela son: "(i) la manifestaci"n¹¹ del agente oficioso en el sentido de actuar como tal; [y] (ii) la circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir¹², consistente en que el titular del derecho fundamental no est"; en condiciones f"sicas¹³ o mentales¹⁴ para promover su propia defensa"¹⁵. Solo cuando estos dos requisitos se presentan simult"neamente, puede concluirse que el agente est"; legitimado por activa para solicitar la garant" de derechos fundamentales de los cuales no es titular"¹⁶.

En el caso objeto de estudio se cumplen los requisitos de procedencia subjetivos de la acci"n de tutela por las siguientes razones: (i) quien presenta la acci"n de amparo ha manifestado expresamente que act"o como agente oficioso¹⁷ y (ii) ha explicado que el se"or Ismael Vicente Matallana Cort"zar "por encontrarse en avanzado estado de edad y delicado en su salud no puede comparecer al juzgado y por dem"s, no puede ejercitar por s" mismo la presente acci"n"¹⁸.

Una vez verificada la avanzada edad del accionante (82 a"os) a partir de su documento de identificaci"n, la Sala de Revisi"n encuentra suficiente la explicaci"n sumaria rendida por el agente oficioso acerca del alto grado de dificultad que tiene el se"or Matallana Cort"zar para desplazarse. Tal agencia de derechos, por dem"s, resulta loable y acorde con el principio¹⁹/deber²⁰ de la solidaridad social que se encuentra a la base del ordenamiento jur"dico interno. En todo caso, en tanto que el agente oficioso no precis" si guardaba alguna relaci"n cercana de amistad o familiaridad con el agenciado, se le solicitar"; a la Defensor" del Pueblo que acompa"e al accionante en el cumplimiento y verificaci"n de lo que se decida en esta providencia.

4. Procedencia excepcional de la acci"n de tutela con respecto al reconocimiento de prestaciones pensionales.

Debido a que el ordenamiento jurídico dispuso un conjunto de medios de defensa judiciales ordinarios para reclamar los derechos pensionales, la acción de tutela, en principio, no puede ejercerse con el fin de obtener el reconocimiento de los mismos. Es más, una de las causales genéricas de improcedencia de la acción de tutela consagrada en el Decreto Ley 2591 de 1991, que por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, tiene que ver con la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales²¹.

No obstante, esta Corporación, interpretando el marco constitucional vigente, ha explicado que la acción de tutela procede excepcionalmente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, en los siguientes tres casos:

De la interpretación del artículo 86 de la Constitución Política, la Corte ha concluido que la acción de tutela procede de manera excepcional para la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando [i] el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, [ii] el medio existente no sea idóneo o eficaz para la defensa de los derechos cuyo amparo se pretende,²² o cuando [iii] se haya interpuesto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable²³.

Tales supuestos fácticos deben ser revisados en cada caso concreto por el juez de tutela, quien además debe tener en cuenta que el examen de procedencia será menos estricto cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional. En este sentido ha sostenido esta Corporación lo siguiente:

Ahora bien, es pertinente acotar que en materia de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte ha manifestado que, no obstante la rigurosidad con que el juez debe evaluar los requisitos exigidos para dar curso al mecanismo de amparo, existen situaciones especiales en las que el análisis de procedencia de la acción debe desatarse de manera más amplia y permisiva, en atención a la especial naturaleza de las personas que solicitan la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

Así, en aras de hacer efectiva la especial protección que el constituyente ha dispuesto para sujetos tales como los niños, las mujeres cabeza de familia, los ancianos, los miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza, el juez constitucional debe estudiar las características del perjuicio irremediable con un criterio de razonabilidad más

comprensivo, de tal suerte que, en relación con estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad, se permita ampliamente su acceso al mecanismo de protección de derechos fundamentales²⁴.

En el caso específico de los adultos mayores, la Constitución en su artículo 46 contempla la especial protección debida por el Estado y la sociedad a las personas de la tercera edad, de acuerdo con el principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho que inspiran el ordenamiento jurídico²⁵. Precisamente, esta Corporación ha sido consciente de los constantes inconvenientes que estos tienen que afrontar por cuanto el deterioro de sus condiciones básicas: (i) les impiden trabajar, (ii) les ocasionan restricciones originadas en las prohibiciones legales que hacen obligatorio el retiro forzoso de su trabajo al arribar a cierta edad, y en consecuencia, (iii) los inhabilitan para poder proveerse sus propios gastos²⁶.

En razón de lo anterior, la Corte ha insistido en que las personas de la tercera edad deben ver garantizado su derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48)²⁷, para lo cual se hace indispensable el reconocimiento de prestaciones pensionales que permitan materializar el disfrute a una vida en condiciones materiales suficientes, tales como la pensión de vejez o la indemnización sustitutiva.

En el caso concreto la Sala de Revisión observa que se cumplen los requisitos de procedencia, debido a que la avanzada edad del accionante (82 años²⁸) hace que los mecanismos ordinarios de defensa judicial con los que cuenta el actor para obtener el reconocimiento de su derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, no resulten idóneos ni eficaces. En efecto, es probable que el curso de tales procesos judiciales supere la expectativa de vida del señor Ismael Vicente Matallana Cortázar, terminando por volver nugatorios sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.

5. Las personas tienen derecho al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, a pesar de que sólo hayan efectuado cotizaciones antes de la vigencia del Sistema General de Pensiones establecido con la Ley 100 de 1993.

En abundante jurisprudencia²⁹ la Corte Constitucional se ha ocupado de casos similares en los que la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva fue rechazada bajo el argumento de que la totalidad de las cotizaciones se realizaron con anterioridad a la entrada

en vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir, al 1^o de abril de 1994.

En primer lugar, es importante destacar el alcance e importancia de esta prestación alternativa, para luego presentar los argumentos esgrimidos por esta Corporación para explicar por qué la negativa a reconocerla contraría el orden constitucional vigente.

5.1. La Ley 100 de 1993 consagra en el artículo 37 la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez dentro del régimen de prima media con prestación definida de la siguiente forma:

“Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado”.

En lo atinente al régimen de ahorro individual con solidaridad, el artículo 66 de la misma Ley establece la figura denominada “devolución de saldos” así:

“Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a este hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.”

Ambos conceptos comparten el objetivo de “aliviar la situación” en la que se encuentran todas aquellas personas que habiendo cumplido la edad requerida para pensionarse, no lograron cotizar la totalidad de las semanas exigidas o acumulado el capital necesario por ley para obtener el reconocimiento pensional, y por diversas razones se ven impedidas para continuar aportando al sistema.

Se trata, entonces, de un derecho suplementario que si bien no resguarda al afiliado con el mismo nivel de protección con que lo haría la pensión de vejez, sí resulta idóneo para

hacer efectivo, en cierto grado, el mandato constitucional que impone al Estado el deber de garantizar a todas las personas el derecho a la seguridad social³¹.

En este sentido, la Corte expuso que por esta vía se reconoce una auténtica acreencia que le permite al cotizante recuperar los aportes efectuados durante el período laboral, ante la imposibilidad de obtener la pensión³².

5.2. Desde el año 2006³³, por lo menos, la jurisprudencia constitucional ha venido presentando una serie de argumentos que explican por qué resulta abiertamente violatorio del orden constitucional y de las garantías fundamentales la negativa de reconocer y pagar la indemnización sustitutiva, bajo la excusa de que las cotizaciones se realizaron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Del profuso conjunto de sentencias al respecto es posible extraer las siguientes consideraciones de orden constitucional y legal que han servido como fundamento de la defensa del derecho a acceder a la indemnización sustitutiva, independientemente del momento en que se hayan realizado los aportes³⁴:

(i) Las normas laborales y de seguridad social en tanto disposiciones de orden público deben aplicarse a las situaciones vigentes o en curso al momento en el que entran a regir³⁵; claro está; no tienen efecto retroactivo, es decir, no afectan aquellas situaciones jurídicamente consolidadas.

(ii) La indemnización sustitutiva es un derecho irrenunciable puesto que emana de la garantía constitucional a la seguridad social contemplada en el artículo 48 de la Constitución Política. En consecuencia, esta prestación es imprescriptible y puede ser reclamada en cualquier tiempo. Sobre este punto, la sentencia T-972 de 2006 sostuvo:

“El derecho a la indemnización sustitutiva, como las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible, en el sentido de que puede ser reclamada en cualquier tiempo. Así, la indemnización sustitutiva, sólo se sujeta a las normas de prescripción desde el momento en que ha sido reconocida por la entidad responsable, previa solicitud del interesado, quien, como se anotó, puede libremente optar

bien por elevar el requerimiento para el reconocimiento de esta prestación, o bien por continuar cotizando hasta cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez.

(iii) El rechazo de la solicitud de reconocimiento de la indemnización sustitutiva vulnera el principio de favorabilidad³⁶, según el cual se debe acoger la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho.

(iv) La Corte también ha expresado que las entidades a las que se realizaron los aportes incurren en un enriquecimiento sin causa cuando deciden no reconocer la indemnización sustitutiva de quienes cotizaron antes de la Ley 100 de 1993³⁷. En efecto, el capital que se reclama no es más que el fruto del ahorro del trabajador³⁸; por ende, no existe vínculo jurídico alguno que permita a la administradora de fondos retenerlos³⁹.

(v) El sistema de pensiones introducido por la Ley 100 reconoce para efectos del cumplimiento de los requisitos para acceder a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, los tiempos cotizados con anterioridad a su entrada en vigencia. En efecto, el literal f) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 señala que:

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

En este mismo sentido, el artículo 2 del Decreto 1730 de 2001, “Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida”, establece que para determinar el monto de la indemnización sustitutiva a que haya lugar, deberán tenerse en cuenta la totalidad de las semanas cotizadas, “así como las anteriores a la Ley 100 de 1993”.

(vi) El artículo 37 de la Ley 100, al consagrar la figura de la indemnización sustitutiva, no dispuso ningún límite temporal a su aplicación ni condicionó su reconocimiento a solo aquellas circunstancias en las que la persona hubiera efectuado las cotizaciones con

posterioridad a la fecha en que empez³ a regir la Ley 100 de 1993⁴⁰.

(vii) As³ como el trabajador no tiene que renunciar a la expectativa de cumplir el n^omero m³ximo de semanas o el capital requerido, tampoco existe la obligaci³n de seguir trabajando hasta completar los requisitos legales para acceder a la pensi³n, una vez ha alcanzado la edad m³xima para solicitarla.

Por todo lo anterior, es innegable que el capital en discusi³n es resultado del esfuerzo del trabajador y que su reconocimiento es perentorio en cualquier momento como compensaci³n para aliviar las necesidades del adulto mayor que no alcanz³ a cumplir las exigencias legales para hacerse acreedor a una pensi³n de vejez⁴¹. Siendo as³, es perfectamente viable conceder la indemnizaci³n sustitutiva reconociendo las semanas cotizadas a³n con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, ya sea en el sector p³blico o privado⁴².

6. Inoponibilidad de los conflictos de competencia respecto de quien cumple con los requisitos para obtener la indemnizaci³n sustitutiva.

Muy tempranamente esta Corporaci³n advirti³ sobre la importancia de la eficacia en la gesti³n de la administraci³n p³blica y su relaci³n con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, recordando que las personas constituyen la raz³n de ser de las instituciones:

â€œLa eficacia de la funci³n administrativa guarda relaci³n con el deber que tienen las autoridades de adecuar su conducta para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, seg³n lo dispuesto en el art^oculo 2^o de la Constituci³n, que enuncia entre ellos el de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Constituci³n y asegurar la convivencia pac³fica y la vigencia de un orden justo, objetivos que no pueden alcanzarse si la administraci³n mantiene una actitud ap³rtica y de indiferencia ante los justos requerimientos de los administrados que, en cuanto personas, constituyen la raz³n de ser de la organizaci³n estatalâ€⁴³.

En efecto, la Carta Pol³tica de 1991 al consagrar la funci³n administrativa dispuso que la misma se ha de desarrollar con fundamento en los principios de eficacia y celeridad, entre otros. De igual manera, la Constituci³n hace un llamado a todas las autoridades

administrativas para que trabajen armónicamente y coordin[en] sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado⁴⁴. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en reflejo de lo anterior, establece que las actuaciones administrativas se desarrollarán a la luz de principios tales como la coordinación⁴⁵, eficacia⁴⁶, economía⁴⁷ y celeridad⁴⁸.

Esta Corporación, a su vez, ha advertido que la acción ineficiente e ineficaz de la administración debe contrarrestarse ya que, en muchas ocasiones, aquella es la que ocasiona la transgresión de los derechos y libertades individuales⁴⁹. En sentencia T-912 de 2007, por ejemplo, con motivo de una controversia entre la Nación, el Departamento del Magdalena y la Universidad del Magdalena, en cuanto a la determinación de cuál era el ente responsable del pago del pasivo pensional de los pensionados de la Universidad del Magdalena, la Sala de Revisión sostuvo lo siguiente:

Las consecuencias de que la administración no se pueda poner de acuerdo en lo que tiene que ver con el organismo al que le compete el pago de las pensiones de jubilación no se pueden trasladar al pensionado, pues lo contrario sería desconocer los principios que rigen al Estado Social de Derecho y el mandato del artículo 53 de la Constitución que ordena el pago oportuno de las pensiones (subrayado fuera del original).

En la sentencia T-613 de 2010⁵⁰ se estudió la situación de una persona cuya pensión de invalidez fue obstaculizada por el desacuerdo entre dos AFP y el departamento de Sucre sobre la legitimación por pasiva. Al respecto, la Corte reiteró que:

una vez la persona cumple los requisitos contemplados en el ordenamiento jurídico para acceder a una pensión, le son inoponibles las diferentes disputas que se pudieren presentar entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar su derecho prestacional. En estos eventos, procede la acción de tutela para amparar sus derechos fundamentales y remover los obstáculos que impiden el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social en su faceta pensional, ordenando el pago de la prestación a la entidad que se presente, en principio, como la principal obligada, y facultándola para que dentro de un término razonable acuda a la respectiva jurisdicción especializada a discutir su responsabilidad (subrayado fuera del original).

En síntesis, una vez que el ciudadano ha cumplido con los requisitos legales para acceder a

una prestación pensional, las entidades responsables no deben erigir obstáculos administrativos, como los conflictos de competencia, para desconocer o aplazar el ejercicio pleno del derecho fundamental a la seguridad social. Por el contrario, las entidades que aparezcan involucradas están llamadas a trabajar coordinadamente y de manera eficiente, teniendo siempre presente que el cumplimiento de los fines del Estado y la garantía de los derechos fundamentales de las personas es su razón de ser. El juez de tutela, por su parte, cuando advierta tal situación debe ordenar el pago a quien, prima facie, aparezca jurídicamente como el responsable.

7. Análisis del caso concreto.

7.1. Ismael Vicente Matallana quien según certificación aportada por el Ministerio de Educación Nacional realizó aportes durante 484 semanas entre 1962 y 1971, presentó solicitud de indemnización sustitutiva ante Cajanal el 3 de septiembre de 2010, con 80 años de edad cumplidos y al no haber alcanzado a cotizar el mínimo de semanas requeridos para acceder a la pensión de vejez. Pese a cumplir con los requisitos para acceder a tal compensación económica, su petición no solo fue respondida en forma tardía luego de haber transcurrido más de un año y medio, sino que también fue negada bajo el único argumento de que al momento en el que se realizaron los aportes aún no había entrado en vigencia la Ley 100 de 1993.

Como se explicó en acápite anterior, el reconocimiento de la indemnización sustitutiva para todos aquellos que realizaron sus aportes al sistema con anterioridad al 1º de abril de 1994 es un derecho (i) claro por cuanto la propia Ley 100 reconoce para efectos del cumplimiento de los requisitos para acceder a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, los tiempos cotizados con anterioridad a su entrada en vigencia; (ii) justo por cuanto permite al trabajador recuperar los aportes efectuados como resultado de su esfuerzo laboral; (iii) de obligatorio e inmediato cumplimiento, dada la naturaleza de orden público de las disposiciones que regulan el sistema de seguridad social en pensiones; y (iv) acorde con el ordenamiento constitucional, por cuanto materializa el principio de favorabilidad y contribuye a la protección del mínimo vital de todas aquellas personas de edad avanzada que no alcanzaron a cumplir con el mínimo de semanas requeridos para beneficiarse de la pensión de vejez.

De este modo, el no reconocimiento de la indemnización sustitutiva trasgredió el derecho fundamental a la seguridad social y al ánimo vital del actor, y conllevaría a un enriquecimiento injustificado. Dicha postura por demás ignora manifiestamente la doctrina constitucional pacífica y reiterada sobre la materia, que desde el año 2006⁵¹ ha venido protegiendo el derecho a disfrutar de la indemnización sustitutiva independientemente del periodo en el que se hayan realizado las cotizaciones.

7.2. Pese a que el accionante ha probado inequívocamente su derecho a recibir la indemnización sustitutiva, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y Cajanal EICE en liquidación han promovido, en sede de tutela, un conflicto de competencias negativo con el objetivo de ser desvinculados del proceso constitucional de amparo. Como se anotó en el anterior acápite, las discusiones técnicas u organizativas de la administración pública no deben formar obstáculos oponibles al ciudadano en detrimento de sus legítimos derechos. Al contrario, casos como el presente demandan el trabajo armónico y coordinado de ambas entidades para resolver de la forma más eficiente posible la petición impetrada.

Esta Sala de Revisión encuentra, prima facie, que la principal obligada en lo referente a la solicitud de indemnización sustitutiva radicada por Ismael Vicente Matallana Cortázar el 3 de septiembre de 2010 es Cajanal EICE en liquidación de conformidad con el Decreto 4269 de 2011, el cual prescribe en su artículo 1º lo siguiente:

“Distribución de competencias. La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en los siguientes términos:

1. Atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas.

Estarán a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

A cargo de la Caja Nacional de Previsi3n Social – Cajanal EICE en Liquidaci3n estar3n las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones econ3micas, radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011 (subrayado fuera del original).

Lo anterior no obsta -se reitera- para que la UGPP participe en lo que est3 a su alcance en el reconocimiento y pago efectivo de la indemnizaci3n sustitutiva, si al momento de notificaci3n del presente fallo ha culminado el proceso de traspaso de las funciones de Cajanal en liquidaci3n a la nueva entidad.

7.3. Por las razones expuestas, se revocar3 el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogot3 que deneg3 la tutela de los derechos fundamentales del se3or Ismael Vicente Matallana Cort3zar, y en su lugar, se tutelar3n sus derechos fundamentales al m3nimo vital y a la seguridad social, ordenando a Cajanal EICE en liquidaci3n que le reconozca y pague la indemnizaci3n sustitutiva de la pensi3n de vejez dentro de un plazo m3ximo de 15 d3as. Por 3ltimo, se conminar3 a la entidad demandada para que no desatienda el precedente constitucional, debido a que 3sta no es la primera vez que esgrime este tipo de argumentos para desconocer la indemnizaci3n sustitutiva52.

VI. DECISI3N.

En m3rito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisi3n de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constituci3n Pol3tica,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogot3 el 13 de junio de 2012, dentro de la acci3n de tutela instaurada por Santiago Trujillo Plaza actuando como agente oficioso del se3or Ismael Vicente Matallana Cort3zar en contra la Caja Nacional de Previsi3n Social EICE en liquidaci3n, mediante la cual se neg3 el amparo y, en su lugar, CONCEDER la protecci3n de los derechos fundamentales al m3nimo vital y a la seguridad social.

SEGUNDO.- DECLARAR sin valor ni efecto alguno la Resoluci3n UGM 037235 del 8 de marzo de 2012 proferida por la Caja Nacional de Previsi3n Social EICE en liquidaci3n.

TERCERO.- ORDENAR a Cajanal EICE en liquidación o a la entidad encargada del trámite de las solicitudes pensionales que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, emita acto administrativo en el que reconozca la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al señor Ismael Vicente Matallana Cortázar. Se advierte que el proceso de pago no podrá superar el término de quince (15) días calendario a partir de la notificación de esta sentencia.

CUARTO.- SOLICITAR a la Defensora del Pueblo el acompañamiento al señor Ismael Vicente Matallana Cortázar en la ejecución de esta sentencia.

QUINTO.- CONMINAR a las entidades demandadas a observar el precedente constitucional sobre el derecho fundamental de las personas al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, a pesar de que sólo hayan efectuado cotizaciones antes de la vigencia del Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993.

SEXTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cómplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁNCHEZ MENDOZA

Secretaria General

1 Cuaderno Único de tutela, fl. 2. En adelante los folios citados hacen referencia a este mismo cuaderno.

2 Fl. 3.

3 Fl. 4.

4 Fl. 17.

5 lbAd.

6 Fl. 64.

7 Fl. 70.

8 Fl. 39.

9 Siguiendo lo dispuesto por el artículo 35 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha venido señalado que las decisiones que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden ser brevemente justificadas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias T-549 de 1995, T-396 de 1999, T-054 de 2002, T-392 de 2004, T-959 de 2004, T-689 de 2006, T-1032 de 2007, T-366 de 2008, T-108 de 2009 y T-206 de 2012.

10 Sentencia T-372 de 2010-

11 Sobre el requisito de manifestar que se actúa bajo tal condición y que el agenciado se encuentra en imposibilidad de promover su defensa, la Corte ha realizado interpretaciones dirigidas a restarle rigidez según las circunstancias del caso. Por ejemplo en la Sentencia T-555 de 1996 la Corte resolvió el caso de un agente oficioso (estudiante de consultorio jurídico) que promovió tutela a favor de una persona para lograr protección de su derecho a la no reformatio in pejus, y no manifestó la circunstancia de imposibilidad de promover su propia defensa en la cual aquel se encontraba. En esta oportunidad la Corte concedió la tutela bajo la idea según la cual los derechos involucrados tenían además una dimensión objetiva que hacía imperiosa su protección, por lo cual en aquellos casos en que, como en el presente, se encuentra de por medio la efectividad de un derecho fundamental con

dimensiones de carácter objetivo y la violación a este derecho es manifiesta y constatable prima face, el agente oficioso – en razón de la naturaleza del derecho fundamental cuya vulneración se debate – actúa, adicionalmente, en nombre de un interés general, que supera el interés individual de la persona cuyos derechos agencia.

12 Ver sentencia T-452 de 2001

13 Ver sentencia T-342 de 1994.

14 Ver sentencia T-414 de 1999.

15 Ver sentencia T-531 de 20002.

16 Sentencia T-372 de 2010.

17 Fl. 17.

18 Ibíd.

19 La Constitución Política enseña en su artículo 1º que el Estado Social de Derecho en cuatro aspectos cardinales: la dignidad humana, el trabajo, la prevalencia del interés general y la solidaridad entre sus integrantes.

20 Como acertadamente dijo esta Corporación el año de su entrada en ejercicio: «Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (CP Preámbulo, arts. 1, 95, 58 y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de los mejor dotados. ‘ La filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. » Sentencia T-532 de 1992.

21 Artículo 6º, numeral 1º.

23 Sentencia T-475 de 2012. Ver también T-573 de 2012.

24 Sentencia T-515A de 2006. Ver más recientemente T-299 de 2012 y T-475 de 2012.

25 Sentencia T-315 de 2011.

26 Sentencia T-659 de 2011.

27 Sentencia C-458 de 2007.

28 De acuerdo a la copia de la cédula de ciudadanía aportada en el expediente de tutela, éste nació el 5 de junio de 1930.

29 Tan solo en lo corrido del año 2012 se han proferido las sentencias T-573, T-475, T-385, T-338, T-299, T-221, T-149, T-062 y T-039.

30 Sentencia T-062 de 2012.

31 Sentencia T-505 de 2011.

32 Sentencia T-750 de 2006.

33 Las dos sentencias precursoras de esta línea jurisprudencial son la T-972 de 2006 y T-1088 de 2007. En estos pronunciamientos, que han sido objeto de posterior reiteración, la Corte indicó que las disposiciones en las que se encuentra la regulación legal de la indemnización sustitutiva y la devolución de saldos son de perentorio cumplimiento y su ejecución debe ser asegurada en todas aquellas situaciones que al momento de su expedición no se hubieren consolidado.

34 Ver las siguientes sentencias que recogen el desarrollo en comento: T-385, T-221, T-149 y T-039 de 2012.

35 Código Sustantivo del Trabajo, art. 14: «Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley». Ver también Ley 100 de 1993, art. 11: «Campo de aplicación. El sistema general de pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente ley, se aplicará a

todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, del Instituto de Seguros Sociales y del sector privado en general.

36 Constitución Política, art. 53: "El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios fundamentales: (i) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho". Código Sustantivo del Trabajo, art. 21: "En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad".

37 Ver, entre otras, sentencias T-850 de 2008, T-849 de 2009 y T-799 de 2010.

38 En sentencia T-080 de 2010 esta prestación fue definida como "una especie de ahorro que pertenece a los trabajadores por los aportes efectuados durante un periodo de su vida laboral, los cuales tendrán derecho de recuperar ante la imposibilidad de obtener la pensión por no cumplir con todos los requisitos que exige la Ley" (subrayado por fuera del texto original).

39 Sentencia T-039 de 2012.

40 Sentencia 149 de 2012.

41 Postura que también ha sido defendida por el Consejo de Estado de la siguiente forma: "en aras de despejar cualquier duda respecto del reconocimiento de un derecho consagrado en la Ley 100 de 1993, a una persona que para la fecha en la cual ésta entró en vigencia no estaba vinculada al servicio público, destaca la Sala que el legislador no exigió como presupuesto del reconocimiento del derecho a la indemnización sustitutiva estar vinculado al servicio, ni excluyó de su aplicación a las personas que estuvieran retiradas del servicio. Si así lo hubiere hecho, tal disposición sería a todas luces

inconstitucional, entre otras razones, por ser violatoria del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta y desconocer la irrenunciabilidad de los derechos ciertos e indiscutibles (art. 15 C.S. del T.) y de los beneficios máximos establecidos en normas laborales- art. 53 ibídem-, así como la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, la garantía a la seguridad social y la asistencia a las personas de la tercera edad- art. 46-â€” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda-Subsección “A”. Sentencia del 26 de octubre de 2006, Rad. 4109 -04. Postura reiterada en la providencia del 14 de agosto de 2008, Rad. 7257 -05.

42 Sentencia T-180 de 2009.

43 Sentencia T-206 de 1994. En dicha ocasión se estudió la omisión y pasividad de la administración para pavimentar y dotar de alcantarillado una vía del barrio “La Pradera” en la ciudad de Barranquilla.

44 Artículo 209.

45 Ley 1437 de 2011, art. 3: “En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”.

46 “En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa” ibídem.

47 “En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas” ibídem.

48 “En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las

comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas” Ibíd.

49 Ver sentencia T-1035 de 2001.

50 Ver también T-574 de 2012.

51 Ver Sentencia T-972 de 2006. En esa ocasión, la Corte revisó una acción de tutela interpuesta por una persona que había cotizado aproximadamente catorce (14) años antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, quien solicitó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en 2003, pero Cajanal le negó su petición argumentando que el actor cumplió los requisitos para acceder al derecho antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. Al respecto, aseveró que “la indemnización sustitutiva, dada su naturaleza de derecho pensional, es imprescriptible y puede ser solicitado en cualquier tiempo por aquellas personas que, habiendo cumplido la edad para pensionarse, no logren acreditar cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones por un tiempo igual o superior al mínimo requerido para la obtención de la pensión de vejez”.

52 Tan solo en lo corrido del año 2012, las distintas Salas de Revisión de esta Corporación han proferido seis fallos contra Cajanal atendiendo similares situaciones fácticas. Ver T-573, T-475, T-385, T-338, T-221 y T-062 de 2012.