Sentencia T-261/20

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ-Caso en que el accionante prestó sus servicios con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993

DERECHO A LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ-Se deben tener en cuenta las semanas cotizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE VEJEZ-Redención de bonos pensionales

DERECHO A LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ-Reglas jurisprudenciales para su reconocimiento

(i) Para el reconocimiento de dicha prestación pensional se deben tener en cuenta todos los periodos laborales, debidamente acreditados, independientemente de que los mismos sean previos a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993; (ii) El derecho a la indemnización sustitutiva no se desvanece por el hecho de que el empleador no haya realizado el pago de los aportes en seguridad social a pensiones; (iii) No es una exigencia legal ni constitucional que el solicitante esté vinculado el Sistema de Seguridad Social en Pensión con posterioridad a la Ley 100 de 1993 para acceder a la indemnización sustitutiva.

DERECHO A LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ-Orden a entidad

accionada de reconocer y pagar indemnización sustitutiva de la pensión de vejez

Referencia: Expediente T-7.389.008

Acción de tutela instaurada por Alba Luz Fernández Martínez en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y, la Fiduprevisora

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las sentencias del 13 de marzo de 2019, emitida por el Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, y del 13 de marzo de 2019, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que resolvieron la acción de tutela interpuesta por Alba Luz Fernández Martínez, por medio de apoderado, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MinHacienda); y, la Fiduprevisora.1

I. ANTECEDENTES

A continuación, se exponen los hechos relevantes y las decisiones de instancia.

1. Hechos relevantes2 y fundamentos de la solicitud de amparo

El 29 de enero de 2019, la señora Alba Luz Fernández Martínez (76 años)3, por medio de apoderado, presentó acción de tutela en contra de la UGPP, el MinHacienda y la Fiduprevisora. Solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, los que consideró vulnerados debido a que no se le ha reconocido ni pagado la indemnización sustitutiva, a pesar de haberla solicitado desde el 2011.4 En seguida, se enuncian los hechos relevantes del caso.

1.1. La señora Alba Luz Fernández Martínez trabajó en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) desde el 20 de octubre de 1965 hasta el 10 de julio de 1973.5

1.2. El 27 de junio de 2007, la accionante solicitó a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de vejez. Frente a esta petición, el 25 de julio de 2007, se le informó que:

"la Caja Agraria como Sociedad de Economía Mixta obligada a afiliar a sus trabajadores al S.S. realizó dicha afiliación respecto de los trabajadores que laboraban en aquellas ciudades en donde existía tal cobertura.

En las poblaciones donde el S.S. no había llamado a inscripción o donde por algún motivo no se efectuaron las cotizaciones a favor de los trabajadores, da lugar a la emisión del Bono Pensional o cuota parte de mismo…6

De acuerdo con la información suministrada por la Coordinación de Pensiones de la Caja Agraria en Liquidación, Usted se encuentra registrad[a] en el cálculo actuarial de la Entidad con expectativa de bono pensional. Es decir que por el período que Usted laboró en la Caja Agraria y en los cuales no se haya cotizado al ISS, Usted tiene derecho al bono pensional que por ley sólo se reconoce y se cancela al ISS o a un Fondo Privado de Pensiones, en el momento en que alguna de esas Entidades l[a] vaya a pensionar, esto es cuando Usted cumpla los requisitos de Ley para tener derecho a la pensión.

Por lo expuesto, la Caja Agraria en Liquidación le expide la certificación laboral para bono pensional No. 3635 formatos 1 y 2, de fecha 25 de julio de 2007, la cual se adjunta, y que deberá anexar a la solicitud de pensión a radicar en la Entidad Administradora a la que se encuentre afiliad[a] en el momento que cumpla los requisitos para tener Derecho a la pensión de vejez y así se inicie el trámite de reconocimiento de su pensión y la respectiva emisión del bono pensional."7

1.3. Afirma que, en el 2011, la señora Alba Luz solicitó al Instituto de Seguros Sociales (en adelante ISS) el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva. A lo que la mencionada Entidad le indicó que la petición debía ser dirigida a Colpensiones.8

1.4. Así, el 15 de marzo de 2013, la accionante pidió a Colpensiones el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva. Esta petición fue resuelta el 7 de mayo de 2013, mediante Resolución GNR 089140, en la que se reconoció y ordenó pagar en cuantía de cero pesos la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.9 Frente a esta decisión, la accionante, mediante apoderada, interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación.10

1.5. El 26 de febrero de 2014, Colpensiones resolvió el recurso de reposición, mediante la Resolución GNR 63136. En esta, se ordenó modificar la decisión recurrida, en el sentido de negar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Luego, el 25 de julio de 2014, mediante Resolución 12137, en respuesta al recurso de apelación, la mencionada Entidad informó a la accionante que la UGPP era la entidad encargada de resolver la solicitud de indemnización sustitutiva, por dos razones: (i) la peticionaria nunca cotizó al sistema general de pensiones en dicha Administradora y (ii) "[e]n caso de que la administradora a la que se hubieren efectuado las cotizaciones haya sido liquidada, la obligación de reconocer la indemnización sustitutiva corresponde a la entidad que la sustituya en cumplimiento de la obligación de reconocer las obligaciones pensionales."11

1.6. El 12 de julio de 2016, la accionante radicó ante la UGPP la solicitud de indemnización sustitutiva,12 a la que anexó los documentos requeridos por la referida Entidad.13 Dicha petición fue respondida de manera negativa, el 24 de noviembre de 2016, mediante Resolución 43736, "por medio de la cual se niega una indemnización sustitutiva de pensión de vejez." La UGPP sustentó su decisión con el siguiente argumento:

“[d]e conformidad con las normas anteriormente citadas [se refiere los artículos 17, 33 (modificado por el Art. 9 L. 797 de 2003), 37, 151 Inc. 1º y 283 Inc. 1º de la Ley 100], y teniendo en cuenta que la señora FERNANDEZ MARTÌNEZ ALBA LUZ, no realizó sus aportes a ninguna caja o fondo de pensiones en el periodo comprendido entre el 20 de octubre de 1965 y el 10 de julio de 1976 no es procedente acceder a la reliquidación de la indemnización sustitutiva.”14

1.7. Con el fin de cuestionar la referida decisión de la UGPP, el 10 de enero de 2017, la señora Alba Luz, actuando con apoderado, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 43736. Dichos recursos fueron resueltos el 28 de febrero de 2017, mediante la Resolución 7634,15 y el 29 de marzo del mismo año, a través de la Resolución RDP 13164,16 respectivamente. En esas resoluciones, se confirmó la decisión de negar el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, con base en el mismo argumento: no se realizaron aportes a pensión.

1.8. Actualmente, la señora Fernández Martínez tiene 75 años. Afirmó, en el escrito de tutela, que “se encuentra en imposibilidad de cotizar a pensión, dada su avanzada edad y los problemas de salud que afronta, entre ellos hipertensión y serios problemas de su rodilla que afectan su movilidad y que de hecho condujeron a que le realizaran una cirugía.”17 Además, manifestó que:

“actualmente su situación económica es precaria, por el hecho de no contar con pensión que asegure su mínimo vital, que se encuentra desempleada, y debido a su avanzada edad, se encuentra en imposibilidad física de desarrollar algún tipo de labor productiva que le genere ingresos.”18

1.9. Con la acción de tutela interpuesta,19 el 29 de enero de 2019, la señora Alba Luz Fernández Martínez solicita al juez constitucional proteger los derechos invocados y, en

consecuencia, ordenar (i) a la UGPP que le reconozca y pague la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez actualizada al valor monetario actual, por el tiempo laborado para la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada); y, (ii) al MinHacienda, por intermedio de su Oficina de Bonos Pensionales, y a la Fiduprevisora S.A., en calidad de administradora y vocera del patrimonio autónomo de remanentes de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada), remitir los aportes correspondientes al periodo que la accionante laboró en la Caja Agraria, debidamente actualizados al valor monetario actual.

1. Trámite de instancia y respuesta de los accionados

2.2. El Ministerio de Agricultura21 solicitó ser desvinculado del proceso de tutela por falta de legitimación por pasiva. Afirmó: “actualmente corresponde a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación formulada por la señora ALBA LUZ FERNANDEZ MARTINEZ, derivada de la vinculación laboral que esta tuvo con la Liquidada Institución Financiera.”22

2.3. Oficina de Bonos Pensionales del MinHacienda –en adelante OBP del MinHacienda -. Argumentó que la acción de tutela es improcedente; en su criterio, la accionante “podría demandar por la vía ordinaria laboral a la UGPP el reconocimiento de la prestación.”23 Además, solicitó ser desvinculada de este trámite judicial, por cuanto no tiene competencia para resolver la petición de indemnización sustitutiva presentada por la accionante. Explicó que su competencia legal se limita a liquidar, emitir, expedir, redimir, pagar o anular bonos pensionales o cupones de bonos pensionales a cargo de la Nación (Art. 11 del Decreto 4712 de 2008, modificado por el Decreto 192 de 2015).

Sobre el caso concreto, informó que “hasta la fecha, NO existe obligación alguna a cargo de la Nación en un eventual bono pensional (Tipo B o Tipo T) a nombre de la señora ALBA LUZ FERNANDEZ MARTINEZ, como afiliada COTIZANTE al ISS (Hoy COLPENSIONES), a fin de que le sea otorgado el beneficio de la pensión de vejez, quedando sin sustento la vinculación de la OBP a la presente acción de tutela.”24 Además, señaló que: (i) si bien en principio le correspondería realizar el estudio de la solicitud de indemnización sustitutiva;25 (ii) ello no se puede hacer por cuanto no se realizaron los aportes a seguridad social durante el periodo que la accionante laboró para la Caja Agraria;26 y, (iii) la exigibilidad del bono pensional está supeditada a que previamente se solicite y reconozca la pensión de vejez. Sobre esto último indicó:

“[U]na vez revisado el cálculo actuarial mencionado, se estableció que la accionante SE ENCUENTRA INCLUIDA EN EL MISMO, razón por la cual los tiempos laborados al servicio de la CAJA AGRARIA SIN COTIZACIONES AL ISS, deberán ser asumidos por la NACIÓN. Sin embargo, esta obligación solo es exigible en el momento en que la entidad que resulte ser la responsable de la ‘eventual’ Pensión de Vejez, solicite el reconocimiento de los mismos, bien mediante un Bono Pensional (B o T) o una cuota parte pensional, según sea el caso, UNA VEZ RECONOCIDA LA PENSIÓN, NO ANTES.

Resulta oportuno informar que el reconocimiento de un Bono Pensional o una cuota parte pensional por lo tiempos laborados al servicio de la CAJA DE CRÉDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO solo será procedente en el evento que la entidad que deba efectuar el estudio de la solicitud de pensión de vejez, ESTABLEZCA QUE HAY LUGAR AL RECONOCIMIENTO DE LA MISMA y adicionalmente, que dicha prestación debe ser financiada a través de alguno de estos beneficios, dado que en el caso de que se llegase a establecer que la prestación a reconocer en el presente caso es una INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA, no resultaría viable el reconocimiento de un Bono ni mucho menos de una cuota parte pensional, por cuanto este beneficio tal y como se indicó anteriormente, NO SE FINANCIA a través de dichos mecanismos.”27

2.4. La UGPP28 afirmó que carece de legitimación por pasiva, pues no le está dado reconocer y pagar una indemnización sustitutiva si no se realizaron los aportes correspondientes en pensión. Además, manifestó que: “le corresponde al empleador de la accionante, que para el caso bajo estudio corresponde a la accionada FIDUPREVISORA – PAR CAJA AGRARIA” 29 dar respuesta a esta petición. También solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, pues la controversia debe dirimirse ante el Juez Contencioso Administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 138 de la Ley 1437 de 2011), teniendo en cuenta que la accionante ya agotó la vía administrativa. Y dijo que no está demostrado que en el caso se cumplan las condiciones que evidencien la configuración de un perjuicio irremediable.

También indicó que, en su criterio, no está cumplido el requisito de inmediatez, dado que han pasado más de dos años entre el momento que se expidió el primer acto administrativo, esto es la Resolución RDP 43736 del 24 de noviembre de 2016, y la fecha de interposición de la acción de tutela (29 de enero de 2019). Por último, con respecto a la emisión del bono pensional, manifestó que la accionante debe realizar el trámite correspondiente ante la Oficina de Bonos Pensionales del MinHacienda.

2.5. La Fiduprevisora manifestó que carece de legitimación por pasiva, pues si bien celebró un contrato de fiducia con la extinta Caja Agraria, “no tiene la calidad de cesionaria o subrogataria de las obligaciones del FIDECOMITENTE, ni tampoco opera la sustitución patronal y simplemente actúa en calidad de administradora de los recursos y activos fideicomitidos, de acuerdo con lo pactado y para los fines específicamente señalados en el contrato de fiducia [se refiere al contrato de fiducia mercantil No. 3-1-0217].”30

En cuanto a la redención del bono pensional, manifestó que dicha solicitud debe ser tramitada por la Oficina de Bonos Pensionales del MinHacienda, tal y como se indica en la comunicación HL-1481 del 25 de julio de 2007 y en los términos señalados en el artículo 1° del Decreto 2842 de 2013, “por medio del cual se establecen las reglas para la asunción de

la función pensional de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero por parte de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP." Por último, precisó: "el bono pensional, siempre va atado al reconocimiento de una prestación, ya que su finalidad es la conformación del capital necesario para financiar la misma, en este caso la indemnización sustitutiva."31

2.6. El Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación32 alegó su falta de legitimación por activa, por carecer "de facultad jurídica para pronunciarse sobre los aspectos relacionados con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida; siendo por tanto COLPENSIONES la Entidad actualmente encargada."33

2.7. Colpensiones solicitó ser desvinculada del proceso de tutela por falta de legitimación por pasiva. Afirmó que sus competencias se limitan a lo establecido en el Decreto 2011 de 2013 y, en consecuencia, "no es posible considerar que COLPENSIONES tiene responsabilidad en la transgresión de los derechos fundamentales alegados..."34 Además, señaló que le corresponde a la UGPP resolver la petición elevada por la accionante de reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

2.8. El Banco Agrario de Colombia manifestó que es "una entidad diferente e independiente" de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero (liquidada). En todo caso, sugirió que "las reclamaciones y/o situaciones relacionadas con las personas que prestaron sus servicios a aquella entidad quedaron a cargo del Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación y en particular por la Coordinación de Grupo Gestión de Entidades Liquidadas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural…".35

1. Decisiones objeto de revisión

3.1. Primera instancia. El 13 de febrero de 2019, el Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá D.C. declaró la improcedencia de la acción de tutela. Para sustentar su decisión, citó la Sentencia T-122 de 201636 y se refirió a los decretos 2721 de 2008 y 2842 de 2013. Afirmó:

"[P]ara la pretensión de la accionante, la Sra Apoderada Judicial de la accionante debió adelantar las gestiones ante la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, aportando la documentación existente en su poder que acredite las cotizaciones que puedan dar lugar a una Indemnización Sustitutiva, y no pretender resolver la situación por vía de la Acción de Tutela.

Se debe tener en cuenta, además, que aunque la accionante sea una persona de 75 años, sujeto de especial protección, para la definición de la situación planteada se requiere de un debate probatorio encaminado a demostrar la prestación del servicio y los descuentos por cotizaciones, la solicitud de pruebas a las entidades que hubieren tenido la información relacionada, situación que no se puede realizar por este procedimiento breve y sumario."37

"[S]e le señaló a la actora que no se había allegado ninguna prueba que acreditara que cotizó a alguna caja o fondo durante el período al que alude su solicitud, razón por la cual no se podían reconocer pagos sobre dineros que no se encontraban acreditados; argumento que en este expediente no aparece desvirtuado."39

Tercero, si bien la accionante es un sujeto de especial protección, teniendo en cuenta su avanzada edad y estado de salud, la UGPP está impedida para realizar la devolución de aportes debido a que no se realizaron cotizaciones a seguridad social. Y, por último, indicó que "si la entidad para la que laboró la señora Fernández no cumplió con la obligación de cotizar al sistema de seguridad social u omitió reintegrarle los dineros por tal concepto, esa

discusión deberá ventilarse en otro escenario judicial distinto al de la tutela.”40

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia y procedencia de la acción de tutela

1.1. Esta Corte es competente para conocer la sentencia objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 14 de junio de 2019, proferido por la Sala de Selección número Seis, que decidió escoger para revisión el expediente de la referencia.

1.2. La acción de tutela estudiada cumple con los requisitos de procedibilidad. En cuanto al requisito de legitimación, por un lado, la señora Alba Luz Fernández Martínez, por medio de apoderado,41 puede invocar el amparo de sus derechos. En consonancia con la Constitución, toda persona tiene la “acción de tutela para reclamar ante los jueces (…) por quien actúe a su nombre” la protección de sus derechos (Art. 86, Inc. 1º, CP).42 Y, por otro lado, la solicitud de protección constitucional se puede interponer contra la UGPP y la OBP del MinHacienda, ambas de naturaleza pública, pues se trata de entidades susceptibles de ser sujeto pasivo de la acción de tutela (Arts. 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991). Además, se constata, frente a la primera, en los términos señalados en el artículo 1° del Decreto 2842 de 2013,43 que tiene la competencia para conocer de los trámites pensionales “que estaban a cargo de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en liquidación”. Y, con respecto a la segunda, se verifica que es la autoridad encargada de liquidar, emitir, expedir, redimir, pagar o anular bonos pensionales o cupones de bonos pensionales a cargo de la Nación (Art. 11 del Decreto 4712 de 2008,44 modificado por el Decreto 192 de 2015; y el Art. 1º del Decreto 255 de 200045). Con respecto a la Fiduprevisora, parte accionada, y las entidades que fueron vinculadas al proceso de tutela de la referencia, la Sala concluye que carecen de legitimación por pasiva

por ausencia de competencia en el asunto de la referencia, como se acaba de indicar, las entidades competentes en la materia son la UGPP y la OBP del MinHacienda.

1.2.1. De igual manera, se satisface el principio de inmediatez, dado que, conforme con lo que esta probado en el expediente, la vulneración de sus garantías constitucionales permanece en el tiempo, ello es así, por cuanto, hasta el momento la accionante se "encuentra imposibilitada para continuar cotizando al Sistema de Seguridad Social en PENSIÓN"46 y no cuenta con el ingreso requerido, al que afirma tener derecho, para garantizarse el mínimo vital que le permita tener una vida digna. No desconoce la Sala que podría argumentarse, como lo propuso la UGPP en la contestación de la acción de tutela, el incumplimiento de este requisito si se toma como punto de referencia el hecho de que la última actuación administrativa data del 29 de marzo de 2017, cuando dicha Entidad resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 43736, en la que negó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva solicitada. No obstante, amplia jurisprudencia de esta Corporación en sus diferentes salas de revisión, ha señalado que en los casos en que se advierta que la presunta conducta vulneradora de los derechos invocados permanece en el tiempo, se debe flexibilizar el análisis de este requisito.

En este contexto, y dadas las particulares condiciones de la accionante, la Sala de Revisión considera aplicable la subregla jurisprudencial, según la cual, es aceptable un extenso lapso entre la presentación de la acción de tutela y el hecho que se alega genera la vulneración de los derechos fundamentales invocados cuando "(i) se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual…"47 En este punto de análisis, se reitera lo afirmado en la Sentencia T-291 de 201748 con respecto al principio de inmediatez:

"[C]uando las personas de especial protección constitucional reclamen derechos prestacionales mediante la acción de tutela, no puede establecerse un plazo estándar y

riguroso que se aplique por igual en todos los casos que se presenten, ya que, una conclusión de ese talante desconocería el derecho a la igualdad, que se protege especialmente destinándole medidas especiales a estos grupos poblacionales.”49

Parecería claro que, en relación con la exigencia de la inmediatez, mientras exista actualidad en la vulneración, la acción de tutela debería tornarse procedente. Pero esta regla no es posible asumirla de manera absoluta. Como lo ha advertido esta Corporación, no se debe dejar de lado que el mecanismo de amparo, bajo ninguna circunstancia, puede constituirse en una vía para autorizar la negligencia del actor frente a la defensa de sus intereses, y así quebrantar postulados constitucionales relevantes, como lo es la seguridad jurídica. Por tanto, siempre el principio de razonabilidad obliga a la autoridad judicial a valorar si, en efecto, el asunto objeto de estudio no está enmarcado por la inactividad y la demora caprichosa de quien acude a esta jurisdicción. La extensión temporal de la vulneración, entonces, aunque constituye un elemento trascendente en la verificación del requisito de inmediatez, necesariamente debe ser armonizada con las demás particularidades del caso, de modo que se acredite un uso temporalmente razonable de la acción de tutela.50

Así, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la accionante, esto es que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, dada su avanzada edad (76 años) y estado de salud, que conforme con la historia clínica, consiste en hipertensión arterial, hipotiroidismo, alzheimer y una reciente cirugía de reemplazo de cadera izquierda,51 la Sala encuentra cumplido el principio de inmediatez por dos razones fundamentales. Primera, el hecho que la accionante alega como vulnerador de los derechos invocados continúa teniendo efectos en la actualidad, pues si bien su pretensión de que le paguen la indemnización sustitutiva la haría acreedora de un único pago por dicha prestación, ese dinero lo puede usar para garantizarse unos mínimos de vida digna en este momento de su existencia. Segunda, es comprensible desde el punto de vista constitucional que, entre el 2017 y el 2019, no haya desplegado actividad para el reclamo de sus garantías constitucionales, teniendo en cuenta sus reiterados quebrantos de salud. No obstante, la Sala evidencia que la accionante procuró obtener el reconocimiento de esta prestación pensional por medio de

diferentes solicitudes, entre las que se cuentan las siguientes: (i) del 27 de junio de 2007, presentada a la Caja de Crédito Agrario y Minero (liquidada); (ii) del 2011 radicada en ISS; (iii) del 15 de marzo de 2013, formulada ante Colpensiones, frente a cuyas decisiones interpuso los recursos de la vía gubernativa; (iv) del 12 de julio de 2016, radicó la solicitud ante la UGPP. Es decir, que la accionante procuró agotar las instancias administrativas, solicitando ante diferentes entidades el reconocimiento y pago de su pretensión.

1.2.2. Por último, está acreditado el requisito de subsidiariedad,52 pues si bien la accionante podría presentar su pretensión ante el juez ordinario, dicho procedimiento judicial carece, dadas las condiciones particulares del caso objeto de este pronunciamiento, de idoneidad y eficacia, como pasa a explicarse. Si bien esta Sala reitera la regla general, según la cual, la acción de tutela es improcedente para el reclamo de prestaciones económicas, "la Corte considera que la acción de tutela sí procede para reconocer derechos de carácter prestacional de la seguridad social si se presentan circunstancias especiales que permitan establecer la necesidad de intervención por parte del juez de tutela."53 En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido los siguientes parámetros para que el juez de tutela analice el cumplimiento de este requisito:

"a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional.

b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados."54

En seguida, se demuestra el cumplimiento de los criterios previamente citados. En primer lugar, está probado que en el caso objeto de revisión, se pretende la protección de un sujeto de especial protección, la señora Alba Luz Fernández Martínez es un adulto mayor, de 76 años, con diagnóstico de hipertensión arterial, hipotiroidismo, alzheimer y una reciente cirugía de reemplazo de cadera realizada el 12 de marzo de 2019;55 debido a esto, se le dificulta trabajar y garantizarse un ingreso básico que le permita cubrir las necesidades mínimas para tener una vida digna. Además, se evidencia que la accionante se encuentra en una condición económica "precaria", que, en sus palabras, se debe a que no cuenta "con pensión que asegure su mínimo vital, que se encuentra desempleada, y debido a su avanzada edad, se encuentra en imposibilidad física de desarrollar algún tipo de labor productiva que le genere ingresos."56

En segundo lugar, se advierte, prima facie, una posible afectación de su derecho al mínimo vital pues, en efecto, es comprensible que dada su condición médica y su avanzada edad carezca del sustento para garantizarse las condiciones mínimas de subsistencia. Además, según consta en la base de datos del Sisben, tiene un puntaje de 37,46, lo que la clasifica en el nivel III. Más aún, cuando el único ingreso al que podría llegar a tener derecho en esta etapa de la vida corresponde al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, a la que alega tener derecho, por haber trabajado entre el 20 de octubre de 1965 y el 10 de julio de 1973 en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada).57

En tercer lugar, la Sala encuentra que la señora Fernández Martínez fue diligente en la solicitud del reconocimiento y pago de la prestación requerida en esta ocasión. Así, le asiste razón a su apoderada judicial al afirmar que lleva "más de seis años tratando ante las entidades públicas que se reconozca y pague la indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la cual tiene derecho y lo único que ha logrado es que la remitan de una entidad a otra."58 Ello por cuanto, consta en el expediente que solicitó por primera vez el reconocimiento de la pretensión requerida en el 2007, en dicha ocasión ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada). Luego, en el 2011, la presentó ante el Instituto del Seguros Sociales, que la remitió a Colpensiones y, esta última a su vez, le indicó que la

institución competente es la UGPP.

Y, por último, con base en las condiciones económicas y las circunstancias de salud de la accionante, si bien esta podría acudir ante la Jurisdicción Laboral, dicho mecanismo judicial, dadas las condiciones particulares del caso, no es lo suficientemente eficaz ni expedito para garantizar la protección de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna. Como se afirmó en la Sentencia T-164 de 2011: "el mecanismo ordinario resulta ineficaz si es probable que la persona no exista para el momento en el que se adopte un fallo definitivo tomando en cuenta el tiempo considerable que demora un proceso de esta índole y la edad del actor(a)."59 De manera que, la demora a la que podría enfrentarse la señora Alba Luz de llevar su caso ante el juez laboral, la expondría a que tenga que esperar un tiempo prolongado para tener una respuesta, desconociendo así su calidad de sujeto de especial protección constitucional y los derechos fundamentales invocados, que justifican la intervención del juez de tutela, con miras a brindar una pronta respuesta a su pretensión.

Luego de encontrar cumplidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el presente caso, la Sala de Revisión pasa a estudiar el fondo del asunto propuesto por la señora Alba Luz Fernández Martínez.

1. Problema jurídico

2.1. Acorde con los antecedentes expuestos, la Sala Segunda de Revisión debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran las entidades accionadas los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de Alba Luz Fernández Martínez, al negarse a reconocerle la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, al considerar (i) que el periodo en el que se funda su solicitud es previo a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y el empleador no estaba obligado legalmente a efectuar las cotizaciones en pensión, debido a que el ISS no tenía cobertura suficiente,60 (ii) que en su historia laboral no se refleja el pago

de los aportes a seguridad, y (iii) que la efectividad del bono pensional, al que eventualmente tendría derecho, está supeditada al reconocimiento previo de una pensión de vejez?

2.2. A continuación, (i) se demostrará que la accionante tiene derecho al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, a pesar de que no haya cotizado al sistema de seguridad social en pensiones, pues para el periodo específico que se reclama el empleador no estaba obligado legalmente a hacerlo; y, (ii) se explicarán las razones por las cuales se considera que las autoridades accionadas vulneraron sus derechos; por último, (iii) se expondrá la síntesis de la decisión.

1. Alba Luz Fernández Martínez tiene derecho al reconocimiento de la indemnización sustitutiva

3.1. Conforme con el escrito de tutela, la solicitud de la actora está fundada en la necesidad de garantizar sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, en este momento de su vida, en el que las diferentes enfermedades que padece y su edad, le impiden tener acceso a cualquier tipo de ingreso. Así, para la Sala de Revisión, es clara la relación que existe entre la solicitud de que le sea reconocida la indemnización sustitutiva y la finalidad constitucional de dicha prestación pensional,61 de naturaleza "suplementaria",62 mediante la cual se materializa el derecho a la seguridad social.63 Ello, teniendo en cuenta que, la misma tiene por objeto la protección del "derecho al mínimo vital de los afiliados que, por cualquier circunstancia, no realizaron los aportes suficientes y que dependen económicamente de aquellas sumas que ahorraron a lo largo de su vida laboral, pues por su edad, ya no están condiciones de continuar trabajando para obtener un sustento económico. En ese sentido, y en desarrollo del principio de integralidad, el sistema no deja sin amparo de vejez a las personas que no pueden acceder a la pensión, y les reconoce una indemnización de manera sustituta."64

3.2. Ahora bien, pasa la Sala a verificar si la accionante cumple con las exigencias

establecidas en el artículo 37 de la Ley 100 de 199365 y en el artículo 1° del Decreto 1730 de 2001,66 para solicitar la indemnización sustitutiva, esto es, que (i) haya cumplido la edad para pensionarse, (ii) sin haber cotizado el mínimo de semanas exigidas para tener derecho a la pensión de vejez y (iii) que se encuentre en imposibilidad para continuar cotizando al Sistema de Seguridad Social.67 En efecto, se acredita el cumplimiento del primer y tercer requisito: la señora Alba Luz tiene, actualmente, 76 años y declaró su imposibilidad de realizar los aportes correspondientes al Sistema de Seguridad Social. No obstante, el análisis del segundo requisito requiere mayor detalle, sobre todo teniendo en cuenta dos circunstancias. Primero, la relación laboral frente a la cual la accionante fundamenta su derecho a la sustitución pensional es previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Y, segundo, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada), entidad para la que trabajó entre el 20 de octubre de 1965 y el 10 de julio de 1973, no realizó los aportes al Sistema, pues en ese momento no tenía la obligación legal de hacerlo, y, en razón a ello, le informó a la accionante sobre su "derecho al bono pensional que por ley sólo se reconoce y se cancela al ISS o a un Fondo Privado de Pensiones, en el momento en que alguna de esas Entidades l[a] vaya a pensionar (…)".68

3.2.1. En primer lugar, la Sala encuentra, con base en la normatividad aplicable y la jurisprudencia constitucional, que si bien su relación laboral es previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, el período durante el cual estuvo vinculada con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) debe contabilizarse en el estudio de su solicitud de reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva. Así lo dicta el artículo 13 de dicha Ley, al expresar que: "se tendrán en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, cualquiera que sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio." En este mismo sentido, el inciso 4° del artículo 2º del Decreto 1730 de 2001, compilado en el Decreto 1833 de 2016, estableció que el monto de la indemnización sustitutiva tendrá en cuenta la totalidad de las semanas cotizadas, inclusive las anteriores a la Ley 100 de 1993.69

En aplicación de las normas mencionadas, la jurisprudencia constitucional de manera pacífica y uniforme ha afirmado que en el estudio de solicitudes de reconocimiento y pago de esta prestación pensional deben tenerse en cuenta los periodos laborados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.70 En este sentido, por ejemplo, la Sentencia T-597 de 2009 dijo:

"[s]atisfechos los condicionantes necesarios para acceder a la indemnización sustitutiva ésta se ha de otorgar, así los aportes se hayan realizado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, toda vez que i) '… las normas de carácter laboral, en tanto son normas de orden público, tienen efecto general e inmediato lo que significa que se aplica a las situaciones vigentes o en curso en el momento en que aquéllas entren a regir, pero no tiene efecto retroactivo, esto es, no afecta situaciones jurídicamente consolidadas'; ii) 'el artículo 11 de la Ley 100 de 1993 estableció que el Sistema General de Pensiones se aplicará a todos los habitantes, sin que se afecten derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas anteriores a dicha Ley'; iii) la Ley 100 de 1993 dispuso que para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones allí contempladas se tendrán en cuenta 'las sumas de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigente de la presente ley'71 y iv) el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, por medio del cual se establece la figura de la indemnización sustitutiva, 'no consagró ningún límite temporal a su aplicación, ni condicionó la misma a circunstancias tales como que la persona haya efectuado las cotizaciones con posterioridad a la fecha en que empezó a regir la Ley 100 de 1993.'"72

De manera que, conforme con las disposiciones legales y la jurisprudencia constitucional, aun cuando el tiempo que laboró la accionante en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) sea previo al 1° de abril de 1994, ella tiene derecho al cómputo de dicho lapso para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva. Lo anterior, debido a que, como se expuso, todos los tiempos servidos, que estén debidamente acreditados, antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 deben ser tenidos en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva.

3.2.2. En segundo lugar, la Sala reitera que el derecho a la indemnización sustitutiva se mantiene, aun cuando la accionante no haya realizado aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión de manera posterior a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, por ejemplo, en la Sentencia T-180 de 2009 expresó:

"no es viable exigir como presupuesto para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva consagrada en el artículo 37 de la ley 100 de 1993, el haber cotizado al sistema a partir de su vigencia, pues ello conllevaría a excluir a aquellas personas que se retiraron del servicio antes de que entrara a regir la citada Ley, vulnerándose así el principio constitucional de favorabilidad en materia laboral…"73

En este mismo sentido, se pronunció en las sentencias T-099 de 2008,74 T-850 de 2008,75 T-529 de 2009,76 T-799 de 2010,77 T-059 de 011,78 T-681 de 2013,79 T-122 de 2016,80 T-622 de 201781 y T-164 de 2017.82

3.2.3. En tercer lugar, dicho derecho no se desvanece por el hecho de que el empleador no haya realizado el pago de los aportes en seguridad social a pensiones. Para la época en que la accionante laboró con la Caja Agraria, no existía cobertura suficiente por parte del ISS y, en consecuencia, su empleador no estaba obligado legalmente a efectuar las cotizaciones en pensión para el periodo específico que reclama. No obstante, su empleador le comunicó el 25 de julio de 2007, que la accionante tendría derecho a un bono pensional, que sería emitido por la OBP del MinHacienda. La Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) informó a la señora Alba Luz:

"[L]a Caja Agraria como Sociedad de Economía Mixta obligada a afiliar a sus trabajadores al I.S.S. realizó dicha afiliación respecto de los trabajadores que laboraban en aquellas ciudades en donde existía tal cobertura. || En las poblaciones donde el I.S.S. no había llamado a

inscripción o donde por algún motivo no se efectuaron las cotizaciones a favor de los trabajadores, da lugar a la emisión del Bono Pensional o cuota parte de mismo… || De igual manera le informo que a partir del 30 de septiembre de 2004, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asumió el reconocimiento, liquidación y emisión de los bonos pensionales de los exfuncionarios de la Caja Agraria. Por lo tanto, en el momento que se inicie el reconocimiento de su pensión, el Seguro Social o el Fondo Privado de Pensiones donde se encuentre afiliado, debe solicitar a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la emisión del bono pensional por el tiempo que Usted trabajó en la Caja Agraria sin cotización al I.S.S.83

3.2.3.1. Dichas obligaciones pensionales no cesaron con el proceso de liquidación del que fue objeto la Caja Agraria;84 dado que, mediante decretos, se dispuso tanto a la entidad competente para reconocer las pensiones y administrar la nómina de pensionados; así como, el procedimiento a seguir por aquellas personas que laboraron para dicha entidad, frente a las cuales no se realizaron los aportes en pensión y que al momento de liquidarse no se habían pensionado. Por un lado, de conformidad con los incisos 1º al 6º del artículo 1º del Decreto 255 de 2000, la Nación, a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, asumió el pago de las mesadas pensionales ya causadas.85 Luego, esa función le correspondió al Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, tal y como se estableció en el Artículo 9º del Decreto 2721 de 2008;86 y, más tarde, desde el 15 de diciembre de 2013, a la UGPP, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 2842 de 2013.87 Es claro, que la situación expuesta por la accionante no se encuentra en este supuesto, porque no fue pensionada directamente por la Caja Agraria ni se realizaron los aportes a seguridad social en pensión.

3.2.3.2. En todo caso, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada), mediante comunicación del 25 de julio de 2007, reconoció expresamente que la accionante figura dentro del cálculo actuarial y, en consecuencia, tiene derecho a un bono pensional. En concreto, le indicó a la señora Alba Luz Fernández Martínez que

“se encuentra registrad[a] en el cálculo actuarial de la Entidad con expectativa de bono pensional. Es decir que por el período que Usted laboró en la Caja Agraria y en los cuales no se haya cotizado al ISS, Usted tiene derecho al bono pensional que por ley sólo se reconoce y se cancela al ISS o a un Fondo Privado de Pensiones, en el momento en que alguna de esas Entidades l[a] vaya a pensionar, esto es cuando Usted cumpla los requisitos de Ley para tener derecho a la pensión. || Por lo expuesto, la Caja Agraria en Liquidación le expide la certificación laboral para bono pensional No. 3635 formatos 1 y 2, de fecha 25 de julio de 2007, la cual se adjunta, y que deberá anexar a la solicitud de pensión a radicar en la Entidad Administradora a la que se encuentre afiliad[a] en el momento que cumpla los requisitos para tener Derecho a la pensión de vejez y así se inicie el trámite de reconocimiento de su pensión y la respectiva emisión del bono pensional. || De igual manera le informo que a partir del 30 de septiembre de 2004, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asumió el reconocimiento, liquidación y emisión de los bonos pensionales de los exfuncionarios de la Caja Agraria. Por lo tanto, en el momento que se inicie el reconocimiento de su pensión, el Seguro Social o el Fondo Privado de Pensiones donde se encuentre afiliado, debe solicitar a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la emisión del bono pensional por el tiempo que Usted trabajó en la Caja Agraria sin cotización al I.S.S.”88

Es más, la OBP del MinHacienda, en la contestación de la acción de tutela, reconoció que la accionante esta incluida en el calculo actuarial que en su momento le entregó la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) y, debido a ello, los tiempos laborados para dicho empleador deben ser asumidos por la Nación a través de la emisión de un bono pensional. Sobre el particular, afirmó:

“[U]na vez revisado el cálculo actuarial mencionado, se estableció que la accionante SE ENCUENTRA INCLUIDA EN EL MISMO, razón por la cual los tiempos laborados al servicio de la CAJA AGRARIA SIN COTIZACIONES AL ISS, deberán ser asumidos por la NACIÓN.”

En consecuencia, existe una obligación legal, consagrada en el Artículo 1º del Decreto 255 de 2000, modificado por el Decreto 2282 de 2003, que le impone a la Nación el deber de pagar a la accionante, mediante la emisión de un bono pensional, la suma correspondiente al tiempo laborado en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero(liquidada).89 Lo anterior, por cuanto la señora Alba Luz Fernández Martínez fue inscrita en el cálculo actuarial, tal y como lo reconoce su empleador y la OBP.

3.2.4. Por último, se pasa a determinar si a la luz de la normatividad aplicable y la jurisprudencia relevante, en el caso concreto es posible ordenar el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva con el bono pensional. Más aún, cuando la Caja Agraria le indicó que "por ley [el bono pensional] sólo se reconoce y se cancela al ISS o a un Fondo Privado de Pensiones, en el momento en que alguna de esas Entidades l[a] vaya a pensionar, esto es cuando Usted cumpla los requisitos de Ley para tener derecho a la pensión". Si bien dicha afirmación, realizada en la comunicación de 25 de julio de 2007, no menciona un fundamento normativo, pareciera que se basó en el Artículo 115 de la Ley 100 de 1993, el cual consagra: "[l]os bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones".

De manera que, en principio, la indemnización sustitutiva no se financia con bonos pensionales, dado que dichos títulos de deuda pública están destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones. Bajo esa lógica, la accionante no tendría derecho a la prestación pensional solicitada. No obstante, dadas las particularidades del caso, la Sala de Revisión concluye que el derecho que tiene la accionante a que se le reconozca y pague la prestación pensional pretendida se debe hacer efectiva con base en el bono pensional Nº 3635 de fecha 25 de julio de 2007, tal y como le informó la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada).90 Esta conclusión se fundamenta en que: (i) la accionante es un sujeto de especial protección constitucional, a quien tanto la Caja Agraria como la OBP del MinHacienda le han reconocido que tiene derecho a un bono pensional por el tiempo que laboró; y, (ii) reciente jurisprudencia de esta

Corporación ha concluido que la indemnización sustitutiva puede ser financiada por medio de un bono pensional.

3.2.4.1. La señora Alba Luz Fernández Martínez es un sujeto de especial protección constitucional, dada su avanzada edad (76 años) y estado de salud, que conforme con la historia clínica, consiste en hipertensión arterial, hipotiroidismo, alzheimer y una reciente cirugía de reemplazo de cadera izquierda.91 Además, declaró su imposibilidad de continuar trabajando, lo que a su vez evidencia su carencia de recursos para realizar aportes al sistema de seguridad social. En este escenario, su pretensión del reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva esta directamente relacionada con la posibilidad de usarla para garantizarse unos mínimos de vida digna en este momento de su existencia. Como se explicó en detalle en el fundamento 3.2.3.2., la Caja Agraria le comunicó en su momento su derecho a un bono pensional y la OBP del MinHacienda reconoció que ella fue incluida en el cálculo actuarial correspondiente, "razón por la cual los tiempos laborados al servicio de la CAJA AGRARIA SIN COTIZACIONES AL ISS, deberán ser asumidos por la NACIÓN."

3.2.4.2. En las sentencias T-471 de 2017 y T-148 de 2019 se afirmó que la indemnización sustitutiva podría financiarse mediante un bono pensional. Por un lado, la Sentencia T-471 de 2017 indicó que:

"el bono pensional constituye un valioso instrumento para el financiamiento de las pensiones o de la indemnización sustitutiva mediante la movilidad de recursos económicos comprometidos con el reconocimiento de los derechos pensionales de los usuarios. Tienen una innegable trascendencia ius fundamental, pues su emisión resulta determinante para el reconocimiento del derecho a la pensión y en consecuencia permite garantizar el derecho fundamental al mínimo vital."92

En ese caso, el accionante era una persona de 91 años, beneficiaria de un bono pensional

Tipo “B”, según lo expresado por las Empresas Públicas de Armenia, en reconocimiento del tiempo laborado para éstas entre enero de 1954 hasta septiembre de 1970. Se concluyó que:

“[t]anto las EPA como COLPENSIONES tienen competencias concurrentes y complementarias para la expedición del bono pensional tipo B del cual es beneficiario el accionante. En efecto, la administradora de pensiones al recibir la solicitud de reconocimiento pensional, tiene el deber legal de gestionar ante el empleador, en este caso las Empresas Públicas de Armenia, toda la historia laboral y en especial la expedición de los correspondientes bonos pensionales que contribuyen a financiar la prestación pensional. Por su parte, las EPA, tienen la obligación de emitir el bono pensional al trabajador que les prestó sus servicios. Conforme al artículo 2° del Decreto 1314 de 1994, la mencionada obligación debía materializarse dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de traslado del afiliado al régimen de prima media, lo que en el caso concreto implicaba hasta el año 1997, lo que configuró un escenario continuo de vulneración de los derechos fundamentales por más de veinte (20) años.”93

Por otro lado, la Sentencia T-148 de 2019, concluyó con base “en el [Artículo 7º del] Decreto 1314 de 1994,94 [que] hay lugar a la redención del bono pensional en los casos en los que se reconozca la indemnización sustitutiva, cuando la persona prestó servicios al Estado o a una de sus entidades descentralizadas y que se trasladó al ISS.”95 En esa ocasión, el accionante de 71 años, reclamaba que para la liquidación de la indemnización sustitutiva fueran tenidos en cuenta los periodos trabajados en la Caja Agraria y en la Electrificadora del Cariba -Electricaribe-. Luego de estudiar el caso, se indicó que “el accionante tiene el derecho de recibir la retribución por los periodos en los que laboró para las entidades públicas, el cual debe ser tenido en cuenta en la cuantía de la indemnización sustitutiva reconocida por COLPENSIONES, que podrá repetir contra las entidades públicas para las cuales trabajó el accionante respecto de los tiempos que se encuentran debidamente acreditados.”96

3.2.4.3. En consecuencia, a la luz de la jurisprudencia relevante, se concluye que, dadas las

particularidades del caso y atendiendo la condición de la accionante, la indemnización sustitutiva de la accionante debe ser financiada con el bono pensional.97 Su antiguo empleador le indicó a la señora Alba Luz que si bien no había realizado los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión, tendría derecho a un bono pensional que se encuentra incluido en el cálculo actuarial que, en su momento, realizó la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada). Más aún, cuando como se mencionó previamente, la OBP del MinHacienda reconoció que ello era así. La conclusión anterior se reafirma, si se tiene en cuenta que la indemnización sustitutiva "encuentra sus raíces constitucionales en los principios de equidad, como manifestación concreta del principio general del derecho que prohíbe el enriquecimiento sin causa, y solidaridad, en tanto satisface intereses constitucionalmente protegidos de quienes aportaron responsablemente al sistema y a pesar de ello no lograron acreditar los requisitos de acceso a la pensión."98

3.3. En síntesis, la Sala de Revisión concluye que la señora Alba Luz Fernández Martínez tiene derecho a que le sea reconocida y pagada la indemnización sustitutiva que solicita mediante la acción de tutela, dado que cumple con los requisitos legales establecidos, puesto que (i) tiene la edad de pensión, (ii) sin haber cotizado el mínimo de semanas exigidas para tener derecho a la pensión de vejez y (iii) se encuentra en imposibilidad para continuar cotizando al Sistema de Seguridad Social en Pensión. Para llegar a esta conclusión, se demostró que dicho derecho no se ve menguado por el hecho de que el tiempo de servicio, que está debidamente acreditado, haya sido previo al 1° de abril de 1994, ni porque la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) no haya realizado los aportes a seguridad social, pues no estaba obligada legalmente a hacerlo. No obstante, esta Entidad le informó a la accionante, en consonancia con lo dispuesto en el Decreto 255 de 2000, que tendría derecho al bono pensional No. 3635 por el tiempo laborado, por ello fue incluida en el cálculo actuarial, tal y como lo reconoció la OBP.

4. La negativa de la UGPP de reconocer y pagar la indemnización sustitutiva a la señora Alba Luz Fernández Martínez vulneró sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna; y, la postura asumida por la OBP del MinHacienda desconoció los mandatos constitucionales y legales aplicables a estos asuntos

4.1. La Sala de Revisión considera que la UGPP vulneró los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la señora Alba Luz Fernández Martínez, al negarle el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, bajo el argumento de que no se realizaron los aportes al sistema de seguridad social en pensión, tal y como lo argumentó en la Resolución 43736, del 10 de enero de 2017 y, posteriormente, en las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición y en subsidio apelación. Lo anterior por cuanto, con dicha decisión la referida entidad desconoció el mandato legal y constitucional aplicable, esto es, que ante el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación pensional solicitada, no se deben anteponer obstáculos, pues estaba plenamente acreditado el tiempo de servicio, aún cuando sea previo a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, y, si bien la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) omitió el pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensión, la accionante tiene a su favor un bono pensional.

4.2. Con respecto a la OBP del MinHacienda, se concluye que no le asiste razón al negar la obligación de la Nación respecto de la emisión de un bono pensional, bajo el argumento de que (i) no se realizaron los aportes a seguridad social durante el periodo que la accionante laboró para la Caja Agraria;99 y, (ii) la exigibilidad del bono pensional está supeditada a que previamente se solicite y reconozca la pensión de vejez. Como se explicó previamente, el hecho de que el empleador no haya realizado las cotizaciones correspondientes, no puede constituirse en un obstáculo para el reconocimiento efectivo del derecho a la indemnización sustitutiva. Además, se advierte que dicha Oficina está anteponiendo a la accionante un requisito que no está contemplado en ninguna norma, al exigirle que solicite y obtenga la pensión para el reconocimiento del bono pensional.

De manera que, la negativa de esta entidad para emitir el bono pensional, con fundamento en la necesidad de que a la accionante le haya sido reconocido previamente la pensión de vejez, es contraria a los dipuesto en el artículo 7º del Decreto 1314 de 1994, según el cual la redención del bono pensional también se reconoce “cuando haya lugar a la indemnización sustitutiva.” Adicionalmente, dicha exigencia desconoce criterios básicos y elementales de la

lógica argumentativa, pues si la señora Alba Luz está solicitando la indemnización sustitutiva es justamente porque no cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez. En otras palabras, se le impone un hecho de imposible realización.

4.3. Por lo anterior, esta Sala de Revisión considera que la actuación de la UGPP y la postura de la OBP del MinHacienda van en contravía de los mandatos establecidos en el marco constitucional y legal respecto de la indemnización sustitutiva; con lo cual, se evidencia una negación de los principios cardinales del sistema jurídico colombiano, "entre los que se encuentran la solidaridad, la equidad, la igualdad y la protección a las personas de la tercera edad."100 Por esa razón, se concluye que las accionadas vulneraron los derechos invocados. Se advierte que ante la ausencia de la indemnización sustitutiva, la señora Alba Luz quedó desprotegida en esta etapa de su vida, a una avanzada edad y con diversos padecimientos de salud, sin la posibilidad de tener recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. En este contexto, la Sala reitera que:

"[i]mpedir que estos individuos puedan disfrutar de los ahorros pensionales efectuados durante toda su vida laboral, cuando tienen derecho a ello, no sólo les quita la única posibilidad que tienen de procurarse una vida en condiciones mínimas de independencia y dignidad, sino que además no se compadece con el carácter de orden público que tienen las leyes de la seguridad social y la prohibición del enriquecimiento sin causa."101

Además, se recuerda que la finalidad de la indemnización sustitutiva, esta "asociad[a] a un mínimo de justicia material, es que una persona que, en su etapa laboral, constituyó un ahorro para afrontar sus necesidades durante el período en que cesan sus capacidades productivas, tiene derecho a beneficiarse directamente de ese ahorro pues, sin duda, le pertenece."102

4.4. Teniendo en cuenta lo anterior, la UGPP tiene la obligación de realizar el trámite

correspondiente ante la OBP del MinHacienda, para que esta última emita el bono pensional al que tiene derecho la señora Alba Luz Fernández Martínez, con base en el que se debe pagar la indemnización sustitutiva pretendida por la accionante.

4.5. Con base en el análisis precedente, la Sala de Revisión tutelará los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna invocados en la tutela de la referencia. En consecuencia, revocará la decisión del 13 de marzo de 2019, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la decisión del 13 de febrero de 2019, emitida por el Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá D.C., en la que se declaró la improcedencia del amparo invocado.

1. Síntesis de la decisión

5.1. En esta sentencia, la Sala Segunda de Revisión analizó si la UGPP y la OBP del MinHacienda vulneraron los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la señora Alba Luz Fernández Martínez, al negar la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, bajo el argumento de que el periodo en el que funda su solicitud es previo a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, que en su historia laboral no se refleja el pago de los aportes a seguridad correspondientes, y que la efectividad del bono pensional, al que eventualmente tendría derecho, está supeditada al reconocimiento de una pensión de vejez. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se reiteraron las siguientes reglas jurisprudenciales:

i. Para el reconocimiento de dicha prestación pensional se deben tener en cuenta todos los periodos laborales, debidamente acreditados, independientemente de que los mismos sean previos a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

i. El derecho a la indemnización sustitutiva no se desvanece por el hecho de que el empleador no haya realizado el pago de los aportes en seguridad social a pensiones.

i. No es una exigencia legal ni constitucional que el solicitante esté vinculado el Sistema de Seguridad Social en Pensión con posterioridad a la Ley 100 de 1993 para acceder a la indemnización sustitutiva

i. Al aplicar las precitadas reglas jurisprudenciales al caso concreto, se concluyó que si bien para la época en que la accionante laboró con la Caja Agraria no existía cobertura suficiente por parte del ISS y, en consecuencia, su empleador no estaba obligado legalmente a efectuar las cotizaciones en pensión para el periodo específico que reclamó, el 25 de julio de 2007, éste le comunicó a la accionante que tendría derecho a un bono pensional, que sería emitido por la OBP del MinHacienda. Además, se verificó que dicha Oficina reconoció que el monto del bono pensional al que tendría derecho fue incluido en el cálculo actuarial.

5.2. Además, se estableció que dadas las condiciones particulares del caso, el financiamiento de la indemnización sustitutiva debe darse con base en el bono pensional al que tiene derecho la accionante.

1. Levantamiento de términos

6.1. En el marco de la emergencia pública de salud derivada de la pandemia generada por el COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura tomó la decisión de suspender los términos judiciales en el territorio nacional -con algunas excepciones- hasta el 30 de julio de 2020.103

6.2. Mediante Auto 121 del 16 de abril de 2020104, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció que las Salas de Revisión pueden levantar la suspensión de términos con criterios objetivos, como cuando -entre otros supuestos- existe la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades concernidas, tal como sucede en el presente asunto.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR, en el presente proceso, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

SEGUNDO.- REVOCAR la decisión del 13 de marzo de 2019, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la decisión del 13 de febrero de 2019, emitida por el Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá D.C., en la que se declaró la improcedencia del amparo invocado; y, en su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, conforme con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de este fallo, expida un nuevo acto administrativo en el que reconozca y ordene pagar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a que tiene derecho la señora Alba Luz Fernández Martínez. Para ello, deberá gestionar ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda la emisión y pago del bono pensional No. 3635 al que tiene derecho la accionante, en los términos dispuestos en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y las demás normas concordantes.

CUARTO.- DEVOLVER al Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá D.C. el expediente digitalizado de este proceso. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá ENVIAR al Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá D.C. el expediente físico respectivo.

QUINTO.- 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 primera instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La Corte Constitucional, mediante Auto del 14 de junio de 2019 proferido por la Sala de Selección número Seis, conformada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos, seleccionó para revisión el expediente de la referencia, con base en el criterio subjetivo “urgencia de proteger un derecho fundamental”.

2 Los hechos relevantes presentados en esta sección tienen sustento probatorio en todo el

expediente. Es decir, no se trata tan sólo de una síntesis de lo afirmado por la parte accionante en el escrito de tutela.

3 Conforme con la cédula de ciudadanía, nació el 14 de diciembre de 1942.

4 Sobre el particular, en el escrito de tutela se afirma: “ha existido diligencia por parte de la accionante para [la] salvaguarda [de] los derechos invocados, ya que desde el año 2011 se radicó solicitud ante el extinto INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, quien la traslad[ó] por competencia a COLPENSIONES, y ante la respuesta dada por Colpensiones interpuso los recurso de Ley y luego por expreso señalamiento de Colpensiones de que la competente para resolver la reliquidación de indemnización sustitutiva de pensión era la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP, la señora Alba Luz Fernández Martínez solicit[ó] nuevamente los certificados laborales, de salario base y de salario mes a mes ante el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y posteriormente radic[ó] la documentación ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP e interpuso los recurso de Ley, es decir lleva la señora Alba Luz Fernández Martínez más de seis años tratando ante las entidades públicas que se reconozca y pague la indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la cual tiene derecho y lo único que ha logrado es que la remitan de una entidad a otra.” Cuaderno Primera Instancia. Escrito de tutela, folio 77.

5 Tal y como consta en el formulario C-A 20052 del 13 de junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

6 “… según Decreto 1748/95, modificado por los Decretos 1474/97 y 1513/98, que en su artículo 48 reza: ‘Corresponde a las entidades administradoras adelantar, por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para este, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando cumplan los requisitos establecidos para su redención.’”

7 Cuaderno Primera Instancia. Respuesta de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) con fecha del 25 de julio de 2007, folios 6 y 7.

8 En el expediente no obra copia de esta solicitud.

9 Cuaderno Primera Instancia. Resolución No. 089140 del 7 de mayo de 2013, folios 8 a 11.

10 Cuaderno Primera Instancia. Recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. GNR 089140 del 7 de mayo de 2013, folios 13 al 15.

12 La accionante manifestó en el escrito de tutela, que con el fin de presentar la solicitud de reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva ante la UGPP, tuvo que adelantar "un nuevo trámite ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitando la entrega de los certificados de información laboral, Certificado de salario base y Certificado de salarios mes a mes, referente al tiempo que labor[ó] como servidora pública de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S.A." Cuaderno Primera Instancia. Escrito de tutela, folio 75.

13 A esta solicitud anexó: 1. Formato No. 1 Certificado de información laboral C-1-20052 del 3 de Junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 2. Formato No. 2, Certificado de salario base C-A-20052 de 3 de junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 3. Formato No. 3 Certificado de salarios mes a mes CA de fecha 3 de junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 4. Copia de la cédula de ciudadanía y del registro civil de nacimiento; y, 5. Declaración juramentada de no tener la posibilidad de seguir cotizando para pensión.

14 Cuaderno Primera Instancia. Resolución 43736 del 24 de noviembre de 2016, folio 141

15 Cuaderno Primera Instancia. Resolución 7634 del 28 de febrero de 2017, folios 31 y 32.

16 Cuaderno Primera Instancia. Resolución 13164 del 29 de marzo de 2017, folios 35 y 36.

17 Cuaderno Primera Instancia. Escrito de tutela, folio 74.

18 Cuaderno Primera Instancia. Escrito de tutela, folio 78.

19 A esta, anexó como pruebas fotocopias de los siguientes documentos: registro civil de nacimiento; cédula de ciudadanía; Oficio HL-1481 expedido el 25 de julio de 2007 por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada); Resolución GNR 089140 del 7 de mayo de 2013 proferida por Colpensiones; Resolución GNR 12137 del 25 de julio de 2014, en la cual Colpensiones confirmó las resoluciones GNR 089140 del 7 de mayo de 201 y GNR 63136 del 26 de febrero del mismo año; carta dirigida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del

22 de febrero de 2016, con radicado 201622600043782, en la que solicitó los certificados de su información laboral, necesarios para solicitar la indemnización sustitutiva; carta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con radicado 20163400108411 del 3 de junio de 2016; formulario de solicitud trámite de indemnización sustitutiva de pensión de vejez presentado el 12 de julio de 206 ante la UGPP, con radicado 201650052231492; Formato No. 1 Certificado de información laboral C-1-20052 del 3 de Junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que consta que laboró desde el 20 de octubre de 1965 hasta el 10 de julio de 1973 para la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada), en el que además se dejó la siguiente anotación: "con relación a los aportes que por alguna circunstancia la CAJA Agraria no efectuó serán asumidos por la Nación OBP. Minhacienda"; 2. Formato No. 2, Certificado de salario base C-A-20052 de 3 de junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que además se dejó la siguiente anotación: "con relación a los aportes que por alguna circunstancia la CAJA Agraria no efectuó serán asumidos por la Nación OBP. Minhacienda."; 3. Formato No. 3 Certificado de salarios mes a mes CA de fecha 3 de junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que además se dejó la siguiente anotación: "con relación a los aportes que por alguna circunstancia la CAJA Agraria no efectuó serán asumidos por la Nación OBP. Minhacienda."; declaración juramenta de imposibilidad para cotizar a pensión, que fue presentada ante la UGPP; Resolución RDP 043736 del 24 de noviembre de 2016, "por medio de la cual se niega una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez" expedida por la UGPP; Resolución RDP 007634 del 28 de febrero de 2017, "por la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la Resolución 43736 del 24 de noviembre de 2016", emitida por la UGPP; Resolución RDP 013164 del 29 de marzo de 2017, "por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución 43736 del 24 de noviembre de 2016" proferida por la UGPP; y, por último, la historia clínica de la accionante expedida por la Clínica Nuestra de Cartagena.

20 Cuaderno Primera Instancia. Auto admisorio, folio 104.

21 Junto con la contestación de la acción de tutela, anexó fotocopia del Decreto 2721 de 2008, "por el cual se modifica parcialmente el decreto 255 de 2000 modificado parcialmente por el decreto 2282 de 2003"; y, del Decreto 2842 de 2013, "por medio del cual se establecen las reglas para la asunción de la función pensional de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero por parte de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales

de la Protección Social ‘UGPP’”

22 Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el Ministerio de Agricultura, folio 127 (reverso).

23 Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 139.

24 Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 137.

25 Sobre esto afirmó: “si tenemos en cuenta que de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1730 de 2001 hoy recopilado en el Decreto 1833 de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones ‘cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado…’, correspondería ‘prima facie’ a la UGPP, realizar el estudio de reconocimiento de la indemnización sustitutiva a la que ‘eventualmente’ tendría derecho por los tiempos laborados al servicio de la CAJA AGRARIA y que NO fueron cotizados.” Contestación de la Acción de tutela presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 137 (reverso).

26 En sus términos, manifestó: “Respecto a los tiempos laborados por la señora ALBA LUZ FERNANDEZ MARTINEZ al servicio de la CAJA AGRARIA por los cuales ‘pretende’ el reconocimiento de un ‘supuesto’ BONO PENSIONAL a efectos de obtener la INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA (Prestación que NO SE FINANCIA CON BONO), y de acuerdo con las certificaciones laborales expedidas por el MINISTERIO DE AGRICULTURA con el No. Consecutivo CA-20052 del 03/06/2016, concretamente el Formato No. 1 que la parte actora adjunta a su escrito de demanda, se indicó que durante el tiempo que laboró al servicio de la CAJA AGRARIA (del 20/10/1965 AL 10/07/1973), NO se realizaron los aportes a seguridad social.” Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 137 (reverso).

27 Cuaderno Primera Instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el MinHacienda, folio 137 (reverso) y 138.

28 Con la contestación de la acción de tutela anexó copias de los siguientes documentos: escritura pública N° 722 del 17 de junio de 2015 (folios 179 a 184), Resolución RDP 43736 del 24 de noviembre de 2016 (folios 187-188); Resolución RDP 13164 del 2 de marzo de 2017 (folios 185-186), Resolución 7634 del 28 de febrero de 2017 (folio 189).

29 Cuaderno Primera Instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por la UGPP, folio 162.

30 Cuaderno Primera Instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por la Fiduprevisora, folio 200 (reverso).

31 Cuaderno Primera Instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por la Fiduprevisora, folio 201.

32 Cuaderno Primera Instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por la Fiduprevisora, folio 201. Anexó copias de los siguientes documentos: extracto de la base de datos donde se evidencia la entrega del expediente a Colpensiones (folio 209); acta de entrega No. 32 del 4 de abril de 2013 a Colpensiones; acta de entrega No. 1 del 30 de agosto de 2013 a Colpensiones; Acta de entrega de la Historia Laboral del 11 de octubre de 2012 y Escritura Pública No. 2458 del 27 de noviembre de 2018.

33 Además, informó que: “el cierre del proceso liquidatorio del ISS en Liquidación se produjo el 31 de marzo de 2015, y como consecuencia a ello tuvo lugar la extinción jurídica de la entidad, previa suscripción del Acta Final de Liquidación y su publicación en el Diario Oficial No. 49470 del 31 de marzo de 2015, razón por la cual, a partir del 1° de abril de 2015, la entidad dejó de ser sujeto de derechos y obligaciones. || En virtud de lo anterior, el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en Liquidación con anterioridad al cierre del proceso liquidatario, suscribió un contrato de fiducia mercantil con la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. FIDUAGRARIA S.A., con base en lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, a través del cual se constituyó el fideicomiso denominado P.A.R. ISS en liquidación, respecto del cual FIDUAGRARIA S.A. actuará única y exclusivamente como administrador y vocero.” También, indicó que: “de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 2011, 012 y 2013 de fecha 28 de septiembre de 2012, se reglamentó la entrada en operación de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES, creada mediante Ley 1151 de 2007, quien

asumió la competencia para administrar el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y demás actividades afines. || De acuerdo con las normas antes referidas, y una vez verificados los aplicativos de consulta que fueron entregados por el ISS hoy liquidado, se pudo evidenciar que … remitió a COLPENSIONES el Expediente Digital Pensional de la señora ALBA LUZ FERNÁNDEZ MARTÍNEZ mediante Acta de Entrega No. 32 de fecha 04 de abril de 2013, Expediente Físico mediante Acta de Entrega No. 01 de fecha 30 de agosto de 2013; así como la base de datos de Afiliación y Registro el 31 de octubre de 2012, junto con la base de datos de Historia Laboral del 11 de Octubre de 2012 en donde se registran los primeros aportes efectuados por la accionante FERNÁNDEZ MARTÍNEZ al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, lo anterior en aplicación de lo dispuesto por el Decreto 2013 de 2012, el cual estableció en su artículo 3° parágrafo 1° que a partir de la vigencia del presente Decreto el ISS HOY LIQUIDADO no podría iniciar nuevas actividades en desarrollo a su objeto social." Cuaderno Primera Instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por la Fiduprevisora, folios 207 y 207 (reverso).

34 Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por la Fiduprevisora, folio 242 (reverso).

35 Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el Banco Agrario, folio 245 (reverso).

36 Corte Constitucional, Sentencia T-122 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

37 Cuaderno primera instancia. Sentencia de primera instancia, folio 201.

38 En particular, se refirió a la Sentencia T-245 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís. Citó: "(i) Que no exista otro medio de defensa judicial, o que el existente no resulte idóneo ni eficaz para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales del accionante, a partir de las condiciones específicas del caso; en caso de que el medio de defensa sea idóneo y eficaz, la tutela procederá como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; || (ii) Que conste prueba de la existencia y titularidad del derecho pensional reclamado; || (iii) Que el accionante haya ejercido una actividad judicial o administrativa diligente para acceder a la protección del derecho invocado; || (iv) Que se establezca que con el no reconocimiento del derecho pensional se está afectando el mínimo vital del accionante."

39 Cuaderno de Segunda Instancia, Folio 6.

40 Cuaderno de Segunda Instancia, Folio 6.

41 La Sala de Revisión constató que en el expediente obra el poder conferido por la señora Alba Luz Fernández Martínez a la abogada Giovanna Fernández Orjuela. De igual manera, está el documento original de la diligencia de presentación personal (Art. 2.2.6.1.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015), en el que se indica que la señora Alba Luz "manifestó que la firma que aparece en el presente documento es suya y acepta el contenido del mismo como cierto." Cuaderno de Primera Instancia, folios 1 y 2.

42 En este mismo sentido, el inciso 1º del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 expresa: "La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos."

43 Decreto 2842 de 2013 "por medio del cual se establecen las reglas para la asunción de la función pensional de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero por parte de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP." El artículo 1º dispone: "A partir del 15 de diciembre de 2013, las competencias asignadas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante el artículo 1º del Decreto 2721 de 2008 que adicionó el artículo 9º del Decreto 255 de 2000, serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, 'UGPP'." De manera previa, conforme con el artículo 1º del Decreto 255 de 2000, modificado por el artículo 1º del Decreto 2282 de 2003, le correspondía al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP- el pago de las mesadas pensionales válidamente reconocidas por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero; y, luego, el artículo 1º del Decreto 2721 de 2008, que adicionó el artículo 9º al Decreto 255 de 2000, dispuso que mientras entraba en funcionamiento la UGPP, le correspondía al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia reconocer las pensiones y las cuotas partes pensionales que estaban a cargo de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en liquidación.

44 El artículo 11 del Decreto 4712 de 2008, "por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público", dispone: "Son funciones de la Oficina de Bonos

Pensionales, las siguientes: 1º. Reconocer, liquidar, emitir, expedir, pagar y anular los bonos pensionales y cuotas partes de bonos a cargo de la Nación. (…).”

45 El artículo 1º del Decreto 255 de 2000, “por medio del cual se asumen obligaciones de una entidad pública en liquidación”, modificado por el artículo 1º del Decreto 2282 de 2003, establece: “La Nación -Ministerio de la Protección Social- a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, asumirá la obligación del pago del pasivo pensional a cargo de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación, una vez se apruebe el cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Caja entregue el archivo plano de la nómina de pensiones con todos los datos correspondientes. Para estos efectos, se transferirán todos los recursos que están afectos al pago del pasivo pensional de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero al Fopep, así como el producto de la enajenación de los bienes que tengan esta misma destinación y los réditos que de alguna forma generen. Para estos efectos la entidad en liquidación procederá a enajenar los activos y entregar su producto a la Dirección General del Tesoro Nacional con destino al Fopep, al cual se le entregarán los recursos en la medida en que se requieran para el pago de las mesadas pensionales (…).”

46 Así consta en la declaración juramentada que presentó ante la UGPP. Cuaderno de Primera Instancia, folio 27.

47 “… Y cuando (ii) la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros” Corte Constitucional, Sentencia T-158 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto. Esta consideración ha sido reiterada en las sentencias: T-345 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; T-164 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SU-428 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-060 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-164 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-291 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-324 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-345 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa, se concluyó el cumplimiento del principio de inmediatez, a pesar de que la acción de tutela fue interpuesta más de 18 meses después de que en el trámite administrativo se le negará el reconocimiento de una pensión de invalidez,

dado que “en el expediente existen elementos que le permiten concluir a esta Sala que la demora en la interposición de la tutela obedeció a motivos válidos que le impidieron al actor ejercer dicha acción, aspecto que no fue advertido por el a-quo, toda vez que se trata de una persona de escasos recursos económicos, con graves problemas de salud y que fue declarada inválida, situación que la Corte ha considerado como factor válido para no exigir de manera estricta el requisito de procedibilidad atinente a la inmediatez.” Así mismo, la Sentencia T-164 de 2011 afirmó que se cumplía el requisito de inmediatez en una acción de tutela que pretendía el reconocimiento y pago de una indemnización sustitutiva, que había sido negada por Cajanal 10 años antes de interponer la acción de tutela; en aquella ocasión, se dijo: “puede determinarse que la vulneración al derecho a la seguridad social del señor Gerardo Segura persiste en el tiempo, por cuanto, la negación del reconocimiento de la indemnización sustitutiva, le restringe la posibilidad al actor de contar con un ingreso para satisfacer sus necesidades, por lo que no es conducente, como lo anotan los jueces de instancia, alegar la ausencia de este requisito.” De igual manera, en la Sentencia T-164 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, se analizó el caso de un accionante que solicitó ante el juez de tutela el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva casi un año después de que una autoridad administrativa respondiera negativamente su petición; en esa oportunidad, la Sala de Revisión afirmó: “esta prestación económica -indemnización sustitutiva- al hacer parte del derecho a la seguridad social, ha sido dotada por la Constitución del carácter de imprescriptible e irrenunciable, por lo que sería irrazonable y desproporcionado exigirle al accionante que solicitara la devolución de los aportes a la finalización del vínculo laboral -30 de junio de 1984-, o como lo pretende el apoderado de la Gobernación accionada al cumplir la edad pensional de 60 años -23 de abril de 2002- toda vez que contaba con la posibilidad de continuar su vida laboral para lograr consolidar el derecho a una pensión de vejez.” En este mismo sentido, la Sentencia T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, encontró cumplido el cumplimiento del principio de inmediatez en una acción de tutela que fue interpuesta más de 2 años después de que se había llevado a cabo el trámite administrativo, por considerar que “al tratarse de un derecho de carácter pensional, la afectación del mismo tiene carácter actual…”.

48 Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

49 Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esta decisión se analizó el cumplimiento del principio de inmediatez en los siguientes términos:

“teniendo en cuenta las condiciones de salud, edad y económicas del accionante, es evidente la situación de riesgo o peligro de sufrir un perjuicio irremediable. En efecto, si se analizan en conjunto las circunstancias del señor Juan Clímaco Ríos Ramírez, como ya fue oportunamente advertido resultaría ineficaz someter el caso al proceso ordinario, en la medida que aquel sería inoportuno para garantizar los derechos fundamentales invocados, puesto que se probó en debida forma la ausencia de medios económicos, estar en delicadas condiciones de salud, que no parecen tener un diagnóstico de mejora, así como tener una edad avanzada, indicios que le permiten deducir a la Sala que no podría subsistir de manera digna el tiempo que tarde un litigio ordinario como lo propone la Alcaldía accionada. Más aún cuando en este caso concreto el demandante tendría que soportar la duración del proceso ordinario sin contar con un medio de subsistencia, pues lo que sería objeto de demanda es, precisamente, su pensión o en su defecto la indemnización sustitutiva de ésta.”

50 La Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de articular todos los elementos fácticos que conforman el expediente de tutela respectivo, cuando su propósito es la protección de derechos cuya presunta vulneración es de “tracto sucesivo” o se su actualización se extiende en el tiempo. Ver, por ejemplo, las sentencias SU-337 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; SU-024 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; SU-057 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; SU-140 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; entre otras.

51 Cuaderno de Revisión. Historia Clínica, folios 25-43.

52 Así, las diferentes salas de revisión de esta Corporación han analizado casos en los que el accionante solicita la intervención del juez constitucional para el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez. En dichas decisiones, se ha concluido la procedencia de este mecanismo de protección constitucional, dadas las particularidades del caso. Al respecto, por ejemplo, se pueden consultar las siguientes sentencias: T-972 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1046 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1088 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-850 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-529 de 2009. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio; T-539 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-849A de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-597 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-235 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo; T-799 de 2010. M.P Mauricio González Cuervo; T-164 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-750 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-681 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez;

T-122 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-622 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger; T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-164 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-148 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

53 Corte Constitucional, Sentencia T-148 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sobre el análisis del requisito de subsidiariedad en la solicitud de indemnización sustitutiva expresó: "la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo, por cuanto las vías ordinarias de defensa judicial no son idóneas ni eficaces, conforme a las especiales circunstancias que quedaron demostradas en el trámite de revisión del recurso de amparo interpuesto por el accionante. Así, exigirle al actor que inicie un proceso ante la jurisdicción ordinaria para resolver su situación respecto a la reliquidación de la indemnización sustitutiva u obligarle a que persiga su reconocimiento ante cada entidad a la que le prestó sus servicios, sería desproporcionadamente gravoso frente a la urgencia protección de los derechos fundamentales invocados." En esta decisión, se tutelaron los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, de un accionante a quien se le había negado el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva teniendo en cuenta los periodos que había laborado para la Caja Agraria y Electricaribe.

54 Corte Constitucional, Sentencia T-1069 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Estos criterios también fueron aplicados en las siguientes sentencias: T-315 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-320 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y, T-148 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

55 Cuaderno de Revisión. Historia Clínica, folios 25-43.

56 Cuaderno Primera Instancia. Escrito de tutela, folio 78.

57 Tal y como consta en el formulario C-A 20052 del 13 de junio de 2016, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

58 Cuaderno Primera Instancia. Escrito de tutela, folio 77.

59 Corte Constitucional, Sentencia T-164 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta decisión, la Sala de Revisión sostuvo que: "el mecanismo ordinario no resulta idóneo y eficaz [para reclamar la indemnización sustitutiva] según los factores valorados por la

jurisprudencia constitucional pues el actor sobrepasa el índice de promedio de vida en Colombia (74 años) al contar con 82 años de edad por lo que es posible inferir, tal como lo ha hecho esta Corporación en otras oportunidades, que probablemente no existirá para el momento en el que se adopte un fallo definitivo en la jurisdicción ordinaria laboral dada la congestión existente por el alto número de procesos que se discuten en la misma." Esta consideración también fue citada en la Sentencia T-099 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha providencia, la Sala de Revisión concedió el amparo a una persona a quien se le haía negado el reconocimiento a la indemnización sustitutiva por los tiempos servidos al Departamento de Cundinamarca, bajo el argumento de que dicha prestación pensional no podía reconocerse por no tener la calidad de afiliado al sistema general de seguridad social en pensiones y no haber cotizado en los términos previstos en la Ley 100 de 1993.

60 Así lo reconoció la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) a la accionante el 25 de julio de 2007, folios 6 y 7.

61 La jurisprudencia constitucional ha considerado que la indemnización sustitutiva es una "protección precaria", dado que el solicitante recibe en un único pago la suma a la que tiene derecho, debido a que le resulta "imposible el cumplimiento de los requisitos para el acceso efectivo a la pensión." Corte Constitucional, Sentencia T-750 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. En esta decisión, la Sala de Revisión concluyó que Cajanal EICE en liquidación, "al negar a Luis Gabriel Arenas Ortiz y Luis Alejandro Sánchez Correa la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, con base en que sus aportes al sistema se produjeron únicamente antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, vulneró sus derechos fundamentales, ya que (i) efectivamente realizaron cotizaciones, (ii) cumplen los requisitos de ley para obtener el reconocimiento, y (iii) son personas de especial protección constitucional que no tienen garantizado el goce efectivo de sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social."

62 Corte Constitucional, Sentencia T-1046 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta decisión también se refiere al carácter precario de la indemnización sustitutiva; sobre esto, expresó: "[s]e trata de un derecho que, por así decirlo, no quisiera hacerse efectivo pues implica una renuncia definitiva para acceder al derecho a la pensión, presupuesto del Estado social de derecho." En la Sentencia se tutelaron los derechos a la seguridad social, en conexidad con

el mínimo vital y la vida digna y, en consecuencia, se le ordenó al Instituto de Seguro Social el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de las sumas que fueron reconocidas mediante el acto administrativo 016941 de 27 de julio de 2006.

63 El derecho a la seguridad social (Art. 48 C.P.) tiene una doble dimensión: servicio público cuya prestación, dirección y control esta en cabeza del estado y como garantía de carácter irrenunciable e imprescriptible de los ciudadanos.

64 Corte Constitucional, Sentencia T-148 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

66 "[P]or medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la Indemnización Sustitutiva del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida."

67 El artículo 1° del Decreto 1730 señala que "[h]abrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva prevista en la Ley 100 de 1993, por parte de las Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando los afiliados al Sistema General de Pensiones estén en una de las siguientes situaciones: || a) Que el afiliado se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener derecho a la pensión de vejez y declare su imposibilidad de seguir cotizando; || (…)"

68 Cuaderno Primera Instancia. Respuesta de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) con fecha del 25 de julio de 2007, folios 6 y 7.

69 El inciso 4° del artículo 2 Del Decreto 1730 de 2001 establece: "Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993."

70 En este sentido, se ha afirmado que: "las normas que regulan lo referente a la indemnización sustitutiva también tienen aplicación en relación con aquellas personas que cotizaron bajo la vigencia de la anterior normatividad y cuya situación jurídica no se consolidó en aplicación de normas precedentes, lo que exige que su definición se efectúe bajo el imperio de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, las entidades encargadas de su reconocimiento no pueden oponerse a éste bajo el argumento de que las cotizaciones de

hayan realizado con anterioridad a la Ley 100 de 1993 y que, en consecuencia, no son las aplicables las disposiciones normativas de dicha Ley, ya que, tal como se estableció, las normas establecidas en la Ley 100 de 1993 son de orden público, lo que implica que ellas son de inmediato y obligatorio cumplimiento y, por tanto, afectan situaciones no consolidadas que se encuentren en curso." Corte Constitucional, Sentencia T-1088 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En este mismo sentido, se pueden consultar las siguientes sentencias: T-972 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-099 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-850 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-529 de 2009. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio; T-539 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-849A de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-597 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-235 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo; T-799 de 2010. M.P Mauricio González Cuervo; T-059 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-083 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-164 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-750 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; T-681 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-122 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-622 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-164 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; entre otras.

71 Dentro de las características del sistema general de pensiones (artículo 13) se encuentra que: "(...) f. Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta las sumas 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. (…)".

72 Corte Constitucional, Sentencia T-597 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En esta decisión se tutelaron los derechos a la seguridad social y a la vida del accionante y, en consecuencia, se ordenó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, que le había sido negada bajo el argumento de que su retiro del servicio ocurrió antes de cumplir la edad requerida para acceder a la mencionada pensión. La cita corresponde a la sistematización que hizo la mencionada decisión de las consideraciones expuestas en la Sentencia T-1088 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta consideración ha sido reiterada en las sentencias: T-235 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y, T-282A de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras.

73 “…Adicionalmente a lo expuesto, el artículo 13 de la ley tantas veces citada, establece que para el cómputo del derecho a la pensión de vejez se deben tener en cuenta las semanas cotizadas a cualquier caja del sector público o privado. De esta manera, es claro que las entidades encargadas de reconocer las pensiones y prestaciones contempladas en la ley 100 de 1993, se encuentran en la obligación de tener en cuenta las semanas cotizadas con anterioridad a su entrada en vigencia. De esta manera, el hecho de que el actor se hubiere retirado del servicio el 15 de septiembre de 1993, habiéndose efectuado los aportes al sistema con antelación a la vigencia del actual régimen general de pensiones, en nada afecta su derecho a que su situación pensional sea definida en aplicación de las normas vigentes” Corte Constitucional, Sentencia T-180 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

74 En esta Sentencia, la Sala de Revisión concedió el amparo a una persona a quien se le había negado el reconocimiento a la indemnización sustitutiva por los tiempos servidos al Departamento de Cundinamarca, bajo el argumento de que dicha prestación pensional no podía reconocerse por no tener la calidad de afiliado al sistema general de seguridad social en pensiones y no haber cotizado en los términos previstos en la Ley 100 de 1993. Corte Constitucional, Sentencia T-099 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

75 En esta providencia, la Sala de Revisión amparó el derecho a la seguridad social de un ex servidor del Departamento del Tolima, al quien se le negó el reconocimiento a la prestación social del artículo 37 de la Ley 100 de 1993, por el hecho de haber prestado sus servicios antes de la entrada en vigencia de dicha Ley, es decir, del 19 de febrero de 1971 al 7 de marzo de 1982. Corte Constitucional, Sentencia T-850 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

76 En la que se afirmó que “(…) el derecho a reclamar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez está en cabeza de todos los habitantes del territorio nacional que, habiendo cumplido con la edad de pensión, no cuentan con el número de semanas de cotización exigidas para acceder a esa prestación, independientemente de haber estado afiliadas o no al Sistema Integral de Seguridad Social en el momento en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993.” Corte Constitucional, Sentencia T-529 de 2009. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio.

77 En esta decisión se estudiaron dos casos, en los que el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y la Gobernación de Caldas negaron el reconocimiento y pago de la indemnización

sustitutiva, bajo el argumento de que “no se hicieron los respectivos descuentos para aportes a pensión y que, en consecuencia, no hay dineros para devolver ni mucho menos que no les son aplicables las disposiciones normativas de la Ley 100 de 1993.” Ante esto, se concluyó: “[l]a Corte Constitucional, de manera reiterada, ha indicado que dichas circunstancias en manera alguna constituyen un obstáculo al derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, toda vez que, el régimen de seguridad social instaurado a través de la Ley 100 de 1993 es una norma de orden público y de obligatorio cumplimiento, lo que implica que ésta se aplicará a todas las situaciones jurídicas vigentes respecto de las cuales no se hubieran consolidado derechos adquiridos.” Corte Constitucional, Sentencia T-799 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

78 En esta decisión, se resolvió el caso de una trabajadora que no fue afiliada al sistema de seguridad social en pensión, quien laboró para el Departamento de Córdoba entre el 1° de enero de 1963 y el 30 de marzo de 1970. En el análisis del caso, afirmó: “no es viable exigir como presupuesto para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, consagrada en el artículo 37 de la ley 100 de 1993, el haber cotizado al sistema a partir de su vigencia, pues ello conllevaría a excluir a aquellas personas que se retiraron del servicio antes de que entrara a regir la citada Ley, vulnerándose así el principio constitucional de favorabilidad en materia laboral.” Corte Constitucional, Sentencia T-059 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

79 En esta Sentencia, en concreto en el expediente T-3.918.123, se estudió el caso de una ex trabajadora del Departamento de Caldas que nunca fue afiliada a un fondo pensional. La Sala concluyó que tenía derecho al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, aún cuando su empleador no realizó los aportes correspondientes al sistema de seguridad social en pensión y su vínculo laboral era previo a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (entre el 1º de marzo de 1954 y el 31 de marzo de 1960). Corte Constitucional, Sentencia T-681 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

80 En esta Sentencia, la Sala de Revisión analizó dos casos en los que se había negado el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, bajo el argumento de que las vinculaciones laborales eran previas a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, los empleadores no habían realizado los aportes correspondientes al sistema de seguridad social y a que los accionantes no se encontraban afiliados al sistema luego de la entrada en vigor

de la Ley mencionada. Luego de reiterar la jurisprudencia relevante, concedió la protección de los derechos a la seguridad social, dignidad y mínimo vital. Corte Constitucional. Sentencia T-122 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

81 En esta decisión, la Sala de Revisión concluyó que "se deben proteger los derechos fundamentales, principalmente a la igualdad y seguridad social, de los extrabajadores que al entrar en vigencia el sistema general en pensiones no fueron afiliados a una caja o fondo pensional por parte del ente territorial, y que, respecto de la indemnización sustitutiva de dichos funcionarios, se deben tener en cuenta los tiempos de servicios debidamente acreditados para liquidarla. De tal manera que en el presente caso, la Gobernación de Caldas como no afilió a su extrabajador a un fondo o caja pensional para trasladarle el riesgo de vejez, y asumía a su cuenta las pensiones de sus empleados, conservó los aportes para pensión del actor, por lo cual, y teniendo en cuenta que las normas contenidas en la Ley 100 de 1993 son de orden público y de obligatorio cumplimiento, al entrar ésta en vigencia estaba en la obligación de darle aplicación a la mencionada Ley, incluso lo que tiene que ver con la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez reclamada por el señor Jorge Mario Hurtado." Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

82 En esta providencia, se tutelaron los derechos fundamentales a la igualdad y a la seguridad social del accionante, que habían sido vulnerados por el Departamento de Antioquia, al negarle el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, argumentando que su relación laboral fue previa a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que, por ende, no había sido afiliado al sistema de seguridad social en pensión.

83 "… según Decreto 1748/95, modificado por los Decretos 1474/97 y 1513/98, que en su artículo 48 reza: 'Corresponde a las entidades administradoras adelantar, por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para este, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando cumplan los requisitos establecidos para su redención.'" Cuaderno Primera Instancia. Respuesta de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) con fecha del 25 de julio de 2007, folios 6 y 7.

84 El proceso de liquidación de la Caja Agraria se dispuso en el artículo 1º del Decreto 1065 de 1999, "por el cual dictan medidas en relación con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero s.a., se reestructura el 'Banco de Desarrollo Empresarial S.A.' y se le trasladan

algunas funciones", en los siguientes términos: "Artículo 1º. Disolución. Dispónese la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A., creada por la Ley 57 de 1931. || En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 222 del Código de Comercio procédase de inmediato a su liquidación, y prohíbese a la entidad iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto, salvo aquellas que estén encaminadas a lograr su inmediata liquidación."

85 El artículo 1º del Decreto 255 de 2000, "por medio del cual se asumen obligaciones de una entidad pública en liquidación", modificado por el artículo 1º del Decreto 2282 de 2003, establece: "La Nación -Ministerio de la Protección Social- a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, asumirá la obligación del pago del pasivo pensional a cargo de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación, una vez se apruebe el cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Caja entregue el archivo plano de la nómina de pensiones con todos los datos correspondientes. Para estos efectos, se transferirán todos los recursos que están afectos al pago del pasivo pensional de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero al Fopep, así como el producto de la enajenación de los bienes que tengan esta misma destinación y los réditos que de alguna forma generen. Para estos efectos la entidad en liquidación procederá a enajenar los activos y entregar su producto a la Dirección General del Tesoro Nacional con destino al Fopep, al cual se le entregarán los recursos en la medida en que se requieran para el pago de las mesadas pensionales (…)."

86 El Artículo 9º del Decreto 2721 de 2008, "por el cual se modifica parcialmente el Decreto 255 de 2000 modificado parcialmente por el Decreto 2282 de 2003", estableció: "Mientras se implementa la unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, que tendrá a su cargo el reconocimiento de las pensiones y la administración de la nómina de pensionados de la Caja de Crédito Agrario, industrial y Minero en Liquidación, el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles nacionales de Colombia, reconocerá las pensiones que estaban a cargo de la Caja Agraria en Liquidación, las cuotas partes pensionales que correspondan y adelantará las labores de revisión y revocatoria de pensiones, para lo cual se subrogará en la administración del contrato Fiduciario que la Caja Agraria en Liquidación celebre para administrar los recursos destinados a financiar los gastos de administración inherentes al reconocimiento, administración de la nómina, administración de archivos y demás actividades inherentes a esa labor. || De la

misma manera, a partir de la expedición del presente decreto, el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia pagará los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, originados en el reconocimiento o revisión de las pensiones de invalidez y reconocerá los auxilios funerarios incluidos en el cálculo actuarial inicial y complementario y el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, Fopep los pagará igualmente el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia deberá realizar los registros contables correspondientes al pasivo pensional a su cargo."

87 Decreto 2842 de 2013 "por medio del cual se establecen las reglas para la asunción de la función pensional de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero por parte de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP." El artículo 1º dispone: "A partir del 15 de diciembre de 2013, las competencias asignadas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante el artículo 1º del Decreto 2721 de 2008 que adicionó el artículo 9º del Decreto 255 de 2000, serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, 'UGPP'."

88 "… según Decreto 1748/95, modificado por los Decretos 1474/97 y 1513/98, que en su artículo 48 reza: 'Corresponde a las entidades administradoras adelantar, por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para este, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando cumplan los requisitos establecidos para su redención.'" Cuaderno Primera Instancia. Respuesta de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) con fecha del 25 de julio de 2007, folios 6 y 7.

89 En concreto, los incisos 7 y 8 del artículo 1º del Decreto 255 de 2000, modificado por el Decreto 2282 de 2003, disponen que: "De acuerdo con el artículo 121 de la Ley 100 de 1993, el artículo 16 del Decreto-ley 1299 de 1994 y el artículo 4o del Decreto-ley 1314 de 1994, la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Oficina de Bonos Pensionales, reconocerá, liquidará y emitirá, los bonos pensionales, cuando la responsabilidad le hubiera correspondido a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación. || Una vez se apruebe el cálculo actuarial del pasivo pensional correspondiente, se deberá entregar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Oficina de Bonos Pensionales, un archivo plano conforme a los requerimientos establecidos por esta, el cual deberá contener la información correspondiente a los trabajadores que tengan derecho a bonos pensionales y cuotas partes

de bonos pensionales, para cuya elaboración la Oficina de Bonos Pensionales prestará el apoyo logístico. Hasta tanto no se reciba a plena satisfacción por parte de esta Oficina, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en Liquidación seguirá emitiendo y pagando los bonos pensionales."

90 Cuaderno Primera Instancia. Respuesta de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (liquidada) con fecha del 25 de julio de 2007, folios 6 y 7.

91 Cuaderno de Revisión. Historia Clínica, folios 25-43.

93 Corte Constitucional, Sentencia T-471 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

94 "Por el cual se dictan las normas para la emisión y redención de los bonos pensionales por traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida."

95 Corte Constitucional, Sentencia T-148 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SPV. José Fernando Reyes Cuartas. En esta providencia, se resolvió la acción de tutela presentada por el señor Hermides Antonio Barón Hernández, actuando a través de agente oficioso, quien consideró que la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso. Lo anterior, por cuanto le reconoció una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez únicamente con base en los aportes realizados en el Instituto de Seguro Social en 1994, sin tener en cuenta el tiempo laborado entre 1971 y 1974 en la Caja Agraria; y, entre 1974 y 1984 en Electrocórdoba. La Sala de Revisión concedió el amparo solicitado y, en consecuencia, le ordenó a Colpensiones reconocer y pagar la indemnización sustitutiva con base en los periodos laborados por el actor en la Caja Agraria y en Electrocórdoba.

96 Corte Constitucional, Sentencia T-148 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SPV. José Fernando Reyes Cuartas.

97 En un sentido similar, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que es posible que la indemnización sustitutiva sea financiada con un bono pensional. Por ejemplo, en la Sentencia SL2214-2018 del 22 de mayo de 2018 (M.P. Carlos Arturo Guarín Jurado), con radicación n.° 58427, afirmó: "contrario a lo expuesto por el Tribunal, una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 13 literal f), 37, 49 y 115 de la Ley 100 de 1993 y

los artículos 2°, 3° y 4° del Decreto 1730 de 2001, censurados por la parte recurrente, en concordancia con los artículos 11 y 48 de la CP, los artículos 10° y 11 de la Ley 100 de 1993 y inciso 10 del artículo 18 del Decreto 1513 de 1998 (que modificó el artículo 13 del Decreto 1474 de 1997), y el artículo 26, ibídem., así como el artículo 14 Decreto 1474 de 1997, permiten colegir que la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, debe ser integrada por los aportes pensionales que el causante efectuó al ISS, así como por el tiempo de servicios prestados al Estado, con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, según el bono pensional tipo B, que para el efecto expidan las entidades empleadoras." Al respecto, la Sentencia del 10 de febrero de 2009, con radicación 31765, expresó que del Artículo 2º del Decreto 1314 de 1994, "por el cual se dictan las normas para la emisión y redención de los bonos pensionales por traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida", no se desprende que "para la emisión de un bono pensional por un traslado de un servidor público al Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales, sea indispensable solicitarle a ese instituto el reconocimiento de la pensión de vejez."

98 Corte Constitucional, Sentencia T-750 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

99 En sus términos, manifestó: "Respecto a los tiempos laborados por la señora ALBA LUZ FERNANDEZ MARTINEZ al servicio de la CAJA AGRARIA por los cuales 'pretende' el reconocimiento de un 'supuesto' BONO PENSIONAL a efectos de obtener la INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA (Prestación que NO SE FINANCIA CON BONO), y de acuerdo con las certificaciones laborales expedidas por el MINISTERIO DE AGRICULTURA con el No. Consecutivo CA-20052 del 03/06/2016, concretamente el Formato No. 1 que la parte actora adjunta a su escrito de demanda, se indicó que durante el tiempo que laboró al servicio de la CAJA AGRARIA (del 20/10/1965 AL 10/07/1973), NO se realizaron los aportes a seguridad social." Cuaderno primera instancia. Contestación de la Acción de tutela presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 137 (reverso).

100 Corte Constitucional, Sentencia T-750 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

101 Corte Constitucional, Sentencia T-750 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

102 Corte Constitucional, Sentencia T-1046 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

103Consejo Superior de la Judicatura, acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, CSJA20- 11521 y PCSJA20- 11526 de marzo de 2020; acuerdos PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 de abril 2020; acuerdos CSJA20-11549 y PCSJA20-11556 de mayo de 2020 y acuerdos PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581 de junio de 2020.

104 El tercer punto resolutivo de esa providencia estableció que las órdenes allí contenidas "entrarán en vigor el día de su publicación en la página Web de la Corte Constitucional y se mantendrán vigentes mientras subsista la suspensión de términos judiciales prevista por el Consejo Superior de la Judicatura". La publicación en la página Web de la Corte Constitucional se realizó el 27 de abril de 2020.