

T-262-14

Sentencia T-262/14

ACCION DE TUTELA A PESAR DE EXISTIR OTROS MECANISMOS DE DEFENSA JUDICIAL-
Carácter subsidiario

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES-Procedencia
excepcional frente a la existencia de otros medios de defensa judicial

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

DERECHO A LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ-Procedencia de
tutela por tratarse de sujeto de especial protección en razón de su avanzada edad

DERECHO AL MINIMO VITAL, SEGURIDAD SOCIAL, IGUALDAD Y DEBIDO PROCESO-Orden a la
UGPP reconocer y pagar indemnización sustitutiva de la pensión de vejez

Referencia: expediente T-4184146

Acción de tutela instaurada mediante apoderado por David Camargo Toledo, contra la Unidad
Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección
Social

Procedencia: Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Penal

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson
Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus
competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Penal, en septiembre 24 de 2013, dentro de la acción de tutela incoada mediante apoderado por David Camargo Toledo, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP[1].

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; en diciembre 11 del 2013, la Sala Doce de Selección lo eligió para revisión y, por creer que presentaba unidad de materia, dispuso su acumulación con el expediente T-4166492, previamente seleccionado[2], para su fallo en una sola sentencia.

Sin embargo, verificado el contenido de los referidos asuntos, la Sala Sexta de Revisión observó que no era así, al no coincidir los sujetos activos y pasivos, ni las pretensiones, por lo cual mediante auto de febrero 10 del 2014 procedió a desacumularlos, para que cada uno fuere fallado en su respectiva sentencia.

I. ANTECEDENTES

Mediante apoderado, David Camargo Toledo promovió acción de tutela en julio 3 de 2013, contra la UGPP, solicitando protección para sus derechos al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda

1. El señor David Camargo Toledo, de 81 años de edad, por intermedio de apoderado afirmó haber laborado como portero en la Cámara de Representantes desde agosto 20 de 1974 hasta octubre 31 de 1986, y que durante todo ese lapso cotizó para pensión en la entonces Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en adelante Cajanal (f. 2 cd. inicial).

2. Señaló que conforme al régimen de prima media, en julio 1° de 1993 alcanzó la edad mínima para pensionarse, sin contar aún con la cantidad de semanas requeridas, por lo cual en julio 19 de 2007 pidió a Cajanal el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Sin embargo, la referida entidad mediante Resolución N° 60223 de diciembre 11 de 2008, negó tal solicitud, considerando que antes de la entrada en vigencia

de la Ley 100 de 1993, la pretendida indemnización no estaba prevista en la ley.

4. Indicó que la mencionada entidad, al negarle la reclamada devolución de aportes, desconoció su calidad de afiliado al Sistema General en Pensiones y agravó las condiciones propias de su vejez, logrando además un enriquecimiento sin justa causa.

5. Expuso que la acción de tutela es el medio de defensa judicial indicado para lograr el amparo de sus derechos, pues si bien existen otros mecanismos, no son idóneos ni eficaces, ya que por su avanzada edad, resultaría desproporcionado y excesivamente gravoso someterlo a un trámite adicional, de la índole de un proceso común (f. 3 ib.).

6. De tal manera, demandó protección para sus derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso administrativo, lo que se consigue dejando sin efectos las Resoluciones 60223 de diciembre 11 de 2008 y PAP 024089 de octubre 29 de 2010, con las cuales Cajanal negó lo pedido, y ordenando a la UGPP reconocer y pagar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Certificación laboral expedida en septiembre 13 de 2010 por la División de Personal de la Cámara de Representantes, a nombre del actor (fs. 16 y 17 ib.).

2. Certificación emitida en noviembre 16 de 2010 por el Jefe de la Sección de Pagaduría de la Cámara de Representantes, a nombre del señor David Camargo Toledo, donde constan los pagos de sus salarios, primas y demás prestaciones, al igual que los descuentos para el fondo de pensión Cajanal (fs. 11 a 15 ib.).

3. Formatos N° 1, N° 2 y N° 3 para liquidar pensiones del régimen de prima media, diligenciados a nombre del señor David Camargo Toledo (fs. 18 a 26 ib.).

4. Resolución 60223 de diciembre 11 de 2008, con la cual Cajanal negó la indemnización sustitutiva de pensión de vejez pedida por el actor (fs. 28 a 32 ib.).

5. Resolución PAP 024089 de octubre 29 de 2010, mediante la cual se confirmó lo decidido en la resolución anteriormente referida (fs. 34 a 38 ib.).

6. Cédula de ciudadanía 2.241.599 de Ambalema, correspondiente al señor David Camargo Toledo, nacido en julio 1° de 1932 (f. 9 cd. Corte).

C. Actuación procesal y respuesta de la entidad demandada

Mediante auto de julio 9 de 2013, el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Penitenciario y Carcelario de Santa Marta, admitió la acción de tutela y corrió traslado a la UGPP, para que “con carácter urgente y en el término de la distancia” ejerciera su derecho de defensa (f. 39 cd. inicial).

Acorde con lo anterior, el Subdirector Jurídico de la UGPP presentó escrito solicitando declarar improcedente la acción de tutela, por no satisfacer el requisito de subsidiariedad, ya que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, además de no existir nexo causal entre el proceder del ente demandado y la presunta conculcación de los derechos invocados pues, según asevera, ni del líbello de la tutela ni de los documentos allegados se desprende relación directa y específica entre la acción u omisión de dicha Unidad y “el daño o peligro” contra sus derechos (fs. 43 y 44 ib.).

D. Decisión objeto de revisión

Mediante fallo de julio 23 de 2013, el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Penitenciario y Carcelario de Santa Marta, decidió “negar por improcedente” la acción de tutela promovida por el señor David Camargo Toledo, al estimar desatendida la subsidiariedad, ante la existencia de medios ordinarios para la protección de los derechos del actor (fs. 46 a 55 ib.).

2. Impugnación

En escrito de julio 31 de 2013, la parte actora impugnó la decisión de primera instancia, solicitando revocarla y, en su lugar, acceder al amparo impetrado, anotando que si bien es cierto “que existan otros mecanismos judiciales que amparen los derechos de mi mandante no es menos cierto que éste se encuentra en un estado de indefensión por su avanzada edad, de ahí que la sola existencia de un medio alternativo de defensa no implica automáticamente la improcedencia de la acción de tutela, ya que el medio judicial debe ser idóneo y eficaz para la defensa de los derechos fundamentales” (fs. 60 a 63 ib.).

3. Sentencia de segunda instancia

En septiembre 24 de 2013, el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Penal, confirmó la decisión de primera instancia, pero señalando que la improcedencia de la acción se debe a razones de inmediatez, en cuanto “si el actor pretendía obtener la indemnización sustitutiva para conseguir el reembolso de sus aportes, tuvo veinte años contados desde el año 1993 hasta el presente, para adelantar ante la jurisdicción ordinaria laboral el proceso correspondiente para obtener lo pretendido” (fs. 4 a 9 cd. 2).

E. Actuación procesal en sede de revisión

Mediante auto de marzo 14 de 2014, el Magistrado sustanciador dispuso oficiar a la Unidad demandada, pidiéndole allegar copia auténtica del informe actualizado del reporte de semanas cotizadas para pensión a nombre del señor David Camargo Toledo y cualquier otro documento que considere relevante para esclarecer el asunto en referencia (f. 11 cd. Corte).

En virtud de lo anterior, el Subdirector Jurídico Pensional de la UGPP informó que la entidad que representa no asumió todas las funciones que tenía Cajanal, como la de certificar las cotizaciones efectuadas por los empleadores, ya que solo le fue conferida la administración de la nómina de pensionados y el reconocimiento de solicitudes de obligaciones pensionales. En relación con ello, señaló que “CAJANAL no entregó” a la UGPP, “bases de datos de las personas que alguna vez en su vida laboral hicieron en pensiones a esa entidad”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se analiza

Debe esta Sala de Revisión determinar si los derechos fundamentales al mínimo vital, a la

seguridad social y al debido proceso, cuya protección pide el señor David Camargo Toledo, fueron vulnerados por la UGPP al no reconocer la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez pedida, estimando que antes de entrar a regir la Ley 100 de 1993, dicha prestación no estaba prevista.

Para ello, serán abordados los siguientes temas: (i) la procedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otros medios de defensa judicial, en el caso de reclamaciones pensionales; (ii) el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en los términos de la Ley 100 de 1993; y (iii) el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez antes de regir la Ley 100 de 1993. Con estas bases, será analizado y decidido el caso concreto.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otros medios de defensa judicial, en el caso de reclamaciones pensionales

La acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional, orientado a la protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades, y de los particulares en los casos definidos normativamente.

No obstante, de manera excepcional se ha reconocido, restablecido y ordenado pagar derechos pensionales por vía de tutela, aún en presencia de otros medios de defensa judicial, si tales medios no son idóneos y oportunos, o hay inminencia de un perjuicio irremediable, o cuando se advierte que de tal reconocimiento depende la protección de otros derechos, fundamentales por su propia naturaleza.

La última situación comentada es especialmente frecuente en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos, que “son beneficios pensionales que se otorgan a las personas que cumplen parcialmente con los requisitos para acceder de manera definitiva a la pensión de vejez, esto es, que si bien tienen el requisito de la edad no han cotizado el número de semanas exigidas por la Ley -en el régimen de prima media- o que no tienen el capital requerido para acceder al derecho a la pensión -en el régimen de ahorro individual-.”[4], cuya finalidad “no es sin embargo sólo recibir una compensación. Ante todo es proporcionar una contribución que facilite enfrentar con la mayor autonomía y bienestar posibles la contingencia de la vejez”[5].

De tal manera, al momento de efectuar el análisis de procedibilidad, el juez constitucional valorará las circunstancias del caso concreto, para determinar la viabilidad de esta vía judicial excepcional, observando si el asunto planteado trasciende del nivel legal para convertirse en uno de carácter constitucional, evento en el cual la protección por este medio es adecuada[6].

Adicionalmente, la Corte ha sostenido que como consecuencia del estado de debilidad manifiesta y de la especial protección que la carta política brinda a ciertos grupos de personas, como niños, embarazadas, ancianos, minorías étnicas o quienes se encuentran en situación de discapacidad, el juicio de procedibilidad de la acción de tutela ha de ser menos estricto[7]. Por ello, cuando quien reclama protección de sus derechos hace parte de uno de estos grupos, la procedibilidad de la acción se someterá a reglas más flexibles, derivadas directamente de la especial condición del afectado, que merece mayor protección constitucional; así ha expresado esta corporación[8]:

“La verificación de estos requisitos debe ser efectuada por los jueces en forma estricta, por virtud del referido carácter subsidiario de la tutela; no obstante, en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción en comento deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional –esto es, cuando quiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema. En estos eventos, la caracterización de perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica... menos estricta, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad.”

De igual forma, esta Corte ha señalado que no es aceptable someter a una persona de la tercera edad, cuya situación de debilidad es manifiesta, al agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales comunes, que deplorablemente el Estado colombiano no ha logrado imponer que se resuelvan de manera pronta y cumplida[9].

Cuarta. El derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en los términos de la Ley 100 de 1993

4.1. En virtud del artículo 48 constitucional, el sistema de seguridad social integral creado con la Ley 100 de 1993 previó el amparo de la población contra las contingencias por causa de vejez, invalidez o muerte, mediante el reconocimiento y pago de prestaciones determinadas.

4.2. El artículo 33 de la mencionada ley, determinó unas condiciones básicas para acceder a la pensión de vejez, referidas a la edad y a las semanas de cotización al sistema, esto es, haber (i) cumplido 55 años si es mujer o 60 años si es hombre y (ii) haber cotizado un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo, exigencias acerca de las cuales el legislador ha determinado sucesivas modificaciones y aplicaciones.

También la ley consideró que la persona que no alcance a cumplir los requisitos allí establecidos, tiene derecho a una prestación compensatoria:

“ARTÍCULO 37. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.”

De acuerdo con tales preceptos y los desarrollos jurisprudenciales, las personas que no hayan satisfecho los requisitos para adquirir el status de pensionado, pueden obtener la devolución de dineros aportados al sistema, según lo que corresponda, por razón de los servicios prestados.

En tal sentido, esta Corte ha manifestado que “aceptar una hipótesis contraria implicaría que, aun cuando los cotizantes hayan alcanzado la edad en la cual la ley presume la disminución significativa de la capacidad laboral, y pese a que los mismos declaren la imposibilidad de seguir cotizando, el Estado institucionalice la obligación de seguir aportando sin tomar en consideración las condiciones fácticas que impiden a estos sujetos hacerlo[10]; también, constituiría una violación flagrante al derecho a la igualdad, toda vez que quienes sirvieron a una entidad pública y se desvincularon de la misma sin que hubiesen podido volver a cotizar al sistema de pensiones, se encontrarían en situación de

desventaja frente a los que sí lograron posteriores vinculaciones laborales y por ende pueden exigir al momento de cumplir la edad para pensionarse, el reconocimiento y pago de la cuota parte pensional a la entidad para la cual prestaron sus servicios, sin consideración al tiempo en que se ejecutó la relación laboral (antes o después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993)” [11].

4.3. La indemnización sustitutiva de la pensión de vejez busca garantizar los derechos a la seguridad social, la vida, la integridad personal y la igualdad[12], como una forma de evitar que la persona tuviere que seguir trabajando más allá de su capacidad, hasta cumplir el tiempo mínimo de cotización y alcanzar la pensión. Sin embargo, la situación descrita no enerva que en un momento dado se satisfagan las semanas requeridas, considerando la imprescriptibilidad de la prestación social.

En suma, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez constituye un derecho, independientemente de la cotización o no al sistema creado por la Ley 100 de 1993, una vez el interesado cumpla la edad prevista, aunque no satisfaga lo demás indicado para acceder a la pensión. Así, cualquier interpretación que implique una exigencia adicional, por regresiva vulneraría la Constitución y propiciaría un enriquecimiento sin causa de la entidad a la que se efectuaron los aportes[13].

4.4. De tal forma, la aludida indemnización constituye un derecho imprescriptible, de acuerdo con los postulados de los artículos 48 y 53 de la carta política, pudiendo ser reclamada en cualquier tiempo[14] después de cumplida su estructuración, de manera que únicamente se halla sometida a las normas de prescripción sobre cada mesada no reclamada, pero no acerca de su reconocimiento.

Esta Corte ha expresado al respecto que “comoquiera que se trata de una garantía establecida por el legislador que busca sustituir la pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes, cuando no se cumplen los requisitos para que sea reconocida cualquiera de ellas, es claro mutatis mutandis que puede equipararse a un derecho pensional, razón por la cual el parámetro de imprescriptibilidad para este tipo de derechos, fijado por la jurisprudencia constitucional, debe aplicarse en este ámbito, es decir, que su exigibilidad puede hacerse en cualquier tiempo, sujetándose únicamente a normas de prescripción, una vez ha sido efectuado su reconocimiento por parte de la autoridad correspondiente”[15].

La naturaleza no extingible de la indemnización sustitutiva emerge entonces del desarrollo de los valores constitucionales que garantizan el principio de solidaridad (art. 1º superior), procurando la protección y asistencia a determinadas personas, con la finalidad de asegurar el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas[16].

Quinta. El derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez antes de regir la Ley 100 de 1993. Reiteración de jurisprudencia

5.1. El artículo 48 de la Constitución establece que la seguridad social tiene una doble connotación: por un lado, es un servicio público que debe ser prestado de manera obligatoria por parte del Estado y los particulares autorizados para tal fin, que, por otro, ha de garantizarse a todos los habitantes[17]. Desde la perspectiva del servicio público, al Estado le compete la dirección, coordinación y control de su prestación, para lograr la protección de todas las personas y contribuir a su desarrollo y bienestar[18]; como derecho, mantiene su naturaleza asistencial y prestacional, que se materializa progresivamente[19] en su raigambre fundamental.

5.2. En concreto, las normas de la Ley 100 de 1993 que regulan la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y de la pensión de sobrevivientes dentro del Sistema General de Pensiones, de incidencia directa en la solución del problema jurídico aquí planteado, han sido objeto de análisis por esta Corte en numerosas ocasiones[20], denotando su aplicación a aquellas situaciones que al momento de entrar en vigencia no se hubieren consolidado. Tal conclusión se ha sustentado así:

(i) De acuerdo con el artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo, las disposiciones laborales, en cuanto protegen el orden público, tienen efecto general e inmediato, lo que significa que se aplican a las situaciones vigentes o en curso al momento de regir, sin que entrañen un efecto retroactivo, esto es, no menoscaban situaciones jurídicas consolidadas. En esta medida, el artículo 11 de la Ley 100 de 1993 consagró que el Sistema General de Pensiones rige para todos los habitantes del territorio nacional, sin afectar derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos conforme a preceptos anteriores.

(ii) El Sistema General de Pensiones introducido por la Ley 100 de 1993, reconoce los tiempos cotizados con anterioridad a su entrada en vigencia, como requisito para acceder

a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En efecto, el literal f) de su artículo 13 dispuso que para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes[21], “se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio”.

A su turno, el artículo 2º del Decreto 1730 de 2001, “Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida”, estableció que deberían tenerse en cuenta la totalidad de las semanas cotizadas, “aún las anteriores a la Ley 100 de 1993”, para determinar el monto de la indemnización sustitutiva a que haya lugar.

(iii) El artículo 37 de la Ley 100 de 1993 instauró la figura de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, sin disponer un límite temporal ni condicionar el reconocimiento a circunstancia como que la persona hubiere efectuado cotizaciones con posterioridad a la fecha en que comenzó a regir o cumplida la edad para pensionarse en vigencia de aquella, lo cual evidencia que su ámbito de aplicación sigue la regla general de las normas laborales que, por su carácter de orden público, son de inmediata y obligatoria observancia.

5.3. En conclusión, para casos como el presente, las disposiciones que regulan la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez también operan para aquellas personas que (i) cotizaron con fundamento en la preceptiva anterior a la Ley 100 de 1993; (ii) cuya situación jurídica no fue definida por normas precedentes, obligando a establecer el derecho conforme a dicha ley, sin que las entidades encargadas de tal prestación puedan oponerse a su reconocimiento.

6.1. Recuértese que mediante apoderado, el señor David Camargo Toledo instauró acción de tutela contra la UGPP, al considerar que conculcó sus derechos al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo, al negarse a reconocer la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez pedida, aduciendo que con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, dicha prestación no estaba prevista en la ley.

6.2. Esta Sala de Revisión, para determinar la procedencia de la acción de tutela frente a la

reclamación de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, constatará el cumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, conforme a las circunstancias especiales que rodean este asunto.

En las instancias de esta acción no se accedió a lo solicitado por aducciones de improcedencia de la acción de tutela, pronunciándose el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Penitenciario y Carcelario de Santa Marta sobre la ausencia de subsidiariedad y agregándole en segunda instancia la Sala Penal del Tribunal Superior de la misma ciudad, la falta de inmediatez, lo primero en cuanto el accionante contaba con otro medio de defensa judicial y a partir de haber contado con muy considerable tiempo (20 años) para reclamar el amparo y no lo hizo (fs. 46 a 55 cd. inicial y fs. 4 a 9 cd. 2).

6.2.1. Frente a la subsidiariedad, como ya se manifestó, ciertamente la acción de tutela solo procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (art. 86 superior), pero tal medio tiene que ser apto y expedito, lo cual notoriamente no ocurre con los procesos comunes, pues es bien sabido que dicho trámite, al tener una extensa duración, no es idóneo ni eficaz para obtener la protección inmediata de derechos fundamentales, como los aquí involucrados.

De tal manera, someter al actor a un trámite tan dilatado, dada su avanzada edad actual (81 años), resulta claramente desproporcionado y riesgosamente tardío, convirtiendo en procedente la acción de tutela desde esta perspectiva.

Aunado a lo anterior, recuérdese que, conforme a la jurisprudencia referida, la procedencia excepcional de la acción de tutela en los casos de reconocimiento y pago de derechos pensionales, adquiere adicional justificación cuando sus titulares son personas de la tercera edad, que merecen tratamiento especial, diferencial y más proteccionista[22]. Así, ha sido criterio reiterado de esta corporación que la tardanza en la decisión de conflictos en materia pensional, sin duda puede llegar a afectar los derechos de las personas de la tercera edad al mínimo vital, la seguridad social, la salud e incluso la propia subsistencia, justificándose el desplazamiento excepcional del medio ordinario y la intervención del juez de tutela[23].

6.2.2. En cuanto a la inmediatez, recuérdese que las acciones, medios o mecanismos

judiciales, en su naturaleza adjetiva, tienen como finalidad cardinal servir de carrilera hacia la consecución de los derechos materiales, incluidos los fundamentales. En otras palabras, el libre y pleno ejercicio del derecho de acción es la garantía de efectivización del derecho que con él se pretende reclamar.

Desde tal perspectiva, proyectándola al asunto objeto de estudio, la presente acción se incoó con el propósito de lograr el amparo de varios derechos fundamentales, entre ellos la seguridad social y el mínimo vital, suscitado entre la solicitud para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y la subsecuente negación de la misma.

Se ha reiterado hasta la saciedad que, en virtud de su naturaleza, los derechos prestacionales, como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, son imprescriptibles, es decir, pueden ser reclamadas en cualquier tiempo, por lo que se descarta la posibilidad de que un juez de la República se abstenga de reconocerlos bajo el argumento de que la acción de tutela resulta improcedente por razones de inmediatez, al no haber sido instaurada en un término razonable, pues tales derechos siempre serán actuales.

De tal condición participan aquellas prerrogativas que hagan parte o tengan relación sustancial con los derechos pensionales, como claramente es el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, resultándole inmanente esa imprescriptibilidad. En esa medida, tratándose de un derecho actual imprescriptible, al que ostensiblemente merecía acceder David Camargo Toledo, persona de avanzada edad, que muy difícilmente podría sobrellevar su reclamación por la vía judicial común, mal podía cerrársele la procedencia del amparo, lo que en la práctica conlleva privarle del derecho fundamental a la seguridad social, identificado en el derecho pensional pedido (indemnización sustitutiva de la pensión de vejez).

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, para esta Sala no son de recibo los argumentos presentados en sustento de la improcedencia de la acción de tutela, cuando debía concluirse lo contrario.

6.3. Tampoco es aceptable lo indicado por la UGPP al negarle al actor la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, partiendo de exponer que con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, dicha prestación no estaba prevista normativamente.

Según certificación expedida en noviembre 16 de 2010 por la Cámara de Representantes (fs. 11 a 15 cd. inicial), el señor David Camargo Toledo cotizó a pensiones entre agosto 20 de 1974 y octubre 31 de 1986, es decir, cuando ciertamente no regía la Ley 100 de 1993, lo que obliga a establecer su derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, conforme a lo siguiente:

(i) Las disposiciones de la Ley 100 de 1993 son de orden público y se aplican a todos los habitantes del territorio nacional, en las situaciones jurídicas consolidadas bajo su vigencia.

(ii) Con todo, el artículo 37 de dicha Ley regula la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, sin establecer ningún tipo de limitación temporal sobre su aplicación ni excluir de su ámbito de protección a quienes hubieran efectuado cotizaciones con anterioridad a la vigencia del Sistema General de Pensiones.

(iii) Los artículos 13 de la Ley 100 de 1993 y 2º del Decreto 1730 de 2001, reconocen explícitamente que se tendrá en cuenta la “totalidad” de semanas cotizadas, aún las anteriores a la vigencia de la Ley 100 de 1993[24].

(iv) El no reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez al señor David Camargo Toledo por parte de la UGPP, ignora los fundamentos normativos y jurisprudenciales anteriormente expuestos y también desatiende la finalidad que tiene este derecho pensional, que se traduce en que las personas que lleguen a edad de pensión, sin alcanzar a ser beneficiarios de la prestación por no satisfacer todos los requisitos, como acontece en el presente asunto, obtengan la devolución de los saldos de los aportes que ahorraron durante su vida laboral, de tal forma que pueda garantizarse su mínimo vital.

(v) No reconocer esa devolución claramente conculca los derechos fundamentales referidos, lo mismo que la igualdad pues otras personas que posteriormente estuvieron en su misma situación sí accedieron a la indemnización sustitutiva; además, la no devolución de los aportes efectuados antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, conlleva un enriquecimiento sin justa causa a favor de la entidad demandada, UGPP.

6.4. En conclusión, esta Sala de Revisión revocará el fallo dictado en segunda instancia, en septiembre 24 de 2013, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala

Penal, por medio del cual confirmó el proferido en julio 23 de ese mismo año por el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Penitenciario y Carcelario de la misma ciudad, que decidió “negar por improcedente” la acción de tutela incoada, mediante apoderado, por el señor David Camargo Toledo, identificado con cédula de ciudadanía 2.241.599 de Ambalema, Tolima, contra la UGPP.

En su lugar, serán tutelados los derechos del mencionado señor al mínimo vital, la seguridad social, la igualdad y el debido proceso, dejando sin efecto las Resoluciones 60223 de diciembre 11 de 2008 y PAP 024089, que en octubre 29 de 2010 confirmó la primera, emitidas por la entonces Cajanal.

Consecuencialmente, se ordenará a la UGPP, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha efectuado, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera y haga efectiva una resolución, reconociendo y pagando a favor del señor David Camargo Toledo, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez que le corresponda, traída a valor presente, conforme a las cotizaciones efectuadas a su nombre.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo dictado en septiembre 24 de 2013 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala Penal, por medio del cual confirmó el proferido en julio 23 del mismo año por el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Penitenciario y Carcelario de la misma ciudad, que decidió “negar por improcedente” la acción de tutela incoada, mediante apoderado, por el señor David Camargo Toledo, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

Segundo.- En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales del señor David Camargo Toledo, identificado con cédula de ciudadanía 2.241.599 de Ambalema, Tolima, al

mínimo vital, la seguridad social, la igualdad y el debido proceso, dejando sin efecto las Resoluciones 60223 de diciembre 11 de 2008 y PAP 024089, que en octubre 29 de 2010 confirmó la primera, emitidas por la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha efectuado, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera y haga efectiva una resolución, reconociendo y pagando a favor del señor David Camargo Toledo, cédula de ciudadanía 2.241.599 de Ambalema, Tolima, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez que le corresponda, traída a valor presente, conforme a las cotizaciones efectuadas a su nombre.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Entidad encargada de continuar los trámites que se adelantaban ante Cajanal EICE, en liquidación, de conformidad con lo previsto en el Decreto 4269 de noviembre 8 de 2011.

[2] Mediante auto de diciembre 5 del 2013 también de la Sala Doce de Selección.

[3] Ver, entre muchas otras, las sentencias T-556 de junio 1º de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-625 de julio 1º de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-651 de julio 8 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-711 de julio 30 de 2004 y T-406 de abril 15 de 2005, en estas dos últimas M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[4] T-1088 de diciembre 14 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] T-479 de julio 24 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa.

[6] T-489 de julio 9 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

[7] T-043 de febrero 1º de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[8] T-789 de septiembre 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Cfr. igualmente, entre otras, T-515A de julio 7 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[9] Cfr. a este respecto, entre otras, T-456 de mayo 11 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-938 de septiembre 30 de 2008 y T-092 de febrero 15 de 2010, en ambas M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[10] “Sentencia C- 375 de 2004.”

[12] Cfr. T-972 de noviembre 23 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil; y T-659 de marzo 2 de 2011, precitada.

[13] Cfr. T-850 de agosto 28 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-238 de abril 1º de 2009, M. P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-650 de septiembre 5 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[14] Cfr. C-230 de mayo 20 de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara; C-624 de julio 29 de 2003 y T-1088 de diciembre 14 de 2007, en ambas M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-746 de agosto 6 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-546 de mayo 29 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

[15] T-546 de mayo 26 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[16] T-081 de febrero 11 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-896 de noviembre 11

de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; y T-515 de julio 5 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[17] En torno al fallo C-408 de septiembre 15 de 1994, M. P. Fabio Morón Díaz, esta Corte en el T-299 de abril 24 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, indicó: “Respecto de esta dicotomía en materia de naturaleza jurídica de la seguridad social, la Corte expuso lo siguiente, con el ánimo de armonizar las aristas de la institución de la seguridad social: ‘La carta dispone la facultad del legislador para regular los contenidos de la seguridad social, entendiendo por tal, a un tiempo, un ‘servicio público de carácter obligatorio’ y ‘un derecho irrenunciable.’ Técnicamente esta antinomia resulta irreconciliable. Sin embargo, la interpretación integradora de distintos elementos concurrentes en determinadas realidades constitucionales, permite afirmar que la seguridad social es un derecho de la persona que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio’.”

[18] Cfr. C-125 de febrero 16 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

[19] Cfr. SU-623 de junio 14 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[20] Cfr. T-972 de noviembre 23 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-546 de mayo 29 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-286 de marzo 28 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-566 de agosto 6 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-849A de noviembre 24 de 2009 y T-093 de febrero 26 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-080 y T-081 ambas de febrero 11 de 2010 y T-515 de julio 5 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-364 de mayo 11 de 2010, T-534 de julio de 2011 y T-144 de marzo 14 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa; T-896 de noviembre 11 de 2010, T-054 de febrero 9 de 2012, T-299 de abril 24 de 2012 y T-573 de julio 18 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-597 de agosto 20 de 2009, T-478 de junio 16 de 2010 y T-149 de marzo 2 de 2012, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, entre muchas otras.

[21] “Artículo 12.- Regímenes del sistema general de pensiones. (Reglamentado por el Decreto Nacional 3995 de 2008). El sistema general de pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber: a) Régimen solidario de prima media con prestación definida, y b) Régimen de ahorro individual con solidaridad.”

[22] Ver sentencias T-607 de agosto 3 de 2007 y T-681 de julio 4 de 2008, en ambas M. P.

Nilson Pinilla Pinilla; y T-702 de julio 10 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[23] Cfr. T-083 de febrero 4 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[24] Cfr. T-507 de julio 30 de 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.