

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-321/25

RÉGIMEN ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 100 DE 1993-Reconocimiento de indemnización sustitutiva

(...) reconocimiento de la indemnización sustitutiva (prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993), que opera como una medida compensatoria frente a la imposibilidad de acceder a la pensión de conformidad con los requisitos aplicables, en garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la vejez. Es de aclarar que el reconocimiento y pago de esa prestación, corresponde (al hospital) al haber sido la empleadora directa de la actora desde el 30 de septiembre de 1952 hasta 1 de enero de 1970, periodo en el cual se causó el pasivo prestacional que se reclama, bajo el régimen anterior a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. En este contexto, mientras no se haya suscrito un contrato de concurrencia con el Ministerio de Hacienda y la entidad territorial correspondiente, subsiste en cabeza de la antigua empleadora la obligación de presupuestar, reconocer y pagar directamente las prestaciones sociales generadas antes del 31 de diciembre de 1993.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE ADULTO MAYOR-Deber de información, orientación y asistencia diferenciada y completa con el fin de promover la materialización y garantía efectiva de los derechos pensionales

(La accionada) se abstuvo de brindarle [a la accionante] una información, orientación y asistencia diferenciada y completa, que le permitiera y/o facilitara el acceso inmediato, esto es, sin demoras y trabas administrativas, a otro tipo de prestaciones, al punto de tener que acudir a la jurisdicción para la garantía de sus derechos... aunque la (accionada) no tenía la obligación legal expresa de reconocer de oficio la indemnización sustitutiva, sí estaba constitucionalmente obligada, en virtud de los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución a informar, asesorar y facilitar el acceso de la (accionante) a esta prestación, dado que (i) es una persona de la tercera edad, (ii) en situación de vulnerabilidad, y (iii) su retiro ocurrió bajo el régimen prestacional previo a la Ley 100 de 1993, sin que se haya definido el modo de reconocer el tiempo laborado.

DERECHOS AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL-Deber de debida diligencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la verificación de requisitos para el reconocimiento de prestaciones pensionales

ACCIÓN DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES PENSIONALES-Procedencia excepcional

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA PENSIONAL-Fundamental

(...) las prestaciones pensionales -cuando proceden conforme a la normativa aplicable-, constituyen mecanismos esenciales para materializar la garantía del mínimo vital. No se trata, por tanto, de un derecho meramente patrimonial sino de un derecho fundamental cuya negación afecta de manera directa la dignidad humana.

ADULTO MAYOR-Protección especial en materia pensional

El alcance y eficacia de la seguridad social debe interpretarse de manera diferencial y reforzada en favor de las personas adultas mayores (art. 46 C.P.), quienes pueden enfrentar con mayor intensidad las consecuencias adversas de la desprotección económica y social. Ello exige a las autoridades eliminar las barreras normativas, administrativas e institucionales que dificulten el acceso a las prestaciones sociales a las que tienen derecho y garantizar el goce efectivo de sus derechos.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA PENSIONAL-Obligación de las entidades del sector salud de garantizar el pago del pasivo prestacional causado antes de 1993

BONO PENSIONAL-Instrumento para hacer efectivo un derecho en la transición de un sistema a otro

(...) el bono pensional fue concebido como un mecanismo destinado a asegurar la movilidad y continuidad de las reservas para la financiación de las pensiones, garantizando que los aportes efectuados antes de la entrada en vigor del nuevo sistema, no se pierdan y contribuyan al financiamiento de la pensión en el régimen al cual se traslada el afiliado. Así, el bono pensional es un instrumento financiero creado por la Ley 100 de 1993, cuya finalidad es contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de quienes, al incorporarse al Sistema General de Pensiones, habían causado derechos pensionales parciales por vínculos laborales anteriores.

BONO PENSIONAL-Concepto

(...) instrumento financiero y contable creado para asegurar la formación de unidades de capital destinadas a financiar las futuras pensiones de los afiliados al sistema de seguridad social en pensiones. Su objetivo no es la captación de nuevos recursos del público, sino la proyección y capitalización de los aportes ya realizados, a través de un mecanismo que permite trasladar, entre distintas entidades del sistema, las obligaciones derivadas de las cotizaciones acumuladas. En tal sentido, el bono pensional es un título representativo de una obligación económica y social que preserva el valor de las pensiones frente a la variación de los precios, garantizando la capacidad de pago de la prestación, conforme a la finalidad constitucional de protección al derecho a la seguridad social.

BONO PENSIONAL-Normatividad aplicable

BONO PENSIONAL-Tipos que existen

INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ-Naturaleza jurídica

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ-Reglas jurisprudenciales para su reconocimiento

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE SERVIDOR PÚBLICO-Se aplica indistintamente de si el trabajador fue afiliado o no por la entidad territorial a una caja o fondo prestacional

INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ-Evolución normativa y jurisprudencial cuando se efectúan las cotizaciones con anterioridad a la ley 100 de 1993

En casos de servidores retirados antes de 1993 y que no alcanzaron la densidad mínima de semanas exigidas por la Ley 100 de 1993, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que las entidades deben reconocer la indemnización sustitutiva sobre la base de la totalidad de las semanas acreditadas. Así, de acuerdo con esa jurisprudencia: (i) la indemnización sustitutiva procede aun cuando los tiempos de servicio correspondan a periodos anteriores a la Ley 100 de 1993; (ii) la falta de afiliación a alguno de los regímenes pensionales creados en la Ley 100 de 1993 no es obstáculo para el reconocimiento de esta prestación; (iii) las entidades empleadoras mantienen la responsabilidad por los riesgos no trasladados al sistema, y (iv) el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva constituye una obligación de orden público y de aplicación inmediata, esto es, sin condicionamientos derivados de la afiliación al sistema o fecha de retiro.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Derecho a la información como garantía para proteger el goce efectivo de otros derechos fundamentales

CONTRATO DE CONCURRENCIA-Creado para pagar pasivo prestacional de entidades de salud

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

—Sala Cuarta de Revisión—

SENTENCIA T-321 DE 2025

Referencia: Expediente T- 10.698.824

Acción de tutela interpuesta por Sara contra ESE Hospital Santa Lucía de Fredonia.

Magistrado ponente:

Vladimir Fernández Andrade

Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Miguel Polo Rosero, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela emitidos el 26 de septiembre de 2024, por el Juzgado Civil del Circuito de Fredonia y el 22 de octubre de 2024, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Antioquia.

Aclaración previa

De conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1751 de 2015[1], 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011; el Reglamento de la Corte Constitucional[2] y la Circular Interna No. 10 de 2022, la Sala omitirá los nombres reales de la accionante y su apoderado, por cuanto la presente providencia aborda aspectos relacionados con información reservada. En consecuencia, se emitirán dos versiones de esta providencia. En la presente, que se dará a conocer al público, se empleará el nombre ficticio “Sara” para referirse a la accionante e “Iván” para referirse a su apoderado. En la segunda, se registrarán los nombres y datos reales y formará parte del expediente.

Síntesis de la decisión

La Sala Cuarta de Revisión estudió el caso de la señora Sara, quien actualmente tiene 90 años de edad y presenta diversas afectaciones en su situación de salud, trabajó para la ESE Hospital Santa Lucia de Fredonia desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970 sin afiliación pensional, bajo un régimen prestacional previo a la creación del Sistema General de Pensiones. Desde 2021 la accionante, por medio de apoderado, ha llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a obtener en reconocimiento de lo que denomina sus “prestaciones sociales”. En mayo de 2024 la E.S.E. certificó el tiempo de servicios de la accionante y, en septiembre del mismo año, previa solicitud de la accionante, le negó el reconocimiento y pago del bono pensional pues ningún fondo de pensiones lo había solicitado. En este contexto, la accionante, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela alegando la vulneración a sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, debido proceso y vida digna, con el fin de que se ordene a la accionada dejar sin efectos las resoluciones que negaron el reconocimiento y pago del bono y se ordene a la E.S.E. liquidar, emitir y pagar el bono pensional correspondiente al tiempo de servicio del 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970.

La Sala constató el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el presente caso y, en el marco del estudio del derecho a la seguridad social, la naturaleza del bono pensional, el pasivo prestacional del sector salud, la reiteración de jurisprudencia en materia de indemnización sustitutiva y deber de información, orientación y asistencia diferenciada y completa a personas adultas mayores por parte de las entidades encargadas del pago de prestaciones pensionales, concluyó que sin el cumplimiento de los requisitos de afiliación y cumplimiento de semanas cotizadas, no procede el reconocimiento del bono pensional solicitado. En este marco, precisó que el bono pensional no constituye un ahorro personal, ni es susceptible de ser entregado al trabajador, sino que se trata de un instrumento financiero de movilidad entre regímenes pensionales, previsto para cubrir el costo de las prestaciones económicas reconocidas dentro del Sistema General de Pensiones, cuya redención está supeditada al cumplimiento de los requisitos normativos establecidos para cada tipo de bono. Así, el tenedor legítimo del bono es exclusivamente la administradora del régimen pensional al que se encuentre afiliado el trabajador y no el afiliado.

Dado que, la accionante solicitó su pago directo a título de devolución de saldos, con base en una proyección elaborada en 1995, la Sala aclaró que ello corresponde a una simulación actuarial basada en fórmulas generales. Se trata, en consecuencia, de un ejercicio de cálculo meramente referencial, cuyo objetivo es estimar una reserva teórica para efectos contables, bajo el supuesto de que la trabajadora se afiliara a un régimen pensional y cumpliera con los requisitos exigidos por la normativa vigente para la emisión del bono, pero que no genera - por sí mismo- una obligación exigible, ni permite justificar el pago directo al solicitante. Adicionalmente, precisó que la emisión del bono no depende de una solicitud externa sino del cabal cumplimiento de los requisitos que lo habilitan.

En el marco del principio interpretativo de *iura novit curia*, la Sala aclaró que cuando un trabajador retirado antes del 31 de diciembre de 1993 no cumple con los requisitos de afiliación ni de semanas cotizadas para acceder a un bono pensional, el empleador (E.S.E.) no incurre en vulneración de derechos fundamentales al negar ese bono, pero sí está

obligado, en el marco de la Constitución, a informar, orientar y asistir de manera diferenciada a la persona adulta mayor para facilitarle el acceso a la indemnización sustitutiva de pensión de vejez, realizando de oficio el corte de cuentas y, en su caso, reconociendo y pagando dicha indemnización. Asimismo, constató que la accionante tiene derecho al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, a cargo de la accionada, en atención al tiempo laborado al servicio de la E.S.E., bajo un régimen prestacional previo a la expedición de la Ley 100 de 1993.

En este sentido, la Sala amparó los derechos fundamentales de la accionante y ordenó a la accionada que realice un corte de cuentas de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a favor de la actora y, le presente su cuantía, brindándole la posibilidad de aceptar o no su reconocimiento y pago. Asimismo, en atención a las condiciones de vulnerabilidad de la accionante, dispuso la comunicación, por parte de la entidad accionada, con la tutelante y su apoderado a efectos de brindar información, orientación y asistencia diferenciada y completa sobre la procedencia de la indemnización sustitutiva. De conformidad con esto y en caso de que la accionante exprese su aceptación, la accionada deberá expedir un acto administrativo en el que reconozca formalmente tal prestación a la accionante y adoptará, en un término perentorio, las medidas necesarias para garantizar el pago efectivo de la prestación reconocida.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes[3]

2. Según la tutelante, para obtener el reconocimiento de la relación laboral y la certificación del tiempo de servicios en la E.S.E., desde 2021 ha venido adelantando diversas gestiones, que han incluido solicitudes administrativas y la presentación de acciones de tutela e incidentes de desacato, sin que a la fecha de presentación de este mecanismo constitucional haya recibido una solución para acceder a sus “prestaciones sociales”.

3. De acuerdo con la acción de tutela, el 30 de julio y el 24 de agosto de 2021, la accionante le solicitó al Municipio de Fredonia y a la E.S.E. la certificación del tiempo de servicios y el pago de sus prestaciones sociales. A partir de ello, el 13 de agosto de 2021 el municipio le informó a la actora que no era competente para atender su solicitud. Por su parte, el 12 de octubre del mismo año, la E.S.E. le indicó que no existía documentación que respaldara la prestación de sus servicios[6]. Así, el 6 de septiembre de 2022 la actora le solicitó a esa entidad la reconstrucción administrativa del expediente laboral[7].

4. El 4 de noviembre del mismo año, la E.S.E. dispuso dicha reconstrucción y fijó audiencia para práctica de pruebas testimoniales, la cual se realizó el 28 de noviembre de 2022 de forma presencial.

5. El 13 de enero de 2023, la accionada postergó la decisión de fondo para esperar una respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social, quien informó que los documentos del hospital habían sido trasladados a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Asimismo, según la acción de tutela, el 30 de marzo de 2023, ese Ministerio confirmó la inscripción en la matriz de concurrencia y aportó una “nota técnica del Ministerio de Hacienda con la base de cálculo del bono pensional”.

6. Por otra parte, el 11 de enero de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público confirmó la inscripción de la accionante como “beneficiaria retirada por concepto de pensiones”[8] e informó que la responsabilidad del pago del pasivo prestacional

correspondía a la E.S.E. hasta que se suscribiera un contrato de concurrencia[9].

7. El 26 de junio de 2023, la E.S.E. cerró la etapa probatoria en el mencionado procedimiento de reconstrucción del expediente y otorgó un plazo para presentar alegatos de conclusión, los cuales fueron radicados el 10 de julio de 2023[10].

8. El 14 de noviembre de 2023, ante la ausencia de una decisión en el trámite de reconstrucción administrativa por parte de la E.S.E., la señora Sara, a través de apoderado judicial, interpuso una primera acción de tutela[11]. En sentencia del 4 de diciembre de 2023 el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fredonia declaró hecho superado con fundamento en la expedición de la Resolución 114 del 20 de noviembre de 2023, en la que se negó la existencia de una relación laboral[12].

9. El 27 de marzo de 2024 la señora Sara acudió nuevamente al amparo constitucional en el que solicitó que se ordenara a la E.S.E. la expedición de un certificado laboral en el que se reconozca la vinculación entre 1952 y 1970. Esa acción de tutela fue concedida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fredonia[13] y, el 6 de mayo de 2024, la E.S.E. en cumplimiento del fallo de tutela, expidió la Resolución 078 de 2024 en la que certificó que la accionante trabajó para la E.S.E. desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970[14].

10. En ese sentido, el 06 de mayo de 2024[15], el apoderado de la accionante solicitó a la E.S.E. la liquidación, emisión y pago del bono pensional de la señora Sara[16]. En respaldo de su petición, señaló la respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Supra, hecho 6), en la que se determinó la inclusión de la accionante como beneficiaria del sistema de pasivos prestacionales del sector salud[17].

11. El 24 de junio siguiente, mediante la Resolución 088 de 2024, la E.S.E. negó el reconocimiento y pago del bono pensional pues ningún fondo de pensiones lo había solicitado[18]. Posteriormente, el 27 de junio de 2024 el apoderado presentó recurso de reposición contra la Resolución 088, el cual fue resuelto de forma negativa mediante la Resolución 113 del 4 de septiembre de 2024.

B. El trámite de la acción de tutela

Presentación y admisión de la acción de tutela

12. El 17 de septiembre de 2024, Iván, como apoderado judicial, interpuso acción de tutela en representación de la señora Sara, contra la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia. En dicha acción solicitó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la señora Sara y, en consecuencia, pidió que: (i) se deje sin efectos la Resolución 088 del 24 de junio de 2024 y la Resolución 113 del 4 de septiembre de 2024, y (ii) se ordene a la E.S.E. liquidar, emitir y pagar el bono pensional correspondiente al tiempo de servicio prestado por la accionante entre 1952 y 1970[19].

13. El 18 de septiembre de 2024, el Juzgado Civil del Circuito de Fredonia, Antioquia admitió la acción de tutela de la referencia; ofició a E.S.E. y vinculó al presente trámite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de Antioquia[20].

Respuesta de la accionada y de las entidades vinculadas

14. La E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia[21] señaló la ausencia de vulneración a los derechos fundamentales invocados por la accionante y sostuvo que ha actuado conforme a la normativa vigente. Explicó que, mediante la Resolución 078 del 6 de mayo de 2024, certificó que la señora Sara trabajó en esa entidad desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970.

15. Sostuvo que, a pesar de haber realizado la reconstrucción administrativa del expediente, la actora no cumple con los requisitos normativos para la expedición de un bono pensional. En este sentido, citó el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, según el cual los bonos pensionales son instrumentos de deuda pública destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones. Explicó que, conforme al artículo 121 de la misma ley, estos bonos deben ser expedidos por la Nación en favor de los afiliados al sistema, lo que no ocurre en el caso de la accionante, al no encontrarse registrada como afiliada a ningún fondo de pensiones y no cumplir con el tiempo de cotización.

16. La accionada precisó que, de acuerdo con la Ley 33 de 1985 y la Ley 6 de 1945, los empleados oficiales deben haber trabajado al menos 20 años para acceder a la pensión de jubilación, requisito que la accionante no cumple, ya que el tiempo cotizado y certificado como resultado de la reconstrucción administrativa es de 17 años, 3 meses y 1 día. Además, señaló que no existía una obligación a cargo de la E.S.E., consistente en afiliar a la accionante a un fondo de pensiones, pues su desvinculación laboral ocurrió en el año 1970, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

17. En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, la E.S.E. argumentó que la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos, como el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativa[22]. Finalmente, afirmó que los actos administrativos expedidos por esa entidad gozan de presunción de legalidad, conforme al artículo 88 del CPACA, y no existen

elementos que justifiquen su revocación. En consecuencia, solicitó declarar improcedente el amparo.

19. En el caso particular de la accionante, el vinculado indicó que la relación laboral fue certificada por la E.S.E. a través del certificado CETIL. Adicionalmente, señaló que en las bases de datos del Departamento de Antioquia no se registra que la actora haya trabajado en los períodos mencionados, de manera que la responsabilidad en punto a la solicitud de liquidación y pago del bono pensional recae exclusivamente en el hospital.

20. Respecto a la presunta responsabilidad concurrente en la financiación del pasivo pensional del sector salud, aclaró que dicha figura, regulada en la Ley 715 de 2001 y el Decreto 700 de 2013, fue creada para apoyar a los hospitales en el pago de sus obligaciones pensionales, mediante la suscripción de contratos de concurrencia. Sin embargo, enfatizó que este mecanismo no traslada la obligación de pago al Departamento, ya que la responsabilidad recae en el empleador, es decir, en la E.S.E. Además, informó que el contrato de concurrencia se encuentra en trámite, por lo que no se han asignado recursos bajo este esquema.

21. El Departamento de Antioquia agregó que, en este caso, la pretensión de pago de un bono pensional no es procedente. Explicó que, dado que la accionante no ha solicitado el reconocimiento de una pensión de vejez, sino una compensación por los tiempos laborados entre 1952 y 1970, lo que realmente corresponde es la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, regulada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, y precisó que esa prestación no es reconocida a través del mecanismo de concurrencia. Finalmente, solicitó que declare la improcedencia de la acción de tutela al no ser la entidad responsable de la vulneración invocada.

22. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público[24], argumentó que no ha vulnerado derechos fundamentales alegados en la acción de tutela y solicitó su desvinculación del presente trámite. Explicó que la entidad responsable de tramitar un bono pensional y de determinar la prestación a la que podría tener derecho la accionante, es la administradora de pensiones a la que se encuentre afiliada. Sin embargo, tras verificar el sistema interactivo de bonos pensionales, informó que la señora Sara no está afiliada a ninguno de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones establecidos en la Ley 100 de 1993, es decir, ni al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) administrado por Colpensiones, ni al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) administrado por los fondos privados de pensiones.

23. Con fundamento en lo anterior, el Ministerio informó que no es posible liquidar un bono pensional a favor de la accionante, ya que la liquidación, emisión, expedición y pago de estos bonos es obligación exclusiva de la administradora de pensiones a la que esté afiliada la persona, conforme a la Ley 100 de 1993, el Decreto 1299 de 1994 y el Decreto 1833 de 2016. Reiteró que los bonos pensionales están destinados exclusivamente a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones y que, dado que la accionante no está afiliada, en su concepto, no procede su reconocimiento.

24. Asimismo, confirmó que la E.S.E. expidió la certificación electrónica de tiempos laborados (CETIL) No. 202407890980181000350001 el 11 de julio de 2024, en la que certificó que la accionante trabajó en el hospital entre el 30 de septiembre de 1952 y el 1 de enero de 1970, pero sin realizar aportes a la seguridad social durante ese período. Asimismo, reiteró que la responsabilidad de certificar los tiempos de servicio y expedir documentos requeridos para trámites de pensión recae en el empleador, de conformidad con el Decreto 726 de 2018, que faculta únicamente a los empleadores para certificar tiempos laborados, con destino a la emisión de bonos pensionales o para el reconocimiento de prestaciones.

25. Por otro lado, en lo que corresponde a Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social – FONPET, se aclaró que su función se limita a administrar los recursos de las entidades territoriales destinados al pago de pasivos pensionales, como bonos o cuotas partes, mesadas pensionales y cuotas partes pensionales causadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Tras revisar la base de datos de ese fondo, no se encontró ninguna solicitud de pago de pasivo pensional en favor de la accionante, ni registro de su historia laboral que pudiera dar lugar a una obligación de este tipo. Por lo tanto, concluyó que en este caso la responsabilidad recae directamente en la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia.

26. Finalmente, el Ministerio de Hacienda solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela en lo que le corresponde y se ordene su desvinculación del proceso, pues no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante y no tiene ninguna injerencia en el reconocimiento del pasivo pensional que reclama.

C. Decisiones judiciales objeto de revisión

27. Sentencia de primera instancia. El 26 de septiembre de 2024, el Juzgado Civil del Circuito de Fredonia declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

28. El juzgado de primera instancia consideró que la accionante tenía a su disposición otros medios judiciales ordinarios para solicitar el reconocimiento del bono pensional, ante los jueces de lo contencioso administrativo o laboral. Además, concluyó que no se acreditó un perjuicio irremediable que justificara la intervención excepcional del juez de tutela. Finalmente, destacó que la E.S.E. ya había certificado el tiempo de servicio de la accionante y que el pago del bono pensional es una obligación exclusiva de la administradora de pensiones, conforme a la Ley 100 de 1993; sin embargo, la actora no se

encuentra afiliada a ningún régimen de pensiones, lo que impide en este caso la expedición de un bono pensional.

29. Impugnación. La accionante argumentó que el juez de primera instancia desconoció su avanzada edad, situación de salud y económica al no contar con ingresos propios. Señaló que la decisión impugnada se limitó a afirmar la existencia de otros mecanismos judiciales sin analizar si estos eran idóneos y efectivos para evitar un perjuicio irremediable, en el caso concreto, en contravía de la jurisprudencia constitucional (T-529 de 2007, T-836 de 2006 y SU-975 de 2003).

30. Sostuvo que hubo una interpretación errónea del marco jurídico aplicable al pasivo prestacional en el sector salud. Destacó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconoció un “vacío legal” derivado de la falta de un contrato de concurrencia, la omisión en el corte de cuentas por parte de la E.S.E. y la ausencia de afiliación al sistema general de pensiones. Así, conforme al artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y la Sentencia SL1923-2021, la entidad accionada debía presupuestar y pagar las prestaciones que adeuda.

31. También señaló que el juez de primera instancia ignoró que, en otras acciones de tutela, ya se había reconocido su situación de vulnerabilidad e insistió en que el fallo impugnado no analizó la eficacia real de la vía ordinaria ni la existencia de un perjuicio irremediable, con lo que omitió que, por su edad y condiciones de salud, podría quedar desprotegida sin recibir su derecho en vida. En consecuencia, el apoderado solicitó que se revoque la sentencia impugnada, se conceda el amparo y se ordene a la E.S.E. liquidar, emitir y pagar el bono pensional, además de adoptar medidas administrativas para evitar futuras vulneraciones a los derechos de los trabajadores retirados.

32. Sentencia de segunda instancia. La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de

Antioquia, mediante sentencia del 22 de octubre de 2024, confirmó la decisión de primera instancia. Para el tribunal la accionante contaba con otros mecanismos judiciales idóneos para la protección de sus derechos, dado que la controversia involucra un debate probatorio y hermenéutico complejo que supera el ámbito de la acción de tutela. Si bien reconoció su condición de vulnerabilidad debido a su avanzada edad y problemas de salud, consideró que la actora contaba con el apoyo de sus hijas y además una representación judicial, que le permitía acudir a la jurisdicción ordinaria.

33. Adicionalmente, el tribunal reiteró que la acción de tutela no era procedente para el reconocimiento del bono pensional pues la accionante no estaba afiliada al Sistema General de Pensiones lo que, a su juicio, generaba incertidumbre sobre la titularidad del beneficio reclamado y justifica que la situación sea resuelta ante el juez ordinario.

D. Trámite de selección y actuaciones en sede de revisión

34. En virtud del auto del 18 de diciembre de 2024 la Sala de Selección de Tutelas Número Doce seleccionó el expediente de la referencia, el cual fue repartido a la Sala Cuarta de Revisión, presidida por el magistrado Vladimir Fernández Andrade[25]. Previa verificación del expediente y de los documentos que allí reposan, el magistrado sustanciador estimó pertinente profundizar en elementos de juicio necesarios para el estudio del presente caso[26]. Para tal efecto, a través del auto del 7 de marzo de 2025, comunicado el 11 de marzo del mismo año[27], se ofició a la tutelante, a la E.S.E., al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de Antioquia, para que remitieran información relacionada con el reconocimiento del bono pensional de la accionante. Asimismo, ordenó la consulta del Registro Único de Afiliados (RUAF) y del certificado del Sisbén de la accionante.

35. Informe rendido por la E.S.E.[28] (accionada): La E.S.E. informó que no ha sido

notificada de ningún proceso judicial o administrativo relacionado con el reconocimiento y pago de un bono pensional en favor de la actora. Preciso que la Resolución 113 del 4 de septiembre de 2024, que negó esa solicitud, fue notificada al abogado Iván, ese mismo día.

36. La accionada recordó que, en el caso de la señora Sara, se llevó a cabo un proceso administrativo de reconstrucción del expediente laboral, el cual culminó con la expedición de las Resoluciones 078 del 6 de mayo de 2024 y 094 del 11 de julio de 2024, que certificaron que la accionante trabajó en la E.S.E. desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970. Posteriormente, la solicitud de reconocimiento y pago del bono pensional realizada por la actora fue negada mediante las Resoluciones 088 del 24 de junio de 2024 y 113 del 4 de septiembre de 2024, debido a que no cumple con los requisitos para acceder a una pensión de vejez y que, en este caso, corresponde una indemnización sustitutiva, la cual no ha sido solicitada por la accionante ni su apoderado.

37. La E.S.E. señaló que no ha proporcionado asesoría jurídica directa a la señora Sara, ya que ella ha actuado a través de apoderado. Sin embargo, mediante las decisiones administrativas, se le ha precisado que, en su caso, no es procedente el reconocimiento y pago de un bono pensional, sino la reclamación de una indemnización sustitutiva.

38. La entidad explicó que los bonos pensionales pueden ser de tipo A o B, según el Decreto 1748 de 1995. Para el tipo A, se requiere que la persona haya sido trasladada al régimen de ahorro individual con solidaridad y que el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual le permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo legal vigente. El tipo B, por su parte, aplica a los servidores públicos que se hayan trasladado al ISS (hoy Colpensiones) después de la vigencia del sistema general de pensiones, se requiere cumplir con 1.300 semanas de cotización y 57 años de edad para mujeres. En este contexto, la señora Sara no cumple con los requisitos al contar con diecisiete (17) años de servicio y no estar afiliada a ningún fondo de pensiones.

39. Agregó que, al 31 de diciembre de 1993, la accionante figuraba como funcionaria retirada, información que fue reportada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así, señaló que, al no cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de vejez, no haberse afiliado, ni cotizado a ningún fondo de pensiones tras su retiro, la entidad no había realizado ningún procedimiento adicional. De otro lado, indicó que no ha recibido requerimientos por parte del Ministerio de Hacienda ni del Departamento de Antioquia respecto al pasivo pensional de la señora Sara, pues ella no cumple con los requisitos para acceder a una pensión de vejez y tampoco ha solicitado el pago de la indemnización sustitutiva.

40. La entidad aclaró que en este caso no existe relación entre la negativa de pago de un bono pensional y un contrato de concurrencia, ya que la accionante no cumple con los requisitos para acceder a una pensión de vejez. Por lo tanto, la expedición de un bono pensional no es procedente. Al respecto, la E.S.E. informó que ha avanzado en la suscripción de contratos de concurrencia respecto de los funcionarios activos que cumplen con los requisitos para acceder a una pensión de vejez. Sin embargo, en el caso de la señora Sara, no se ha adelantado ninguna gestión ya que no cumple con los requisitos para acceder a esa prestación.

41. Finalmente, la E.S.E. reiteró que la accionante cumple con la edad requerida, pero no con el tiempo mínimo de servicios para acceder a una pensión de vejez. De esta forma, reiteró la posibilidad de ser beneficiaria de una indemnización sustitutiva, siempre que ella presente la solicitud correspondiente, pero que ni la señora Sara ni su apoderado han presentado una solicitud en ese sentido. De manera que, una vez reciba esa solicitud, procedería con su estudio y respuesta.

42. Informe rendido por Sara (accionante)[29]. El apoderado de la señora Sara

informó que no ha acudido a ningún otro mecanismo judicial o administrativo distinto a la presente acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago del bono pensional. Frente a la E.S.E., aclaró que las dos acciones de tutela previas, con radicados 05282408900220230019300 y 05282408900220240005600, se dirigieron exclusivamente a la reconstrucción del expediente laboral de la accionante y a la expedición del CETIL (v.gr. la certificación electrónica de tiempos laborados).

44. Mencionó que la E.S.E. expidió la Resolución No. 078 del 6 de mayo de 2024, mediante la cual certificó que la accionante trabajó en esa entidad, por lo que el 7 de mayo de 2024, presentó una solicitud formal de liquidación, emisión y pago del bono pensional. Al no recibir respuesta dentro del término legal, el 31 de mayo de 2024 radicó una solicitud de supervigilancia del derecho de petición ante la Procuraduría General de la Nación y una denuncia por posible conducta irregular ante la Personería Municipal de Fredonia, en aras de instar a la accionada a responder, así como promover una investigación disciplinaria sobre la actuación del gerente de ese hospital.

45. Posteriormente, explicó que tras la notificación de la sentencia de segunda instancia que confirmó la improcedencia de la tutela de la referencia, presentó una solicitud de liquidación provisional del bono pensional ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En respuesta a esa solicitud, esa entidad informó lo siguiente: (i) en ausencia de solicitud de una administradora del sistema y que la señora Sara no estaba afiliada al Sistema General de Pensiones, no podía adelantar el trámite solicitado; (ii) la responsabilidad de liquidar, emitir y pagar el bono pensional recae en la entidad empleadora, en este caso, la E.S.E. conforme al artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 586 de 2017.

46. El apoderado judicial señaló que su poderdante no reúne los requisitos exigidos

por la Ley 100 de 1993, la Ley 715 de 2001 ni por ninguna otra norma para acceder a una pensión de vejez, pues no cuenta con las semanas mínimas de cotización y tampoco estuvo afiliada al Sistema General de Pensiones. Por lo que su solicitud se enmarca en el régimen especial del pasivo prestacional del sector salud, para trabajadores retirados antes del 31 de diciembre de 1993.

47. En relación con la asesoría jurídica a la actora, informó que la señora Sara solo ha recibido la correspondiente a sus servicios. Sobre la situación de salud de la accionante, informó que es delicada, pues tiene un diagnóstico de enfermedad renal crónica (monorrena derecha), hipertensión arterial, hipotiroidismo, prediabetes y macroglobulinemia de Waldenström (cáncer de células blancas). En materia económica, la accionante depende exclusivamente del apoyo mensual de sus hijas, estimado en \$1.000.000; mientras que sus gastos personales, particularmente en alimentación, servicios públicos, transporte y medicamentos, ascienden a más de \$1.400.000 mensuales.

48. Además, señaló que en los últimos seis meses la E.S.E. no ha brindado ninguna información sobre el estado del trámite de un bono pensional ante el Ministerio de Hacienda o el Departamento de Antioquia. Considera que la entidad accionada ha incumplido varios deberes relacionados con su reconocimiento y pago, entre ellos: (i) no haber reconstruido adecuadamente el expediente laboral dentro de un término razonable, pese a que esa obligación le corresponde como entidad garante de la información laboral de su extrabajadora; (ii) no haber dejado constancia formal de la pérdida del expediente, denunciado su pérdida, ni adelantado un seguimiento serio al proceso de reconstrucción; (iii) no haber realizado el corte de cuentas ni suscrito el contrato de concurrencia con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, por lo tanto, no haber trasladado la obligación relacionada con el bono a dicho ministerio o al Departamento de Antioquia. También adujo que, durante el proceso de reconstrucción del expediente, las pruebas y documentos aportados fueron gestionados directamente por la solicitante, mediante derechos de petición, declaraciones juramentadas y acciones judiciales, sin ninguna participación de la E.S.E.

49. Sostuvo que, conforme al marco jurídico aplicable (Ley 594 de 2000, Ley 1712 de 2014, Decreto 1080 de 2015 y Acuerdo 001 de 2024 del Archivo General de la Nación), la E.S.E. tenía el deber de asegurar la trazabilidad de los documentos que produce o recibe, y de reconstruir los expedientes extraviados. Citó jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-274 de 2013 y T-007), según la cual el derecho al debido proceso se vulnera cuando se impide el acceso a documentos laborales que son necesarios para acceder a prestaciones sociales, y que las entidades tienen la obligación de reconstruir la información cuando se ha perdido, incluso, por causas ajenas a su voluntad. También citó la Sentencia SL1923-2021 de la Corte Suprema de Justicia, en la que se ratifica que, en ausencia de corte de cuentas, la obligación de liquidar y pagar el bono recae en la entidad empleadora.

50. Finalmente, destacó que la accionada ha desconocido el marco jurídico y jurisprudencial aplicable al régimen del pasivo prestacional y al bono pensional, pues ha negado su reconocimiento bajo argumentos erróneos, como la falta de afiliación a un fondo de pensiones o el incumplimiento de requisitos para la pensión de vejez, lo que a su juicio no resulta aplicable al caso de la señora Sara.

51. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[30]. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que Sara fue certificada como “beneficiaria retirada” del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, mediante la certificación 11 del 9 de septiembre de 1997. Aclaró que su competencia no radica en reconocer prestaciones económicas del sistema pensional, ya que esto corresponde exclusivamente a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), públicas o privadas. No obstante, la Nación puede cofinanciar el pasivo pensional a través de convenios de concurrencia suscritos con entidades territoriales y hospitales.

52. Explicó que el Fondo del Pasivo Prestacional fue creado mediante el artículo 33

de la Ley 60 de 1993 y reglamentado por el Decreto 530 de 1994, el cual distingue entre beneficiarios activos, jubilados y retirados, estos últimos siendo extrabajadores vinculados antes del 31 de diciembre de 1993. La Ley 715 de 2001 trasladó la administración del Fondo del Ministerio de Salud al de Hacienda. Posteriormente, el Decreto 586 de 2017 estableció un procedimiento específico para el cálculo del pasivo pensional y la celebración de convenios de concurrencia, a partir del diligenciamiento por parte del empleador del Formato de Corte de Cuentas antes del 31 de marzo de cada año.

53. En relación con el estado actual del reconocimiento del bono pensional, el Ministerio informó que, si bien la E.S.E. ha presentado el Formato de Corte de Cuentas para las vigencias 2023, 2024 y 2025, no incluyó a la accionante en ninguna de ellas, a pesar de sus solicitudes. Por lo tanto, el procedimiento del Decreto 586 de 2017 no ha sido iniciado respecto de la señora Sara. Se advirtió que la entidad empleadora debe aplicar lo dispuesto en el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y el párrafo 2° del artículo 2.12.4.4.4 del Decreto 586 de 2017, y asumir el pago del bono pensional, sin supeditarlo a la futura celebración del convenio de concurrencia que podría darse en noviembre o diciembre de 2025.

54. Respecto de los requisitos para la expedición de un bono pensional, la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) indicó que la accionante no aparece afiliada a ninguno de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones (Régimen de Prima Media o Régimen de Ahorro Individual), situación que impide emitir cualquier tipo de bono. Explicó que los bonos pensionales (tipo A y B) están reservados a personas que se hayan trasladado entre regímenes y cumplan requisitos legales específicos. Estos se regulan por la Ley 100 de 1993 (art. 115), el Decreto 1299 de 1994, el Decreto 1748 de 1995 (hoy compilado en el Decreto 1833 de 2016), el Decreto 3798 de 2003 y las Circulares 058 de 1998 y 011 de 2002.

55. El Ministerio aclaró que el bono pensional es un título desmaterializado, liquidado y pagado directamente por la Nación a la AFP correspondiente, con base en información reportada por el empleador mediante el sistema CETIL (Certificación Electrónica

de Tiempos Laborados), creado por el Decreto 726 de 2018. Esta certificación, expedida el 11 de julio de 2024, confirma que la señora Sara trabajó del 30 de septiembre de 1952 al 1 de enero de 1970, sin aportes a seguridad social, situación que refuerza la responsabilidad de la E.S.E. como empleadora.

56. Ahora bien, en los casos en los que no es posible emitir un bono pensional, el Ministerio indicó que podría tramitarse una indemnización sustitutiva si se cumplen los requisitos. No obstante, reiteró que no tiene competencia para reconocer ninguna prestación económica.

57. En punto a la existencia de un contrato de concurrencia entre la Nación y el Departamento de Antioquia respecto a la E.S.E., el Ministerio informó que no existe ese contrato, debido a inconsistencias y falta de soportes en los formatos enviados por el Hospital. Aclaró que esta situación ha sido reportada y se han emitido requerimientos, advirtiendo incluso sobre posibles traslados a la Procuraduría General de la Nación. Frente al procedimiento aplicable en ausencia de un contrato de concurrencia, reiteró la obligación del empleador de certificar los tiempos laborados, expedir un acto administrativo reconociendo el bono y asumir su pago, con posibilidad de repetir contra la Nación y las entidades territoriales, tras la suscripción del convenio. El procedimiento debe surtirse según el Decreto 586 de 2017, que establece pasos detallados para la validación, corte de cuentas, liquidación del pasivo, y posterior reintegro de recursos a la entidad que haya realizado el pago.

58. Por último, precisó que el Ministerio únicamente colabora con la financiación de los pasivos causados hasta el 31 de diciembre de 1993, respecto de beneficiarios certificados. Asimismo, señaló que no se reconocen deudas pensionales cuando existieron cotizaciones previas a cajas o fondos de previsión. En este sentido, precisó que los beneficiarios retirados sin cotizaciones son responsabilidad directa del empleador, quien debe garantizar el pago del bono pensional sin dilaciones.

59. Réplica del apoderado de la accionante al informe rendido por la E.S.E. (accionada)[31]. Iván, en calidad de apoderado judicial de la señora Sara, se pronunció respecto de la respuesta emitida por la E.S.E. en el marco del decreto de pruebas ordenado en revisión[32]. Para el apoderado, la accionada incurre en una interpretación errónea de la normativa vigente y de la jurisprudencia, al afirmar que a su representada no le corresponde un bono pensional, sino una indemnización sustitutiva. En su concepto, esta posición desconoce derechos adquiridos y las obligaciones del Hospital como empleador.

60. En primer lugar, señaló que la señora Sara, extrabajadora del sector salud retirada antes del 31 de diciembre de 1993, está amparada por el régimen especial del pasivo prestacional del sector salud, conforme a lo previsto en las Leyes 60 de 1993, 100 de 1993 y 715 de 2001. Afirmó que este régimen no exige afiliación al Sistema General de Pensiones para el reconocimiento del bono, ya que su derecho se deriva del reporte efectuado por la E.S.E. ante el Ministerio de Salud, mediante el cual la actora fue certificada como “beneficiaria retirada”.

61. El apoderado invocó el principio de favorabilidad (artículo 53 de la Constitución Política), para precisar que la opción del bono pensional es más beneficiosa que la indemnización sustitutiva, en tanto incluye actualización e indexación. Citó jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (entre ellas, las sentencias SL451-2013, SL17421-2017, SL5470-2018 y SL5041-2021) que reconoce el bono pensional, como mecanismo de devolución de saldos para personas no afiliadas al sistema.

62. Indicó además que el Ministerio de Hacienda ya había efectuado un cálculo preliminar del bono pensional de la accionante mediante una nota técnica incluida en el expediente de reconstrucción, fijando su valor en \$75.071.000 con corte al 30 de noviembre de 1995. Ese monto, actualizado, representaría la opción más favorable para su poderdante.

63. En cuanto a la normativa aplicable, el representante citó los artículos 33 de la Ley 60 de 1993 (creación del Fondo del Pasivo Prestacional), 242 de la Ley 100 de 1993 (responsabilidad del empleador en el pago de pensiones hasta la celebración del corte de cuentas), y los artículos 60 a 63 de la Ley 715 de 2001, junto con los Decretos 530 de 1994, 3061 de 1997 y 586 de 2017, este último sobre el procedimiento de cálculo y concurrencia.

64. Cuestionó que la E.S.E. haya citado la Resolución 113 del 4 de septiembre de 2024 para sostener que las instituciones hospitalarias no concurren en el pago del pasivo prestacional, señalando que esa interpretación contradice el inciso quinto del artículo 242 de la Ley 100 de 1993, que obliga a estas entidades a presupuestar y pagar las obligaciones laborales, mientras no se formalice el convenio de concurrencia. Mencionó que la sentencia SL1923-2021 de la Corte Suprema de Justicia reafirma la responsabilidad directa de las E.S.E. en estos casos.

65. Asimismo, cuestionó la supuesta exclusividad de la Nación y entidades territoriales en el pago, así como la omisión del corte de cuentas por parte de la E.S.E. que constituye -a su juicio- la causa directa de la afectación de los derechos de su poderdante. También aclaró que la accionada tergiversa el precedente constitucional al invocar sentencias como T-059 de 2011, T-164 y T-622 de 2017, puesto que, lejos de excluir la obligación de pagar el bono pensional, en esos casos la Corte protegió a personas de la tercera edad sin afiliación pensional, y ordenó el pago directo de las sumas adeudadas como mecanismo de justicia material y acceso efectivo a los derechos fundamentales.

66. Finalmente, recalcó que el Ministerio de Hacienda ha informado que no se ha suscrito un convenio de concurrencia con la E.S.E. para cubrir pasivos de beneficiarios retirados. Además, enfatizó que la certificación realizada en la década de los 90 incluyó

tanto a activos como a retirados, por lo cual la entidad no puede limitar su responsabilidad al personal activo. Así, solicitó que se declare la vulneración de derechos fundamentales invocados, se ordene a la E.S.E. realizar el corte de cuentas conforme al Decreto 586 de 2017, calcular el valor del bono pensional y proceder con su pago a título de devolución de saldos.

Informe del Departamento de Antioquia[33]

67. El Departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Salud e Inclusión Social informó que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Municipio de Fredonia, se suscribió el Contrato de Concurrencia No. 022 del 27 de diciembre de 2024, cuyo beneficiario es la E.S.E. accionada. Este contrato aplica únicamente para trabajadores activos y jubilados, por lo que los trabajadores retirados requieren de un contrato diferente que, a la fecha, no ha sido suscrito. Respecto de la señora Sara, informó que su información aparece en las bases de datos de concurrencia aportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como retirada de la E.S.E.

68. En concreto, en cuanto a los requisitos para la expedición de un bono pensional, señaló que solo es procedente cuando el afiliado cumple con los requisitos de pensión de vejez, sobrevivientes o invalidez, esto es, contar con: (i) la edad requerida; y (ii) el número de semanas mínimas cotizadas[34]. Además, indicó que debe existir una solicitud formal presentada por el fondo de pensiones, pues la solicitud directa del afiliado no es procedente. En particular, sostuvo que la accionante no cumple con los requisitos para acceder a la pensión de vejez ya que, según lo manifestado por el apoderado, la actora no cumple con el número de semanas exigido por la ley y nunca estuvo afiliada al Sistema de Pensiones. En virtud de lo anterior, adujo que en el caso de la tutelante: (i) ella se encuentra cobijada por el régimen especial del pasivo prestacional del sector salud para retirados antes del 31 de diciembre de 1993 y; (ii) no tiene derecho a pensión de vejez, por lo que la única prestación a la que podría acceder corresponde a la indemnización sustitutiva, prevista en el artículo

37 de la Ley 100 de 1993 y regulada por el Decreto 1730 de 2001. Sin embargo, advirtió que esa indemnización no es financiable con recursos de concurrencia, sino que debe ser pagada directamente por la entidad empleadora con recursos propios, debido a que la concurrencia solo cubre bonos pensionales.

69. Respecto a la certificación emitida por el Ministerio de Hacienda, mediante el radicado 2-2023-001031 del 11 de enero de 2023, en la que se indica que la señora Sara está inscrita como beneficiaria retirada, explicó que esa inscripción acredita que la tutelante laboró para la E.S.E., por lo cual una vez esa entidad suscriba el contrato de concurrencia para retirados, la actora podía ser incluida en la matriz de beneficiarios para la asignación de recursos para bonos pensionales, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales.

70. Frente a las acciones concretas que se hayan adelantado, informó que la E.S.E. remitió a la Secretaría de Salud la matriz de concurrencia para retirados, la cual fue radicada ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, resaltó que la accionante no fue incluida en esa matriz, debido a que el Ministerio mencionado únicamente reconoce recursos por bonos efectivamente pagados, lo que no ha sucedido en este caso.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

72. La Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela dictados en el trámite de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de

1991.

B. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

73. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos con el fin de establecer su procedencia. Así la Sala debe verificar que se observen las exigencias de: (i) legitimación en la causa (tanto por activa como pasiva); (ii) inmediatez; y (iii) subsidiariedad.

(i) Legitimación en la causa

74. Legitimación por activa. El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona puede interponer la acción de tutela, “por sí misma o por quien actúe en su nombre”. En desarrollo de lo anterior, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 define los titulares de la acción. En concreto, consagra que la tutela puede ser interpuesta: (i) directamente por el interesado; (ii) por intermedio de un representante legal; en caso de los menores de edad y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de un agente oficioso; o (v) a través de la Defensoría del Pueblo o del Personero Municipal.

75. En los casos en los que la acción de tutela es interpuesta mediante apoderado judicial, existen una serie de requisitos que deben ser asumidos por el abogado al momento de presentar la tutela, en concreto: (i) ostentar la condición de abogado titulado y (ii) adjuntar al escrito de tutela el poder especial debidamente otorgado[35].

76. En el presente caso, este requisito se encuentra acreditado toda vez que la

señora Sara, quien promovió la presente acción con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, vida digna y debido proceso, presuntamente vulnerados por la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia, actuó a través de apoderado judicial debidamente designado para los efectos del presente mecanismo constitucional[36].

77. Legitimación por pasiva. La legitimación en la causa por pasiva corresponde a la capacidad legal del accionado para ser llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental presuntamente vulnerado. En ese sentido, el artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela será ejercida contra: (i) cualquier autoridad pública que cuente con la aptitud legal o competencia para responder a las pretensiones y; (ii) excepcionalmente contra particulares, en los casos establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991.

78. En el expediente bajo análisis, la acción de tutela se dirige contra la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia[37], entidad descentralizada del orden municipal, dedicada a la prestación de servicios de salud, de origen público, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. En esta línea, como quiera que esta fue la entidad pública empleadora de la accionante, desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970 y quien, puntualmente, mediante las Resoluciones 088 y 113 de 2024, negó la solicitud de la actora relacionada con el reconocimiento y pago del bono pensional en su favor, bajo el argumento de que ningún fondo de pensiones lo había solicitado, la Sala observa que la E.S.E. está legitimada por pasiva al ser la entidad pública directamente señalada por la accionante de la presunta vulneración a sus derechos fundamentales.

79. Asimismo, en el presente caso, la Sala estima pertinente indicar que de acuerdo con el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 586 de 2017, se establece en cabeza de la entidad del sector salud el deber de “seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo

prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993”, lo que prima facie y de acuerdo con los antecedentes, recae sobre la E.S.E., encontrándose legitimada por pasiva en el proceso de la referencia.

80. Terceros con interés legítimo. La Corte ha señalado que el tercero con interés “parte de la existencia de un sujeto que, sin que forzosamente quede vinculado por la decisión, se halla jurídicamente relacionado con una de las partes o con la pretensión que se debate, de suerte que puede verse afectado desde una perspectiva o relación sustancial con los efectos jurídicos del fallo”. En esa medida, se ha establecido que los terceros con interés “se encuentr[a]n vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto que a la postre puedan resultar afectados por el fallo que se pronuncie”.

81. En el presente caso, el juez de primera instancia vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de Antioquia. Estas entidades, aunque no son las directamente responsables de la presunta vulneración alegada por la accionante, sí participan en la administración y cofinanciación del pasivo prestacional del sector salud, conforme a las competencias previstas en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993, el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, los artículos 61 a 63 de la Ley 715 de 2001, y el Decreto 586 de 2017, lo que constituye parte del objeto del presente asunto y justifica su calidad de terceros con interés legítimo. En consecuencia, la Sala coincide con la actuación realizada por el a quo y mantendrá dicha vinculación.

(ii) Inmediatez

82. La acción de tutela puede ser ejercida en todo momento. En este sentido, no es posible consagrar un plazo o término para la presentación de la acción, pues esta debe ser interpuesta en un tiempo prudente y razonable a partir de la existencia del hecho que

amenaza o vulnera los derechos fundamentales[38], dada la vocación de la acción de tutela para responder de manera inmediata a esa situación.

83. En este caso, la Sala encuentra acreditado el requisito de inmediatez por las siguientes razones: (i) el 24 de junio de 2024, la E.S.E. mediante Resolución 088 negó el reconocimiento y pago del bono pensional solicitado por la accionante; (ii) el 27 de junio de 2024, la actora presentó recurso de reposición contra la Resolución 088; (iii) el 4 de septiembre de 2024 la entidad accionada negó el recurso de reposición interpuesto; (iv) la acción de tutela se interpuso el 17 de septiembre de 2024. En este sentido, entre el último acto administrativo que negó el reconocimiento y pago del bono pensional solicitado y la interposición de la acción de tutela, transcurrieron 9 días, por lo que el amparo cumple con la mencionada exigencia al presentarse en un plazo razonable.

(iii) Subsidiaridad

84. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela procede ante la inexistencia de un mecanismo de defensa judicial, idóneo y eficaz, para resolver el asunto sometido a decisión, mientras no exista riesgo de materialización de un perjuicio irremediable respecto de los derechos invocados, en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional[39]. Así pues: (i) el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración; y, por el contrario, es (ii) procedente de manera transitoria, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable.

85. En este contexto, la Corte ha reconocido que los adultos mayores de la tercera edad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad que exige del juez constitucional una aplicación flexible del requisito de subsidiariedad. Así, ha sostenido que

“reconocer entre los adultos mayores a quienes están en una condición de mayor vulnerabilidad por un criterio etario, permite identificar a las personas que precisan especial apoyo para la realización de sus derechos, por el desgaste biológico que implica el paso del tiempo y así, concretar el principio a la igualdad y conservar la acción de tutela como un medio excepcional y subsidiario de protección de los derechos fundamentales, en los casos en los que se debate una pensión de vejez[40]”.

86. Ahora bien, esta Corporación ha advertido que, si bien la condición de sujeto de especial protección constitucional puede dar lugar a una flexibilización del requisito de subsidiariedad, esa circunstancia no es suficiente por sí sola para habilitar la procedencia del amparo como mecanismo principal. Tal como lo reiteró la Sentencia T-012 de 2023, la procedencia excepcional de la tutela en controversias pensionales exige la verificación concurrente de otros factores, tales como: (i) afectación grave de derechos fundamentales, en particular, del mínimo vital; (ii) agotamiento de gestiones administrativas o judiciales; y (iii) demostración de la ineficacia del medio judicial ordinario[41].

87. Así, el análisis sobre la subsidiariedad exige verificar si el mecanismo ordinario disponible es idóneo, es decir, si materialmente puede resolver el problema jurídico planteado desde una perspectiva integral de derechos y protegerlo de manera efectiva. Igualmente, debe ser eficaz, lo cual implica que permita una tutela oportuna y ajustada a las condiciones concretas de la parte accionante[42].

88. En particular, cuando la acción de tutela se orienta a obtener el reconocimiento y pago de prestaciones económicas de carácter pensional la acción de tutela es, en principio, improcedente. Lo anterior, por cuanto se trata de un asunto sometido a requisitos legales previamente establecidos, y el ordenamiento prevé mecanismos judiciales como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho[43] o el proceso ordinario laboral[44], según corresponda. No obstante, esta regla general admite excepciones cuando el mecanismo ordinario, en el caso concreto, no resulta idóneo o eficaz para brindar una

protección efectiva a los derechos fundamentales involucrados.

89. En el caso concreto, la Sala encuentra que los mecanismos ordinarios, en particular, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es idóneo ni eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la señora Sara, por lo que se habilita la procedencia del amparo como un mecanismo definitivo de protección, como se explica a continuación.

90. La accionante, actualmente, es una mujer de 90 años de edad, quien, de acuerdo con la información aportada al expediente, presenta múltiples diagnósticos en su situación de salud, entre estos, macroglobulinemia de Waldenström (un tipo de cáncer hematológico), hipertensión arterial, hipotiroidismo, enfermedad renal y prediabetes. Actualmente no cuenta con ingresos propios, y depende económicamente del apoyo de sus hijas. Estas condiciones la ubican en una situación de vulnerabilidad, tanto por su avanzada edad como por su complejo estado de salud y situación económica.

91. Si bien la controversia puede ser planteada ante el juez de lo contencioso administrativo, en el presente caso, la duración prolongada del proceso judicial en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -que podría extenderse varios años- tornaría inane cualquier eventual decisión favorable, dadas las limitaciones físicas y económicas que enfrenta la accionante. En efecto, la Corte ha indicado, por ejemplo, en la sentencia T-164 de 2011, que “[e]l 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)”. Así, la exigencia de acceder a la jurisdicción a partir de los mecanismos judiciales ordinarios, resulta ser una carga desproporcionada que termina por no ofrecer una protección real y efectiva y, justifica la intervención inmediata del juez constitucional para proteger sus derechos fundamentales, en caso de encontrarlos vulnerados en el marco de un análisis de fondo.

92. En este orden de ideas, para la Sala, someter a la accionante a un trámite judicial ordinario implica desconocer la dimensión real de su situación de vulnerabilidad, su edad avanzada, su delicado estado de salud y la urgencia de asegurar su subsistencia. En consecuencia, la acción de tutela bajo revisión cumple con el requisito de subsidiariedad, pues constituye el único medio judicial idóneo y eficaz para responder de manera urgente a la situación que presenta la accionante en el presente caso.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE LA DECISIÓN

93. De manera previa al planteamiento del problema jurídico que debe resolver la Sala en esta ocasión, resulta pertinente referirse, en primer lugar, al principio *iura novit curia*. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la acción de tutela debe interpretarse de conformidad con el referido principio, según el cual “corresponde al juez (...) discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen”, de este modo, el juez de tutela adquiere un papel activo en la conducción del proceso[45].

94. En este marco, en virtud de la sentencia SU-150 de 2021, el juez no se encuentra limitado por el principio de congruencia, como quiera que, dada la naturaleza del amparo y sobre la base de los principios procesales que rigen su actuación, a aquél le corresponde determinar con certeza cuál o cuáles son los derechos fundamentales que pueden ser objeto de vulneración o de amenaza, con la finalidad de garantizar su efectiva protección. Así, en virtud de la garantía del debido proceso, una decisión que se adopte por el juez de tutela con carácter *extra y ultra petita*, tan solo es válida y resulta ajustada a derecho, cuando ella se sustenta en los hechos efectivamente narrados, en las pruebas aportadas, recaudadas y valoradas, y en las demás circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela. Así, es posible realizar un estudio del caso bajo estudio que no solamente se circunscriba a las pretensiones expresamente esbozadas en la

demanda, sino que, además, contemple todas aquellas posibilidades a que tenga derecho y que aseguren la protección de las prerrogativas de la accionante[46].

95. En atención a lo anterior, previo al planteamiento del problema jurídico, le corresponde a esta Sala a la luz del mencionado principio de interpretación, precisar que el presente debate constitucional no se limita exclusivamente a la negativa de la E.S.E. accionada a reconocer, liquidar y pagar el bono pensional reclamado. Del estudio integral de la demanda, así como de los informes allegados por la entidad accionada y las entidades vinculadas, se evidencia que, existen otras prestaciones, a las que la accionante -de acuerdo con la normatividad aplicable- podría tener derecho (v.gr. la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez), en consideración a sus especiales condiciones de vulnerabilidad.

96. En este sentido, la Sala no solo abordará el estudio de lo atinente al pago del bono pensional solicitado, también examinará los deberes de información, orientación y asistencia diferenciada que las entidades deben cumplir, como administradoras pensionales, cuando se enfrentan a situaciones como la que aquí se revisa y la posibilidad de reconocimiento de una indemnización sustitutiva de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente.

(i) Planteamiento de los problemas jurídicos

97. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional le corresponde determinar si: ¿La E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de la señora Sara, al negar el reconocimiento y pago del bono pensional bajo el argumento de que la accionante no se encontraba afiliada al Sistema General de Pensiones, sin tener en cuenta que la accionante trabajó para esa entidad desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970?

98. En caso de que la respuesta al planteamiento anterior sea negativa, la Sala estudiará si: (i) ¿La accionante tiene derecho al reconocimiento de una indemnización sustitutiva, teniendo en cuenta que trabajó para la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia durante 17 años, 3 meses y 1 día bajo el régimen prestacional previo a la Ley 100 de 1993? y (ii) ¿La E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de la accionante, al omitir brindarle información, orientación y asistencia diferenciada, que le permitiera y/o facilitara a la actora acceder, sin demora, a otro tipo de prestaciones?

99. Como metodología de la presente decisión, la Sala estructurará su análisis de la siguiente manera: (i) El derecho a la seguridad social en materia pensional y su protección reforzada en favor de personas adultas mayores; (ii) la obligación de las entidades del sector salud de garantizar el pago del pasivo prestacional causado antes de 1993; (iii) la naturaleza, regulación y alcance del “bono pensional”; (iv) el fundamento jurídico y jurisprudencial de la indemnización sustitutiva en los casos de personas que cotizaron antes de la entrada en vigencia del Sistema Integral de Seguridad Social; (v) el deber de información, orientación y asistencia diferenciada y completa a personas adultas mayores por parte de las entidades encargadas del pago de prestaciones pensionales. Finalmente, (vi) realizará el análisis del caso concreto y determinará los remedios judiciales a que haya lugar.

(i) El derecho a la seguridad social en materia pensional y su protección reforzada en favor de las personas adultas mayores

100. La seguridad social constituye un derecho fundamental protegido por el artículo 48 de la Carta Política, el cual garantiza a todas las personas un derecho irrenunciable a acceder a prestaciones económicas y servicios destinados a enfrentar contingencias que

limitan o afectan la posibilidad de subsistencia digna[47]. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la seguridad social tiene una doble dimensión: (i) es un derecho fundamental ya que “se encuentra vinculada con la garantía de protección frente a determinadas contingencias que pueden afectar la vida de las personas y es por ello que su realización se enfoca en la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital, lo que le otorga el carácter de derecho irrenunciable[48]”; y (ii) un servicio público a cargo del Estado, regido por principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad y participación (C.P. arts. 2, 48 y 53)[49].

101. En el plano internacional, el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 9 del Protocolo de San Salvador han señalado que la seguridad social protege especialmente frente a la vejez, la discapacidad, la muerte y otras situaciones que afectan la capacidad de obtener ingresos para una vida digna[50]. Estas garantías integran el bloque de constitucionalidad y obligan al Estado colombiano a promover su efectividad[51].

102. La seguridad social, y en particular las prestaciones pensionales, no constituyen un beneficio o liberalidad estatal, sino la contraprestación legítima que se otorga a quienes han cumplido durante su vida activa con aportes y años de trabajo. Así, “la pensión de vejez constituye un salario diferido, fruto del ahorro forzoso y prolongado que durante años efectuaron las personas afiliadas al sistema” [52]. Por lo tanto, no se trata de una gracia o favor, pues su reconocimiento deriva del esfuerzo realizado por una persona durante su vida laboral.

103. Ahora bien, cuando se trata de personas mayores, quienes, debido al deterioro natural de la salud, la pérdida progresiva de su capacidad laboral y la dificultad para generar ingresos, enfrentan riesgos agravados de exclusión, pobreza y desprotección, la protección es reforzada. En múltiples ocasiones, la Corte ha resaltado que la seguridad social en

materia pensional constituye un mecanismo indispensable para preservar el mínimo vital, entendido como el conjunto de condiciones materiales indispensables para tener una vida digna[53].

104. En ese sentido, esta Corte ha sostenido que, pese a que algunas facetas de los derechos prestacionales requieren desarrollo progresivo, el acceso a prestaciones definidas y reconocidas por el sistema jurídico no puede ser obstaculizado mediante formalismos, omisiones o indiferencia estatal, en especial, cuando se trata de sujetos de especial protección como las personas adultas mayores, personas con discapacidad o quienes dependen exclusivamente de estas prestaciones para su subsistencia[54].

105. En este marco, las prestaciones pensionales -cuando proceden conforme a la normativa aplicable-, constituyen mecanismos esenciales para materializar la garantía del mínimo vital. No se trata, por tanto, de un derecho meramente patrimonial sino de un derecho fundamental cuya negación afecta de manera directa la dignidad humana.

106. El alcance y eficacia de la seguridad social debe interpretarse de manera diferencial y reforzada en favor de las personas adultas mayores (art. 46 C.P.[55]), quienes pueden enfrentar con mayor intensidad las consecuencias adversas de la desprotección económica y social. Ello exige a las autoridades eliminar las barreras normativas, administrativas e institucionales que dificulten el acceso a las prestaciones sociales a las que tienen derecho y garantizar el goce efectivo de sus derechos.

(ii) La obligación de las entidades del sector salud de garantizar el pago del pasivo prestacional causado antes de 1993

107. Entre 1945 y 1967 las entidades públicas, incluidas las del sector salud, asumieron directamente el reconocimiento y pago de las pensiones de jubilación de sus trabajadores, bajo un modelo de prestaciones patronales. Esta obligación estaba fundada en normas, como el Decreto 2350 de 1944 y la Ley 6ª de 1945, que reconocían esa pensión al cumplir 20 años de servicio y 50 años de edad, salvo cuando existiera una caja de previsión social que asumiera el riesgo[56].

108. Posteriormente, el Decreto Ley 3135 de 1968 unificó el régimen prestacional, elevando a 55 años la edad mínima para la pensión y manteniendo como requisito 20 años de servicio[57]. Esta norma fue reglamentada por el Decreto 1848 de 1969, cuyo artículo 75 reafirmó que, en ausencia de afiliación a una caja de previsión, la entidad empleadora debía asumir el reconocimiento y pago de la pensión[58].

109. En lo que respecta a la obligación de asumir el pago de las prestaciones sociales en el sector salud, se expidió la Ley 60 de 1993, la cual creó el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud para cubrir el pasivo causado hasta el 31 de diciembre de 1993. Al respecto, si bien las instituciones hospitalarias públicas estuvieron originalmente a cargo del reconocimiento y pago directo de las pensiones y cesantías de sus trabajadores, este régimen fue modificado progresivamente con la creación del Sistema General de Pensiones y, especialmente, con la expedición de la Ley 715 de 2001, que suprimió el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud y trasladó dicha carga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público[59].

110. En particular, en desarrollo del artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el legislador dispuso que las instituciones del sector salud continuarían presupuestando y pagando dichas prestaciones hasta tanto se realizara el corte de cuentas con la Nación y las entidades territoriales y se suscribieran los contratos de concurrencia. Esta medida tenía carácter transitorio, como lo confirmó el artículo 78 de la Ley 1438 de 2011, que precisó que la financiación del pasivo pensional es responsabilidad exclusiva de la Nación y las entidades

territoriales, en proporción a su participación histórica en el sistema de salud[60]. Sin embargo, la operatividad de dicho esquema exige que las E.S.E. cumplan con una serie de deberes administrativos fundamentales, consistentes en la identificación, reporte y validación de la información de los beneficiarios del pasivo, condición necesaria para formalizar el contrato de concurrencia y permitir que la Nación asuma efectivamente la carga financiera. Hasta tanto no se perfeccionen tales acuerdos, subsiste para las entidades hospitalarias la obligación de presupuestar y pagar directamente las prestaciones, no como responsables sustanciales del pasivo, sino en calidad de empleadoras, y como medida temporal sujeta a reembolso posterior a través del mecanismo de anticipo a la concurrencia[61].

(iii) La naturaleza, regulación y alcance del “bono pensional”

111. La estructura del Sistema General de Pensiones, previsto en la Ley 100 de 1993, se fundamenta en garantizar a los afiliados la protección frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte[62] [63]. No obstante, el tránsito de las antiguas cajas de previsión[64] al sistema unificado de la Ley 100 de 1993, precisó la creación de instrumentos que permitieran consolidar los derechos pensionales causados total o parcialmente bajo el régimen anterior.

112. En ese contexto, el bono pensional fue concebido como un mecanismo destinado a asegurar la movilidad y continuidad de las reservas para la financiación de las pensiones, garantizando que los aportes efectuados antes de la entrada en vigor del nuevo sistema, no se pierdan y contribuyan al financiamiento de la pensión en el régimen al cual se traslada el afiliado[65]. Así, el bono pensional es un instrumento financiero creado por la Ley 100 de 1993, cuya finalidad es contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de quienes, al incorporarse al Sistema General de Pensiones, habían causado derechos pensionales parciales por vínculos laborales anteriores.

113. Desde una perspectiva constitucional, la Corte ha precisado que el bono pensional tiene trascendencia iusfundamental al materializar la movilidad de recursos que garantizan el financiamiento de las pensiones de los afiliados, convirtiéndose en un mecanismo indispensable para que el sistema pueda reconocer, sin interrupciones, el derecho a la pensión. En esa línea, el bono pensional ha sido definido como un documento crediticio[66] que refleja en dinero los tiempos de afiliación o servicio causados por el trabajador y que, una vez cumplidos los requisitos legales, se endosa y redime a favor del Fondo de Pensiones para la financiación efectiva de la pensión[67].

114. En relación con la naturaleza jurídica de los bonos pensionales, la Corte ha explicado que estos constituyen un instrumento financiero y contable creado para asegurar la formación de unidades de capital destinadas a financiar las futuras pensiones de los afiliados al sistema de seguridad social en pensiones. Su objetivo no es la captación de nuevos recursos del público, sino la proyección y capitalización de los aportes ya realizados, a través de un mecanismo que permite trasladar, entre distintas entidades del sistema, las obligaciones derivadas de las cotizaciones acumuladas. En tal sentido, el bono pensional es un título representativo de una obligación económica y social que preserva el valor de las pensiones frente a la variación de los precios, garantizando la capacidad de pago de la prestación, conforme a la finalidad constitucional de protección al derecho a la seguridad social[68].

115. Los bonos pensionales se pueden clasificar: (i) de acuerdo con su emisor[69]; y (ii) según la naturaleza del traslado, los cuales pueden ser[70]: bono tipo A, que corresponde a los trabajadores que se trasladan del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS). Estos bonos, a su vez, presentan dos modalidades, según la fecha de la primera vinculación laboral válida del afiliado: la modalidad 1, para quienes iniciaron labores después del 30 de junio de 1992, y la modalidad 2, para quienes lo hicieron antes del 1º de julio de 1992[71]; bono tipo B, aplicable a servidores públicos que se trasladan del régimen de ahorro individual al de prima media[72]; Bonos especiales, que a su vez pueden ser: (a) tipo C[73], que se expide a favor del Fondo

de Previsión del Congreso; (b) tipo E[74], previsto para trabajadores que se trasladan al régimen exceptuado de Ecopetrol; y (c) tipo T[75], que representa los aportes trasladados al ISS o Colpensiones por servidores públicos que cotizaban a cajas de previsión o entidades públicas responsables del pago de la pensión[76].

116. En este contexto, para que una persona sea beneficiaria del bono pensional debe cumplir con los requisitos de acceso conforme al tipo de bono que solicite, esto es, si es tipo A, tipo B o algún tipo especial (C, E y T). Esto se fundamenta en que el bono pensional no es una suma de dinero disponible a voluntad del solicitante, sino que su ejecución está condicionada a la situación jurídica que aquel haya estructurado respecto al derecho prestacional[77]. Así para acceder a los bonos pensionales los solicitantes deben cumplir los siguientes requisitos según el tipo de bono:

Tipo de bono

Destinatarios y naturaleza

Requisitos mínimos

Soporte normativo

Tipo A

Trabajadores que se trasladan al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) – Se subdivide en Modalidad 1 (primer vínculo iniciado después del 30 de junio de 1992) y Modalidad 2 (vínculo anterior al 1° de julio de 1992)

- a) Que estén cotizando o hubieren efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o las cajas o fondos del sector público;
- b) Que estén prestando servicios o hubieren prestado servicios al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos del orden nacional, departamental, municipal o distrital, con vinculación contractual o legal y reglamentaria;

c) Que estén prestando servicios mediante contrato de trabajo con empleadores del sector privado que tenían a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones, siempre que la vinculación laboral se encontrare vigente a la fecha de expedición de la Ley 100 de 1993 o se hubiere iniciado con posterioridad a la misma fecha, y

d) Que estén afiliados o hubieren estado afiliados a cajas de previsión del sector privado que tuvieran a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones legales.

Decreto 1748 de 1995 (Art. 1, 24, 28-31, 41, 52, 59); Decreto 3798 de 2003.

Tipo B

a) Quienes estén prestando servicios o hubieren prestado servicios al Estado o a alguna de sus entidades descentralizadas como servidores públicos de cualquier orden, con vinculación contractual o legal y reglamentaria.

b) Los bonos pensionales de las empresas, entidades y fondos de que tratan los artículos 131[78], 242 y 279[79] de la Ley 100 de 1993, dentro del cual se encuentra:

1. Pasivo prestacional para el sector salud[80], conformado por beneficiarios activos[81], jubilados[82] y retirados. El último grupo, conformado por personas que laboraron antes del 31 de diciembre de 1993, al servicio de una institución de salud, de las que trata los literales a, b y c del artículo 8º del Decreto 306 de 2004[83].

Decreto-Ley 1314 de 1994 (Art. 1 y siguientes) Decreto 1748 de 1995 (Art. 3, 36, 41, 44, 57)

Tipo E

Aplicable a trabajadores de Ecopetrol.

a) Estar vinculado a Ecopetrol, bajo su régimen de seguridad social preexistente.

b) Haber cumplido con los requisitos internos (por ejemplo, edad, tiempo de servicios) según lo previsto en la normativa interna y la convención colectiva, sin que se aplique el régimen general.

c) Cumplir con las condiciones especiales de aportes y cotizaciones determinadas por la empresa.

Decreto 807 de 1994 (Artículos 1 a 4 y siguientes) Ley 100 de 1993 (Art. 279)

Tipo C

Bonos emitidos a favor del Fondo de Previsión Social del Congreso.

a) Dirigidos a quienes se trasladan o se afilian al Fondo con posterioridad al 31 de marzo de 1994 (con modalidades 1 y 2 según el origen de los tiempos laborales).

Decreto 816 de 2002.

Tipo T

Bono Pensional Especial destinado a cubrir el diferencial del régimen de transición para quienes, a 1° de abril de 1994, cumplían condiciones especiales (ej. activos, retirados o que continuaron cotizando de forma independiente)

a) Haber trabajado en el sector público antes del 1° de abril de 1994, ya sea como afiliado o cotizante al ISS (o sus equivalentes) en situación de activo o inactivo.

b) Haber continuado cotizando como independiente o a través de una entidad privada (según el caso) después de haber prestado servicios en el sector público.

c) Que el servidor cumpla las condiciones de transición.

Decreto 4937 de 2009

117. La entidad encargada de emitir el bono pensional debe establecer su procedencia de acuerdo a los requisitos mínimos establecidos; una vez la solicitud sea aprobada, la

entidad debe proceder con la liquidación, emisión, expedición del respectivo bono para lo cual deben acreditarse una serie de aspectos previstos en los Decretos 1748 de 1995, 1513 de 1998 y 3798 de 2003:

Aspecto

Bono Tipo A

Bono Tipo B

Momento de corte

La fecha de corte (FC) es la fecha de traslado al régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

La fecha de corte (FC) es la fecha de traslado al ISS.

Redención normal

Ocorre cuando el afiliado cumple 62 años si es hombre o 60 años si es mujer, o cuando completa mil semanas de vinculación válida (art. 20 D.1748/95).

Ocorre cuando el afiliado se pensiona por vejez conforme a la Ley 100 de 1993 (art. 15 D.1748/95).

Redención anticipada

Procede por fallecimiento, invalidez o por devolución de saldos, cuando el afiliado no cumple requisitos para pensión mínima (art. 16 D.1748/95 y T-056/17).

Procede por fallecimiento, invalidez o por reconocimiento de indemnización sustitutiva (art. 16 D.1748/95).

Negociabilidad

Puede ser negociado o utilizado para adquirir acciones de empresas públicas previo

consentimiento del afiliado (art. 52 D.1748/95 y T-056/17).

No es negociable. Solo puede redimirse para financiar la pensión o la indemnización sustitutiva (art. 44 D.1748/95).

Forma de cálculo

El valor básico (BC) se calcula mediante fórmula:

$$BC = (FAC1 * PR + FAC2 * AR) * FAC3.$$

Donde:

PR = pensión de referencia basada en salario y semanas.

AR = auxilio funerario.

El valor básico (BC) se calcula proyectando una reserva equivalente a lo que habría acumulado el trabajador como reserva actuarial del ISS, capitalizada al 5,5% efectivo anual, considerando salario base, edad y tiempo de servicios (Art. 41 D.1748/95).

Liquidación

La realiza la AFP en coordinación con la Oficina de Bonos Pensionales (OBP). Incluye: historia laboral, cálculo de salario base, cálculo de BC y obtención de la liquidación provisional (Art. 52 D.1748/95).

La realiza la OBP o directamente el ISS, con base en certificaciones de empleadores públicos y la historia laboral registrada (Art. 52 D.1748/95 y Art. 35 para certificaciones).

Pago

El valor se gira a la cuenta de ahorro individual del afiliado en la AFP[84].

ingresa en el fondo común del ISS (Colpensiones) y cuando se redime sirve para pagar la pensión. (art. 44 D.1748/95).

Quien lo gestiona

La AFP gestiona la historia laboral, la liquidación y la solicitud de emisión y expedición ante la OBP (T-056/17).

La historia laboral y la solicitud de emisión la tramita el ISS (Colpensiones) o el empleador público, quien certifica la información (arts. 35 y 44 D.1748/95).

Riesgos de mora

El emisor o contribuyente que no pague genera intereses de mora conforme al artículo 12 del Decreto 1748 de 1995.

Igual, genera intereses moratorios conforme al artículo 12 del Decreto 1748 de 1995.

Tabla No. 2 Etapas para la emisión del bono pensional tipo A y B

118. La regulación del bono pensional ha sido consistente al determinar que este mecanismo no tiene como finalidad constituir un ingreso directo para el afiliado, sino que su destinación se dirige a fortalecer el capital pensional administrado por las entidades del Sistema General de Pensiones, de cara a garantizar la prestación económica a la que aspira el afiliado.

119. En efecto, el bono pensional se paga al “legítimo tenedor”, el cual, según lo dispuesto en los artículos 48 y 52 del Decreto 1748 de 1995, corresponde a la administradora del régimen al que pertenezca el trabajador. Las administradoras de pensiones están habilitadas para recibir los recursos que integran el bono, sin que exista la posibilidad de pago directo al afiliado, incluso si este ha cumplido la edad y condiciones para redimirlo.

120. En síntesis, los bonos pensionales buscan financiar las pensiones o la indemnización sustitutiva de los usuarios que cumplan con los requisitos mínimos para su emisión. Una vez se acredite el cumplimiento de los requisitos, las entidades emisoras

deben emitir el respectivo bono a favor de la entidad administradora.

(iv) Fundamento jurídico y jurisprudencial de la indemnización sustitutiva en los casos de personas que cotizaron antes de la entrada en vigencia del Sistema Integral de Seguridad Social

121. La indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, regulada en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, constituye una prestación económica subsidiaria destinada a compensar en dinero los aportes efectuados por aquellas personas que, habiendo alcanzado la edad para pensionarse, no reúnen el número mínimo de semanas exigidas y no están en condiciones de seguir cotizando al sistema[85]. Su finalidad es brindar una protección mínima a quienes, pese a su trayectoria laboral, no logran acceder a la pensión y carecen de medios para continuar generando ingresos en la vejez[86].

122. La jurisprudencia de la Corte ha reconocido de manera reiterada que el derecho a la indemnización sustitutiva constituye un mecanismo compensatorio que permite a las personas, que no consolidaron una pensión de vejez, obtener una suma de dinero. Este derecho es aplicable incluso cuando los tiempos de servicio o cotización fueron prestados o causados antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

124. De manera específica, la jurisprudencia ha resaltado que la falta de afiliación o el pago de aportes no puede ser imputable al trabajador, máxime cuando su vinculación laboral se produjo bajo regímenes anteriores en los cuales no existía la obligación de traslado al sistema pensional o dicha responsabilidad era asumida directamente por el

empleador. Así, la afiliación previa al sistema general de pensiones no puede exigirse como requisito para el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, pues ello permitiría un enriquecimiento injustificado de las entidades públicas que se beneficiaron de la prestación del servicio sin trasladar los recursos al sistema.

125. En casos de servidores retirados antes de 1993 y que no alcanzaron la densidad mínima de semanas exigidas por la Ley 100 de 1993, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que las entidades deben reconocer la indemnización sustitutiva sobre la base de la totalidad de las semanas acreditadas. Así, de acuerdo con esa jurisprudencia: (i) la indemnización sustitutiva procede aun cuando los tiempos de servicio correspondan a periodos anteriores a la Ley 100 de 1993; (ii) la falta de afiliación a alguno de los regímenes pensionales creados en la Ley 100 de 1993 no es obstáculo para el reconocimiento de esta prestación; (iii) las entidades empleadoras mantienen la responsabilidad por los riesgos no trasladados al sistema, y (iv) el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva constituye una obligación de orden público y de aplicación inmediata, esto es, sin condicionamientos derivados de la afiliación al sistema o fecha de retiro.

(v) El deber de información, orientación y asistencia diferenciada y completa por parte de las entidades encargadas del pago de prestaciones pensionales a personas adultas mayores

126. La seguridad social es un derecho fundamental de carácter irrenunciable (art. 48 C.P.) que adquiere una especial relevancia cuando se trata de personas adultas mayores, quienes deben ser objeto de un trato prioritario por parte del Estado (art. 46 C.P.). La Corte ha reconocido que este derecho no puede ser entendido como una mera expectativa, sino como una prestación indispensable para asegurar una existencia digna, particularmente, frente a quienes se encuentran en situación de desprotección material[87].

127. En este marco, en cabeza de las entidades encargadas del reconocimiento y pago

de prestaciones sociales, existe un deber reforzado de información, orientación y asistencia diferenciada a las personas adultas mayores. Este deber, si bien no aparece expresamente consagrado, emerge de la interpretación sistemática de los artículos 2[88], 6[89], 13[90], 29[91], 46[92], 48[93] y 209[94] de la Constitución.

128. La garantía de los derechos al debido proceso y a la igualdad impone a las autoridades el deber de informar con claridad los requisitos de acceso a prestaciones sociales, sustentar sus decisiones en evidencia empírica suficiente y valorar su impacto. La transparencia y la publicidad no son solo exigencias formales, son condiciones esenciales para permitir la participación informada del ciudadano y evitar que el trámite administrativo se convierta en un ejercicio arbitrario e ininteligible, particularmente, cuando se trata de derechos cuya configuración normativa ha sido objeto de múltiples transiciones y cuya gestión exige altos estándares de orientación e información[95].

129. Tal es el caso del derecho a la seguridad social pensional de personas adultas mayores, que realizaron cotizaciones o prestaron servicios antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y no consolidaron una pensión de vejez, ni reúnen los requisitos para la expedición de un bono pensional, el cual se caracteriza por la confluencia de múltiples regímenes normativos (i.e. Ley 33 de 1985, Ley 60 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Decreto 586 de 2017 y disposiciones sectoriales) y precisa la necesidad de informar, orientar y asistir de manera diferenciada y completa a este grupo de personas, en particular, cuando no cumplen requisitos para la expedición de bonos pensionales, pero tengan derecho a otras prestaciones (i.e. la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993).

130. Frente a esa complejidad normativa, el deber de información adquiere especial relevancia. Así lo reconoce la Ley 2381 de 2024[96], al establecer en cabeza de las administradoras de pensiones un deber estricto de brindar orientación clara, veraz, completa y diferenciada, de modo que los solicitantes puedan ejercer sus derechos con conocimiento

de causa y tomar decisiones informadas sobre su acceso a prestaciones sustitutivas, como la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

131. Este deber se refuerza cuando la persona solicitante es adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad. La Ley 2055 de 2020, que incorpora al ordenamiento la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ordena a las autoridades adoptar mecanismos efectivos para facilitar el ejercicio de sus derechos, garantizando el acceso a información[97]. En el mismo sentido, la Ley 1251 de 2008, sobre protección a las personas adultas mayores, impone deberes concretos en cabeza de las entidades públicas para facilitar su inclusión en los sistemas de protección social, y exige el diseño de canales institucionales específicos que atiendan sus particularidades físicas, cognitivas y económicas.

132. Así, el mandato de protección a las personas adultas mayores (art. 46 C.P.) y el carácter irrenunciable e imprescriptible de la seguridad social (art. 48 C.P.), precisan que las entidades públicas encargadas del reconocimiento y pago de prestaciones sociales deben cumplir un deber reforzado de información, orientación y asistencia diferenciada y completa respecto de esta población. Este deber comprende, entre otras, las siguientes obligaciones mínimas: a) Informar al ex trabajador de manera clara, comprensible, oportuna y completa que, al no existir afiliación al Sistema General de Pensiones o al no cumplirse los requisitos de tiempo o cotización, no es procedente la expedición del bono pensional; b) explicarle de forma expresa que la prestación procedente, conforme al artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y a la jurisprudencia[98], corresponde a la indemnización sustitutiva y c) realizar un corte de cuentas de manera inmediata y presentar al solicitante la cuantía de la indemnización sustitutiva a que tiene derecho, brindándole la posibilidad de aceptar o no su reconocimiento y pago.

133. En consecuencia, el juez constitucional, al evaluar casos que involucren a personas adultas mayores que realizaron cotizaciones o prestaron servicios antes de la

entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y no consolidaron una pensión de vejez, ni reúnen los requisitos para la expedición de un bono pensional -que presenten solicitudes para el reconocimiento de prestaciones pensionales o sustitutivas-, deberá verificar si la entidad empleadora o administradora ha cumplido con este deber de información, orientación y asistencia diferenciada y completa con el fin de promover la materialización y garantía efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido, la omisión de las obligaciones relacionadas con tal deber pone en riesgo la garantía de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana de la persona adulta mayor.

(vi) Análisis del caso en concreto

134. Conforme a lo expuesto en esta providencia, la Sala procederá con el análisis del caso concreto de conformidad con el planteamiento de los problemas jurídicos así: En primer lugar, respecto de la primera cuestión, establecerá que la accionada no vulneró los derechos de la accionante al negar el reconocimiento y pago del bono pensional pues, de acuerdo con la información que obra en el expediente, no se probó el cumplimiento de los requisitos para tal efecto. En segundo lugar, respecto al derecho al reconocimiento de una indemnización sustitutiva en cabeza de la accionante, teniendo en cuenta que trabajó para la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia durante 17 años, 3 meses y 1 día bajo el régimen prestacional previo a la Ley 100 de 1993, la Sala determinará su procedencia y precisará que la accionada es la llamada a su reconocimiento y pago. En tercer lugar, destacará que la actora no recibió información, orientación y asistencia diferenciada, que le permitiera y/o facilitara el acceso inmediato, esto es, sin demoras, a otro tipo de prestaciones (al punto de tener que acudir a la jurisdicción para la garantía de sus derechos), lo que desconoció tal protección a sus derechos. Lo anterior, por las siguientes razones:

135. La señora Sara tiene derecho a la indemnización sustitutiva, pero no al bono pensional. En el caso objeto de estudio, el apoderado de la señora Sara (quien actualmente cuenta con 90 años de edad, y considerables afectaciones a su salud y situación

económica), indicó que la E.S.E. había vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, debido a que la accionada le negó el reconocimiento y pago del bono pensional.

136. Al respecto, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente bajo revisión, la Sala constata lo siguiente: (i) la accionante trabajó para la entidad accionada desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970; (ii) el 6 de mayo de 2024 la accionante solicitó a la E.S.E. accionada el reconocimiento y pago de un bono pensional por los tiempos que trabajó en dicha entidad, esto, es del 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970, sin solicitar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva; (iii) la accionada, por medio de la Resolución 088 de 2024, negó el reconocimiento y pago del bono pensional afirmando que ningún fondo de pensiones lo había solicitado; (iv) la señora Sara presentó recurso de reposición en contra de la negativa de la accionada; (v) mediante la Resolución 113 del 4 de septiembre de 2024, la E.S.E. resolvió de forma negativa el recurso de reposición; y (vi) la tutelante no se encuentra afiliada al régimen de prima media con prestación definida ni al de ahorro individual con solidaridad.

137. En este contexto, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si: ¿La E.S.E. vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de la señora Sara, al negar el reconocimiento y pago del bono pensional bajo el argumento de que la accionante no se encontraba afiliada al Sistema General de Pensiones, sin tener en cuenta que la accionante trabajó para esa entidad desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970?

138. En el presente caso, la accionante trabajó para el Hospital Santa Lucía de Fredonia desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970, bajo un régimen laboral anterior a la entrada en vigor del Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, por lo que no reúne los requisitos (técnicos y jurídicos) para acceder a algún tipo de bono pensional. Como se explicó en la parte considerativa de esta decisión, los bonos

pensionales, están dirigidos exclusivamente a trabajadores que efectuaron aportes, estuvieron afiliados al sistema y cumplieron condiciones específicas de traslado entre regímenes. Para la Sala, ninguna de estas condiciones se configuró en el caso bajo estudio.

139. En particular, el bono tipo A está previsto para personas que se trasladan al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), y requiere una vinculación laboral válida con posterioridad al 1° de julio de 1992, además de una afiliación efectiva a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). El bono tipo B, por su parte, aplica a servidores públicos que cotizaron al ISS y se trasladaron al Régimen de Prima Media. Finalmente, el bono tipo T, exige el cumplimiento de condiciones de transición y cotización posterior al 1° de abril de 1994. Ninguna de estas tipologías es aplicable a una extrabajadora que cesó funciones el 1 de enero de 1970, cuando no existía afiliación obligatoria ni régimen de cotizaciones (como los previstos en la Ley 100 de 1993).

140. Por lo tanto, para la Sala, no es de recibo configurar un bono pensional a su favor ni siquiera como un “mecanismo de devolución de saldos”, como lo indicó la parte actora. En efecto, el bono pensional no es una prestación autónoma ni una suma líquida disponible para el beneficiario, sino un título emitido exclusivamente para financiar una prestación, siempre que el afiliado cumpla los requisitos del sistema. Como lo ha reiterado la jurisprudencia, los bonos pensionales solo pueden redimirse a favor de la administradora del régimen pensional al que esté afiliado el o la trabajadora y no constituyen un ingreso directo para el solicitante.

141. Asimismo, la solicitud elevada por el apoderado de la accionante en el sentido de que el bono pensional sea pagado directamente como “devolución de saldos”, carece de respaldo normativo. La Sala aclara que el valor preliminar del bono pensional referido por el apoderado de la accionante, estimado en \$75.071.000 con corte al 30 de noviembre de 1995, obedece a un cálculo actuarial hipotético incluido en una nota técnica del Ministerio de

Hacienda. Tal valor no se deriva de aportes reales ni consolida un derecho en cabeza de la actora, sino que responde a una proyección (basada en fórmulas previstas en el Decreto 1748 de 1995, las cuales incorporan variables como la edad, la esperanza de vida, el salario base y la densidad estimada de cotización).

142. Estas simulaciones tienen como único fin establecer una reserva teórica para efectos de financiar futuras prestaciones, pero no configuran, en sí mismas, un derecho exigible en los casos en los que no concurren los requisitos (técnicos y jurídicos) para la emisión del bono. Del mismo modo, la actualización del valor proyectado no transforma la naturaleza jurídica del bono ni lo convierte en un ingreso directo disponible para el solicitante, por cuanto su redención se encuentra condicionada a la afiliación en un régimen pensional lo que, se reitera, no se acredita en el presente caso.

144. En efecto, el bono pensional es un título representativo de una obligación contingente, cuyo legítimo tenedor es la entidad administradora del régimen pensional al que esté afiliado el trabajador[100], pero su existencia depende de la estructuración previa del derecho pensional y no de un acto de voluntad de una administradora de pensiones. En este caso, la ausencia de solicitud por parte de una administradora de pensiones no es una omisión, sino la expresión natural de que la accionante no se encontraba afiliada a ningún régimen pensional al momento de su desvinculación laboral, ni cumplía con los requisitos técnicos para la emisión del bono, situación que además excluye la posibilidad de que se haya configurado el derecho. En este sentido, la Sala estima pertinente aclarar que la procedencia del bono está condicionada a hechos objetivos y verificables y no a una petición o solicitud externa o espontánea de una administradora del sistema.

145. En conclusión, en el presente caso, la Sala constata que la accionada no desconoció los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido

proceso de la señora Sara al negar el reconocimiento y pago del bono pensional, al no cumplir con los requisitos mínimos para acceder a dicho beneficio, en particular, la actora no se afilió ni realizó aportes a un fondo de pensiones. Por el contrario, de acuerdo con los antecedentes del caso bajo estudio, es posible que la solicitud del bono se esté equiparando con otro tipo de prestaciones que, como lo señaló la parte actora, den lugar al pago a título de devolución de saldos, soslayando que no existe una base (normativa y técnica) que autorice el pago directo del bono.

146. Una vez descartada la procedencia del bono pensional por falta de cumplimiento de los requisitos (legales y técnicos) que lo regulan, la Sala deberá resolver si, pese a esta conclusión, la señora Sara tiene derecho al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, en atención al tiempo laborado (17 años, 3 meses y 1 día) al servicio de la E.S.E., desde el 30 de septiembre de 1952 hasta el 1 de enero de 1970, bajo un régimen prestacional previo a la expedición de la Ley 100 de 1993.

147. De acuerdo con la información obrante en el expediente, la señora Sara culminó su relación laboral con la accionada el 1 de enero de 1970. En este sentido, el régimen aplicable para verificar su expectativa pensional era el establecido en el artículo 27 del Decreto Ley 3135 de 1968, que exigía 20 años de servicio y 50 años de edad para consolidar el derecho a una pensión de jubilación. Al respecto, si bien la actora acredita el requisito etario, no reúne el tiempo mínimo de servicio exigido, al haber trabajado 17 años, 3 meses y 1 día, comprobación que descarta la configuración de un derecho pensional en ese marco normativo. En este sentido y, dado que la accionante se encuentra en una situación de imposibilidad material de seguir cotizando, la Sala encuentra procedente el reconocimiento de la indemnización sustitutiva (prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993), que opera como una medida compensatoria frente a la imposibilidad de acceder a la pensión de conformidad con los requisitos aplicables, en garantía del derecho fundamental a la seguridad social en la vejez.

148. Es de aclarar que el reconocimiento y pago de esa prestación, corresponde a la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia al haber sido la empleadora directa de la actora desde el 30 de septiembre de 1952 hasta 1 de enero de 1970, periodo en el cual se causó el pasivo prestacional que se reclama, bajo el régimen anterior a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. En este contexto, mientras no se haya suscrito un contrato de concurrencia con el Ministerio de Hacienda y la entidad territorial correspondiente, subsiste en cabeza de la antigua empleadora la obligación de presupuestar, reconocer y pagar directamente las prestaciones sociales generadas antes del 31 de diciembre de 1993[101].

149. En este caso no se acreditó que la E.S.E. hubiese adelantado el reporte de información, corte de cuentas, ni validación del pasivo, lo que mantiene vigente su responsabilidad directa. Por tanto, ni el Ministerio de Hacienda ni el Departamento de Antioquia están llamados a asumir esta obligación, al no evidenciarse la existencia de un contrato de concurrencia que traslade o comparta dicha carga. En tal sentido, la accionada es la llamada a garantizar el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva en favor de la accionante.

150. En este punto, una vez descartada la procedencia del bono pensional y constatado que la accionante cumple los requisitos para acceder a la indemnización sustitutiva, corresponde a la Sala abordar el último problema jurídico formulado, consistente en determinar si la E.S.E. vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y el debido proceso de la señora Sara, al omitir brindarle una información, orientación y asistencia diferenciada y completa que le permitiera acceder, sin dilaciones ni barreras administrativas, a otro tipo de prestaciones.

151. Este análisis parte de la constatación de que la accionante -persona de la tercera edad, con estado de salud deteriorado y en situación de vulnerabilidad económica- acudió reiteradamente ante su antigua empleadora en búsqueda de una solución pensional, sin

obtener respuestas adecuadas y completas, lo que -a la postre- la condujo a presentar esta acción constitucional. En este contexto, se evaluará el deber de acompañamiento reforzado que recae sobre las entidades estatales cuando se trata de garantizar el acceso a la seguridad social de sujetos en condiciones de especial protección (en particular, personas de la tercera edad), y la manera en que su incumplimiento afecta el goce efectivo de los derechos fundamentales.

152. De acuerdo con la revisión integral de las pruebas que obran en el expediente, la Sala reprocha que la accionada, pese al prolongado tiempo que la actora lleva discutiendo diversas pretensiones, encaminadas al reconocimiento pensional ante esa entidad, conocer las alternativas que le asisten a la señora Sara, quien además -de acuerdo con lo probado en el expediente- actualmente es una persona de 90 años de edad con considerables afectaciones a su salud y situación económica- y, ratificar la ausencia del cumplimiento de los requisitos para reconocer un bono pensional, se abstuvo de brindarle una información, orientación y asistencia diferenciada y completa, que le permitiera y/o facilitara el acceso inmediato, esto es, sin demoras y trabas administrativas, a otro tipo de prestaciones, al punto de tener que acudir a la jurisdicción para la garantía de sus derechos.

153. En suma, la negativa de la E.S.E. a expedir y pagar un bono pensional no configura una violación de los derechos fundamentales de la accionante, ya que (i) no cumple con los requisitos legales para acceder a un bono, (ii) no está afiliada a un régimen pensional, y (iii) la solicitud de pago directo es abiertamente improcedente. Sin embargo, la controversia no se agota en la procedencia del bono. La atención de personas adultas mayores que, habiendo prestado servicios antes de 1993, no consolidaron una pensión de vejez, no fueron afiliadas a un régimen pensional y no cumplen requisitos para acceder a un bono pensional, pese a haber dedicado años de su vida al servicio (T-164 de 2017), quedan sin alternativa pensional.

154. En este contexto, aunque la E.S.E. no tenía la obligación legal expresa de

reconocer de oficio la indemnización sustitutiva, sí estaba constitucionalmente obligada, en virtud de los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución a informar, asesorar y facilitar el acceso de la señora Sara a esta prestación, dado que (i) es una persona de la tercera edad, (ii) en situación de vulnerabilidad, y (iii) su retiro ocurrió bajo el régimen prestacional previo a la Ley 100 de 1993, sin que se haya definido el modo de reconocer el tiempo laborado.

155. Esta obligación de orientación surge de la garantía efectiva de los derechos, en particular, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso. En consecuencia, la E.S.E. falló en garantizar, por la vía de la información y la asistencia diferenciada y completa, el acceso de la accionante a la indemnización sustitutiva, prestación a la que podría tener derecho, como se constató.

156. La E.S.E., aunque se refirió a esa alternativa, omitió desplegar con diligencia los deberes de información para facilitar el acceso oportuno de una persona de 90 años de edad a una prestación a la que tiene derecho. Además, (i) no adelantó un corte de cuentas oficioso de la indemnización sustitutiva, ni (ii) expidió una actuación formal que le permitiera a la accionante conocer, aceptar y obtener la prestación a que tiene derecho.

157. Esta omisión vulneró su derecho fundamental a la seguridad social, en tanto privó a la accionante de obtener la prestación a la que tiene derecho, sin someterla a reprocesos y afectó su derecho al debido proceso, al extender una vez más el proceso que inició desde el año 2021 cuando solicitó la reconstrucción de su expediente laboral con el propósito de obtener el pago de sus prestaciones sociales.

158. La Sala reitera que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 586 de 2017, la E.S.E. accionada está obligada a presupuestar y reconocer directamente las prestaciones causadas antes de 1993. Así, revocará la sentencia proferida el 22 de octubre de 2024 por el Tribunal Superior de Antioquia, Sala

Civil-Familia, mediante la cual se confirmó la sentencia del 26 de septiembre de 2024 dictada por el Juzgado Civil del Circuito de Fredonia, Antioquia, que declaró la improcedencia del amparo promovido por la accionante y, dispondrá el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de la accionante.

159. En consecuencia, ordenará a la E.S.E. que realice un corte de cuentas de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a favor de la señora Sara y, le presente su cuantía, brindándole la posibilidad de aceptar o no su reconocimiento y pago. Asimismo, dispondrá que la entidad accionada, se comuniquen con la señora Sara y su apoderado a efectos de brindar información, orientación y asistencia diferenciada y completa sobre la procedencia de la indemnización sustitutiva, en atención a las condiciones de vulnerabilidad de la accionante. De conformidad con lo anterior y caso de que la accionante exprese su aceptación, la accionada deberá expedir un acto administrativo en el que reconozca formalmente la prestación a la accionante y adoptará las medidas necesarias para garantizar el pago efectivo de la prestación reconocida.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 22 de octubre de 2024 por el Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil-Familia, mediante la cual se confirmó la sentencia del 26 de septiembre de 2024 dictada por el Juzgado Civil del Circuito de Fredonia, Antioquia, que

declaró la improcedencia del amparo promovido por Sara contra la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de la accionante.

Segundo. ORDENAR a la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia que, dentro de las cuarenta (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un corte de cuentas de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en favor de la señora Sara y, le presente su cuantía, brindándole la posibilidad de aceptar o no su reconocimiento y pago.

Tercero. ORDENAR a la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia que, dentro de las cuarenta (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia y en atención a las condiciones de vulnerabilidad de la accionante, se comuniquen con la señora Sara y su apoderado a efectos de brindar información, orientación y asistencia diferenciada y completa sobre la procedencia de la indemnización sustitutiva.

Cuarto. De conformidad con el resolutivo anterior y en caso de que la accionante exprese su aceptación, ORDENAR a la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia que, dentro de los cinco (5) días siguientes a tal aceptación, expida el acto administrativo mediante el cual reconozca formalmente la prestación a la accionante.

Quinto. ORDENAR a la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia adoptar las medidas necesarias para garantizar el pago efectivo de la prestación reconocida en el término máximo de un (1) mes, contado a partir de la fecha de expedición del acto administrativo que reconoce la prestación.

Sexto. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

[1] Artículo 10.

[2] Artículo 61 del Acuerdo 01 de 2025.

[3] Información basada en lo expuesto por el apoderado de la accionante en el escrito de tutela y en los documentos relacionados en dicho escrito.

[4] Se aporta certificación CETIL, en el anexo 83, del primer enlace de Google Drive, incluido en el expediente digital.

[5] Según Histórica Clínica de la IPS Sumimedical S.A.S del 25-04-2023, aportada en el anexo 4 del segundo link de Google Drive, se indican los siguientes diagnósticos en la situación de salud de la accionante: enfermedad renal crónica, hipertensión arterial, hipotiroidismo primario, prediabetes y Macroglobulinemia de Waldenström.

[6] Las peticiones referenciadas y las respuestas obran en los anexos 1,2,3 y 4 del primer link de Google Drive, aportado en la demanda de tutela.

[7] La accionada requirió pruebas (documentales o testimoniales) para acreditar el vínculo laboral. Frente a lo cual la accionante afirma haber aportado declaraciones extra-juicio de testigos y haber solicitado información a diversas entidades.

[8] Anexo 23 del primer link de Drive, aportado en la demanda de tutela.

[9] El 30 de marzo de 2023, el referido Ministerio precisó la inscripción en la matriz de concurrencia y aportó una “nota técnica del Ministerio de Hacienda con la base de cálculo

del bono pensional”. a) Según los datos del anexo 39 y 39.1 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela, la señora Sara laboró en el Hospital Santa Lucía de Fredonia entre septiembre de 1952 y enero de 1970, acumulando 17 años de servicio. En dichos documentos se registra un salario base para pensión de \$326.943 y un bono pensional estimado en \$75.071.000, con una cuota parte de \$31.320.000. b) Según el anexo 32 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela, en respuesta al derecho de petición radicado el 1 de diciembre de 2022, la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia informó al apoderado de la accionante que la señora Sara aparece registrada en la matriz de concurrencia del Hospital Santa Lucía de Fredonia, en calidad de retirada. Esta matriz fue elaborada en los años 90 por el Ministerio de Salud con base en la información suministrada por los hospitales públicos, en cumplimiento de la Ley 60 de 1993, y posteriormente trasladada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[10] En los anexos 40 a 41 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela, se encuentran los Oficios del 25 de abril y del 26 de junio de 2023.

[11] El caso fue asignado al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fredonia, con radicado 05282 40 89 002 2023 00193 00. (Anexo 45 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela)

[12] Ver anexos 52 a 59 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela. El 4 de diciembre de 2023 la señora Sara impugnó la sentencia y presentó recurso de reposición contra la Resolución 114 de la E.S.E. El 14 de febrero de 2024, el Juzgado Civil del Circuito de Fredonia revocó el fallo de primera instancia y ordenó a la E.S.E. resolver el recurso de reposición. El 13 de marzo de 2024 mediante la Resolución 053, la E.S.E. confirmó la negativa de reconocimiento laboral argumentando la falta de pruebas documentales.

[13] Según la sentencia de primera instancia del 4 de septiembre de 2024, proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fredonia dentro del proceso de tutela radicado 05282 40 89 002 2024 00056 00, se concedió el amparo de los derechos al habeas data y debido proceso invocados por la señora Sara. El juzgado encontró que la E.S.E. omitió valorar adecuadamente las pruebas sobre la relación laboral de la accionante, aplicando un estándar de prueba ilógico que desconoció documentos oficiales y declaraciones. En consecuencia, dejó sin efectos las resoluciones 114 de 2023 y 053 de 2024, y ordenó al

Hospital expedir una nueva resolución en la que certifique la relación laboral de la accionante entre el 30 de septiembre de 1952 y el 1 de enero de 1970, con el salario para bono pensional indicado en la certificación expedida por la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia el 30 de marzo de 2023.

[14] La Resolución 078 del 6 de mayo de 2024 fue expedida por la E.S.E. en cumplimiento del fallo de tutela con radicado 2024 00056 00. Mediante esta resolución, la entidad certificó que la señora Sara laboró en el Hospital entre 1952 y 1970, estableciendo como salario de referencia la suma de \$3.000 VAL, dado que en sus archivos no reposaba documentación detallada sobre la remuneración percibida. Sin embargo, en este acto se estableció un yerro en la fecha exacta de su vinculación, lo que llevó a la expedición de la Resolución No. 094 del 11 de julio de 2024, corrigiendo el período certificado, fijándolo entre el 30 de septiembre de 1952 y el 1 de enero de 1970.

[15] Ver anexo 69 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela.

[16] Con base en las disposiciones establecidas en los artículos 33 de la Ley 60 de 1993, 242 de la Ley 100 de 1993 y 60 a 63 de la Ley 715 de 2001, así como en el Decreto 1833 de 2016 y la Sentencia SL1923-2021 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

[17] Pie de página 6.

[18] Anexo 74 del primer link de Drive aportado con la demanda de tutela.

[19] Auto admisorio, visible en expediente digital, primera instancia, archivo "004".

[20] Auto admisorio, visible en expediente digital, primera instancia, archivo "004".

[21] Respuesta allegada el 20/09/2024.

[22] Citó la sentencia SU-574 de 2019 de la Corte Constitucional, la cual reitera el carácter subsidiario de la tutela y la necesidad de agotar los medios judiciales ordinarios antes de acudir a este mecanismo.

[24] Respuesta allegada el 20/09/2024, respondida a través de la Coordinadora del Grupo de

Tutelas de la Subdirección Jurídica.

[25] Ver, SALA 12-2024- AUTO SALA DE SELECCION DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2024 NOTIFICADO EL 23 DE ENERO DE 2025.

[26] El artículo 63 del Acuerdo 01 de 2025 establece que “[c]on miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, la magistrada o el magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recaudado se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General. Con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las partes o de terceros, la magistrada o el magistrado sustanciador podrá fijar condiciones de reserva de información dentro del mencionado acto de traslado de las pruebas recaudadas (...)”.

[27] Oficio OPTB-087/2025 del 11 de marzo de 2025.

[28] El 13 de marzo de 2025, la E.S.E. Hospital Santa Lucía de Fredonia, dio respuesta al requerimiento realizado.

[29] El 17 de marzo de 2025, el apoderado de la accionante, remitió respuesta al requerimiento.

[30] El 17 de marzo de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rindió el informe requerido.

[31] El 18 de marzo de 2025, el apoderado de la accionante, se pronunció sobre el informe rendido por la E.S.E.

[32] El artículo 63 del Acuerdo 01 de 2025 establece que una vez el magistrado sustanciador haya recaudado las pruebas lo pondrá a disposición de las partes o terceros con interés por un término de tres días para que se pronuncien sobre las mismas.

[33] El 20 de marzo de 2025, el Departamento de Antioquia rindió el informe requerido.

[34] Ley 100 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

[35] Corte Constitucional, sentencias SU-388 de 2022, T-024 de 2019.

[36] El poder especial para actuar fue aportado junto con la demanda de tutela.

[37] La E.S.E Hospital Santa Lucía de Fredonia es una Empresa Social del Estado, sujeta al régimen previsto en las Leyes 10 de 1990, 60 de 1993 y 100 de 1993.

[38] Corte Constitucional, sentencias C-543 de 1992, T-295 de 2018, T-528 de 2020, entre otras.

[39] Esta Corte ha desarrollado el concepto de perjuicio irremediable y ha establecido que para su configuración se requiere la concurrencia de los elementos de gravedad, inminencia, urgencia e impostergabilidad.

[40] Sentencia T-015 de 2019.

[41] Ver, sentencias T-705 de 2012, T-012 de 2017 y T-012 de 2023.

[42] Sentencia T-211 de 2009.

[43] De acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la competente para conocer de demandas relativas a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.

[44] El Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, artículo 2. Además, en el artículo 11 se indica que: “Competencia en los procesos contra las entidades del sistema de seguridad social integral. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante”.

[45] La Corte Constitucional en sentencia C-438 de 2008 indicó que en virtud del principio de oficiosidad se encuentra relacionado con el principio de informalidad de la acción de tutela, el cual se traduce en que el juez debe asumir un papel activo dentro del proceso de tutela

tanto en la interpretación del amparo como en la búsqueda de elementos que permitan entender a cabalidad la situación planteada, y tomar una decisión de fondo que abarque íntegramente el problema planteado.

[46] Corte Constitucional, sentencias SU-484 de 2008, SU-195 de 2012 y SU-150 de 2021. Asimismo, en sentencia T-310 de 1995 la Corte señaló que “(...) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2º superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho.”

[47] Sentencia T-021 de 2010.

[48] Sentencia T-681 de 2013.

[49] Es una manifestación inherente a las finalidades sociales del Estado, consagradas en el artículo 2º de la Constitución, “en cuanto apunta a la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento superior, dentro de un marco normativo fundado en el respeto de la dignidad humana” (Sentencia T-148 de 2019).

[50] Sentencia T-681 de 2013.

[51] Sentencia T-588 de 2014.

[52] Sentencia T-248 de 2008.

[53] Sentencia T-144 de 2021.

[54] Sentencia SU-484 de 2008.

[55] El artículo 46 Constitucional crea una obligación al Estado, a la sociedad y a la familia, consistente en la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, a través de la promoción de su “integración a la vida activa y comunitaria”. Por lo tanto, las autoridades tienen el deber de realizar acciones positivas en beneficio de este grupo poblacional, a través del incentivo del respeto de sus derechos y la asistencia para que vivan en condiciones dignas, teniendo una especial consideración en razón de su avanzada edad. (Sentencia C-177 de 2016)

[56] Ley 6ª de 1944, Artículo 17: “Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: (...) b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$30) ni exceder de doscientos pesos (\$200) en cada mes. La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se ira deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del 20% de cada pensión. (...)”.

[57] “ARTÍCULO 27. Pensión de jubilación o vejez. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio. (...)”.

[58] “ARTÍCULO 75.- Efectividad de la pensión. (...) 2. Si el empleado oficial no estuviere afiliado a ninguna entidad de previsión social al tiempo de retirarse del servicio oficial, el reconocimiento y pago se hará directamente por la última entidad o empresa oficial empleadora (...)”.

[59] “ARTÍCULO 61. FONDO DEL PASIVO PRESTACIONAL PARA EL SECTOR SALUD. Suprímase el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993. En adelante, con el fin de atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho

Fondo y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...)"

[60] "ARTÍCULO 78. Pasivo prestacional de las Empresas Sociales del Estado e instituciones del sector salud. En concordancia con el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito público y los entes territoriales departamentales firmarán los contratos de concurrencia y cancelarán el pasivo prestacional por concepto de cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sustituciones pensionales, causadas en las instituciones del sector salud públicas causadas al finalizar la vigencia de 1993 con cargo a los mayores recursos del monopolio de juegos de suerte y azar y del fondo pensional que se crea en el Proyecto de Ley de Regalías. PARÁGRAFO. Concédase el plazo mínimo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que las entidades territoriales y los hospitales públicos le suministren al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la información que le permita suscribir los convenios de concurrencia y emitan los bonos de valor constante respectivos de acuerdo a la concurrencia entre el Gobierno Nacional y el ente territorial departamental. El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo será sancionado como falta gravísima. Con esto se cumplirá con las Leyes 60 y 100 de 1993 y 715 de 2001 que viabilizan el pago de esta deuda que no es responsabilidad de las ESE, pues ellas no tenían vida jurídica antes de diciembre de 1993. En ese entonces eran financiados y administrados por los departamentos y el Gobierno Nacional".

[61] Ley 100 de 1993, art. 242; Ley 60 de 1993; Ley 715 de 2001, arts. 76 y 78; Decreto 1338 de 2002; Decreto 306 de 2004, art. 10; Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 21 de octubre de 2010, Exp. 5242; Decreto 700 de 2013; Decreto 586 de 2017, compilado en el Decreto 1068 de 2015, arts. 2.12.4.4.2 a 2.12.4.4.5.

[62] "ARTÍCULO 10. Objeto del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones"

[63] Esta noción es un concepto clásico del derecho laboral y de la seguridad social, utilizado con frecuencia con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, se resalta que este término, logra definir la verdadera naturaleza del Sistema de Seguridad Social Integral, es decir, organizar con anticipación mecanismos de protección (prestaciones sociales) para cuando la persona ya no pueda trabajar por contingencias como la vejez, la invalidez o la muerte.

[64] Según el artículo 13 de la Ley 33 de 1985, las cajas de previsión eran entidades encargadas de gestionar de manera anticipada la protección social de los trabajadores públicos, mediante el reconocimiento y pago de pensiones, cesantías, auxilios funerarios y otros beneficios laborales, en situaciones de vejez, invalidez o muerte.

[65] Sentencia T-471 de 2017.

[66] En la sentencia T-471 de 2017, se hace una analogía para explicar su naturaleza señalando que: “Para el reconocimiento de una pensión basta con la emisión del respectivo bono, porque aquel es un ‘título valor’ endosable al fondo de pensiones del ISS”.

[67] Sentencia T-471 de 2017.

[68] Sentencia C-611 de 1996.

[69] Artículo 118 de la Ley 100 de 1993 Los bonos pensionales serán de tres clases: a) Bonos pensionales expedidos por la Nación; b) Bonos pensionales expedidos por las Cajas, Fondos o entidades del sector público que no sean sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional a que se refiere el Capítulo III del presente Título, y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la Caja, Fondo o Entidad emisora, c) Bonos pensionales expedidos por empresas privadas o públicas, o por cajas pensionales del sector privado que hayan asumido exclusivamente a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la entidad emisora. Artículo 119 del Decreto Ley 1299 de 1994 : a) por la Nación en los casos de que rata el artículo 16 del presente Decreto, b) por el Instituto de Seguros Sociales en los casos del artículo 17, c) por las Cajas, Fondos o entidades del Sector Público del nivel Nacional, d) por empresas públicas o privadas o por Cajas o Fondos de Previsión Social del Sector privado que hayan asumido exclusivamente a

su cargo el reconocimiento y pago de pensiones y e) por las Cajas, Fondos y entidades territoriales que tengan a su cargo el pago y reconocimiento de pensiones.

[70] Sentencia T-445A de 2015.

[72] Literal “b”, regulado por el Decreto Ley 1314 de 1994.

[73] Decreto 816 de 2002, art. 3.

[74] Decreto 807 de 1994, art.

[75] Decreto 4937 de 2009, art. 2.

[76] Sentencia T-083 de 2023.

[77] Por ejemplo, la Sección Segundo Subsección A del Consejo de Estado, en Sentencia 66001-23-33-000-2016-00692-01, estableció que la demandante no tenía derecho al bono pensional en la medida que no había realizado aportes a ninguno de los regímenes creados en virtud de la Ley 100 de 1993 y tampoco estuvo afiliada a ninguna entidad previsorora que administrara su riesgo de vejez por lo que no reunía los preceptos propios para ello.

[78] . Pasivo pensional de las universidades oficiales y de las instituciones oficiales de educación superior de naturaleza territorial.

[79] Este bono se aplica a los servidores públicos que no se encuentran dentro de las excepciones señaladas en el mismo artículo 279 (como miembros de las Fuerzas Militares, Policía, personal regido por el Decreto-Ley 1214, afiliados al Fondo del Magisterio, trabajadores en concordato o empleados/pensionados de Ecopetrol) y que, al desvincularse, optan por ingresar al régimen de prima media.

[80] Artículo 242 de la Ley 100 de 1993, es decir, el fondo del pasivo prestacional para el sector salud, de qué trata la Ley 60 de 1993.

[81] Grupo de personas que, al 31 de diciembre de 1993, tenían vigente una relación laboral con una Institución de salud, de la que trata los literales a, b y c del artículo 8º del Decreto 306 de 2004.

[82] Grupo de personas que, al 31 de diciembre de 1993, habían satisfecho los requisitos de pensión, al servicio de una Institución de salud, de la que trata los literales a, b y c del referido artículo 8º.

[83]“(…) a) Instituciones o dependencias de salud del subsector oficial del sector salud; b) Entidades del subsector privado del sector salud, cuando hayan estado sostenidas o administradas por el Estado, o cuyos bienes se hayan destinado a una entidad pública en un evento de liquidación; c) Entidades de naturaleza jurídica indefinida del sector salud cuando se trate de instituciones que hayan estado sostenidas y administradas por el Estado, o que se liquiden y cuyos bienes se destinen a una entidad pública”.

[84] Sentencia T-056 de 2017.

[85] “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.”

[86] La indemnización sustitutiva fue reglamentada por el Decreto 1730 de 2001, cuyo artículo 2 fue objeto de sucesivas nulidades por parte del Consejo de Estado: primero, mediante sentencia del 14 de abril de 2005 (Exp. 11001-03-25-000-2003-00112-01), se eliminó la exigencia de que los requisitos se cumplieran “con posterioridad a la vigencia del sistema general de pensiones”; y luego, en fallo del 11 de marzo de 2010 (Exp. 11001-03-24-000-2006-00322-00), se declaró la nulidad de los términos “afiliado” y “afiliados”. Se precisó que el acceso a esta prestación no podía condicionarse a la afiliación formal al sistema, ni excluir a quienes hubieren prestado servicios con anterioridad a la Ley 100 de 1993. Así, se consolidó la regla según la cual los tiempos de servicio anteriores a 1994 son computables para efectos del reconocimiento de esta indemnización, conforme a lo dispuesto por el inciso 4º del artículo 2 del Decreto 1730 de 2001, interpretación reiterada por la Corte Constitucional en las sentencias T-844 de 2012, T-164 de 2017, T-261 de 2020 y T-344 de 2024.

[87] Sentencia T-149 de 2002.

[88] “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

[89] “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.

Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

[90] “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

[91] “(...) El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...)”.

[92] “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. (...)”.

[93] “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. (...)”.

[94] “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

[95] La sentencia T-196 de 2002 señaló que: “En tales circunstancias el participante se percibe a sí mismo como un objeto manipulable por el sistema. En orden a evitar esta sensación de alienación, los particulares que acuden ante la administración pública para tramitar peticiones generales o particulares deben contar con la suficiente información sobre la materia a decidir así como sobre el proceso decisorio que es debido en su caso.”

[96] Artículo 6, numeral 6, que dispone: “6) Suministrar a los(as) usuarios(as) información cierta, suficiente, clara y oportuna sobre sus derechos deberes, requisitos para acceder a los pilares y los beneficios de los mismos.”

[97] El artículo 14 de la Ley 2055 de 2020 dispone: “La persona mayor tiene derecho a la libertad expresión y opinión y al acceso a la información, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población y por los medios de su elección.”

[98] Sentencias, T-099 de 2008, T-681 de 2013, T-164 de 2017.

[99] Conforme a lo dispuesto en los Decretos 1748 de 1995, 3798 de 2003 y 4937 de 2009.

[100] Artículos 48 y 52 del Decreto 1748 de 1995.

[101] Conforme a lo dispuesto en el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, en armonía con el Decreto 306 de 2004 y su compilación en el Decreto 1068 de 2015.

This version of Total Doc Converter is unregistered.