

T-463-16

Sentencia T-463/16

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

VALORACION DE PRUEBAS-Principios de independencia y autonomía judicial

DEFECTO FACTICO POR INDEBIDA VALORACION PROBATORIA-Configuración

DEFECTO FACTICO-Dimensión negativa y positiva

REGIMEN DE TRANSICION PREVISTO EN EL ARTICULO 36 DE LA LEY 100/93-Reiteración de jurisprudencia

HISTORIA LABORAL-Contenido y finalidad/HISTORIA LABORAL-Relevancia constitucional

La historia laboral es un documento emitido por las administradoras de pensiones –sean públicas o privadas- que se nutre a partir de la información sobre los aportes a pensiones de cada trabajador. En ella se relaciona el tiempo laborado, el empleador –si lo tiene- y el monto cotizado. También se consignan datos específicos sobre el salario, la fecha de pago de la cotización, los días reportados e igualmente se pueden hacer anotaciones sobre cada uno de los períodos de aportes. La Corte Constitucional ha considerado que este documento tiene relevancia constitucional porque involucra la protección de derechos fundamentales y permite el reconocimiento de prestaciones laborales. La historia de cotizaciones de seguridad social contiene información relevante sobre la trayectoria laboral de una persona, pero también contiene detalles de pagos efectuados a la administradora de pensiones, con el objeto de acceder al reconocimiento de una prestación social.

ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES-Deber de custodia, conservación y guarda de la información concerniente al Sistema de Seguridad Social

De acuerdo con la ley y la jurisprudencia constitucional, las administradoras de pensiones son las principales responsables de la custodia de la información, y de la certeza y la exactitud de su contenido. A nivel legal, las entidades tienen el deber de actuar de

conformidad con las garantías del habeas data. De ahí, que les sean aplicables los deberes que corresponden a los responsables y encargados del tratamiento de datos, dispuestos en la Ley 1581 de 2012, que exigen conservar la información, garantizarla en condiciones de seguridad, actualizarla y rectificarla, entre otros. Existen también obligaciones específicas para las administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida. El artículo 53 de la Ley 100 de 1993 estipula deberes de fiscalización e investigación de las entidades administradoras del régimen, que comprenden verificar la exactitud de las cotizaciones y adelantar las investigaciones pertinentes para comprobar la certeza de los hechos generadores, así como citar a empleadores o terceros para que rindan informes necesarios.

INCONSISTENCIAS EN HISTORIA LABORAL-Carga de la prueba es de la entidad administradora de pensiones

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Conlleva el respeto por el acto propio por lo que las autoridades no pueden contradecir sus propias actuaciones precedentes

PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Colpensiones ha afrontado inconvenientes en la completitud de la información de las historias laborales de sus afiliados

INCONSISTENCIAS EN HISTORIA LABORAL-Administradoras de pensiones deberán desplegar las actuaciones que sean necesarias para garantizar la veracidad, claridad y precisión de las historias laborales, y no se debe trasladar la carga de su negligencia a los afiliados

PENSION DE VEJEZ-Carga de la prueba de administradoras de pensiones en controversias sobre inconsistencias de historia laboral

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto fáctico por indebida valoración probatoria y trasladar la carga de la prueba a la accionante por inconsistencias en historia laboral para reconocimiento de pensión de vejez

La Sala considera que el Tribunal Superior incurrió en un defecto fáctico por hacer una valoración probatoria contraria a los parámetros constitucionales determinantes para el resultado de la decisión. El juzgador de segunda instancia construyó la valoración

probatoria a través de la premisa según la cual la demandante tenía la carga de demostrar la veracidad de las cotizaciones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, que no figuraban en el registro de COLPENSIONES. A juicio de la Sala un razonamiento de este tipo, que irradia la apreciación de las pruebas, no tiene en cuenta la regla fijada por la jurisprudencia constitucional que señala que las administradoras de pensiones tienen el deber de custodia y guarda de las historias laborales, así como de asegurar la veracidad de los datos consignados, y por lo tanto, tienen la carga de probar la razón de las inconsistencias en las historias laborales.

Referencia: expediente T-5.550.845.

Acción de tutela instaurada por Luz Dary Ospina de de Los Ríos contra el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

Asunto: Carga de la prueba en controversias sobre inconsistencias de las historias laborales.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, y por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En revisión de la providencia del 28 de abril de 2016, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión del 2 de diciembre de 2015 de la Sala Laboral de la misma Corporación, en el sentido de negar la acción de tutela presentada por Luz Dary Ospina de de Los Ríos contra el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín y el

Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad.

El expediente llegó a esta Corporación por la remisión que hizo el despacho que conoció la acción de amparo en segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 inciso 2° de la Constitución y 31 del Decreto 2591 de 1991. El 27 de mayo de 2016, la Sala de Selección N° 5 de esta Corporación lo escogió para su revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud de protección.

1.1 La señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos, tiene 59 años[1], vive en la ciudad de Medellín, Antioquia y trabaja como ama de casa.

1.2 Afirma que es beneficiaria del régimen de transición, estipulado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que hace parte del régimen de prima media con prestación definida y para el primero (1º) de abril de 1994 contaba con más de treinta y cinco (35) años de edad. En concreto, a la fecha señalada, tenía treinta y siete (37) años.

Además, asegura que al veinticinco (25) de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2005, había cotizado más de setecientas cincuenta (750) semanas a pensiones.

1.3. El 27 de diciembre de 2011 la señora Ospina de de Los Ríos solicitó por primera vez a la Administradora Colombiana de Pensiones -en adelante COLPENSIONES-, el reconocimiento de la pensión de vejez[2]. No obtuvo respuesta a su petición, por lo que interpuso acción de tutela con ese propósito[3]. Posteriormente, la entidad accionada respondió de forma negativa a la solicitud de pensión y sostuvo que la accionante no cumplía con el número mínimo de semanas cotizadas.

1.4. Mediante la Resolución GNR 038815 del 16 de marzo de 2013, COLPENSIONES señaló que la señora Ospina de de Los Ríos no cumplía con el requisito legal para ser beneficiaria del régimen de transición y que tampoco reunía las condiciones para acceder a la pensión de vejez, ya que solo contaba con 340 semanas cotizadas y se requería 1250 semanas de aportes para las peticiones presentadas en 2013[4].

1.5. La apoderada de la accionante interpuso recurso de apelación contra la resolución que negó la pensión de vejez por considerar que COLPENSIONES no tuvo en cuenta setecientas doce punto catorce (712,14) semanas, que en conjunto con las que sí fueron reconocidas suman mil cincuenta y dos punto catorce (1052,14) semanas[5].

Como prueba de su afirmación, aportó un reporte de semanas cotizadas a pensiones, expedido por el Instituto de Seguros Sociales -ISS- el mes de noviembre de 2010, en el que consta el período de cotización que la solicitante considera que no había sido tenido en cuenta en la última resolución de COLPENSIONES. En dicho reporte, se evidencia: (i) que la fecha de afiliación de la accionante fue el 21 de abril de 1995; y (ii) que existen aportes desde el 2 de diciembre de 1974 hasta el 30 de abril de 2002, que suman 1052.14 semanas.

1.6. Mediante Resolución VPB 3051 del 1º de agosto de 2013, COLPENSIONES confirmó la decisión tomada en la Resolución GNR 038815 del 16 de marzo del mismo año, pues concluyó que la accionante no cumplía con el número mínimo requerido de semanas cotizadas para acceder a la pensión[6].

1.7. Ante la negativa de COLPENSIONES, la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos acudió ante la justicia ordinaria para reclamar el reconocimiento de su derecho a la pensión de vejez. Solicitó el pago de las mesadas de junio y diciembre de cada año, reajustadas, y el pago retroactivo de las causadas desde el 3 de diciembre de 2011, así como los intereses moratorios a los que hubiere lugar[7].

1.8. El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín. En la primera audiencia, la Jueza incorporó como pruebas los documentos presentados por la demandante. COLPENSIONES no tachó de falsas ninguna de ellas.

Una de las pruebas aportadas por la señora Luz Dary Ospina era la certificación de semanas cotizadas a pensiones, emitida el 19 de noviembre de 2010, por el Instituto de Seguros Sociales. En dicho reporte consta que la fecha de afiliación de la accionante a la entidad fue el 21 de abril de 1995 y se indica que la señora Ospina tiene aportes desde el 2 de diciembre de 1974 hasta el 30 de abril de 2002.

En especial, vale resaltar que en dicha historia laboral hay un período de cotizaciones que

no está incluido en la historia laboral de COLPENSIONES, que comprende del período del 2 de diciembre de 1974 al 16 de enero de 1989, y se detalla a continuación.

Nombre o razón social

Desde

Hasta

Último salario

Semanas

Lic

Sim

Total

2016106489

EDINSA

02/12/1974

25/08/1978

\$7.470

194.71

0

0

194.71

2017101567

SALUSTIANO MESA J

09/10/1978

31/10/1978

\$3.300

3.29

0

0

3.29

2017100706

EXPRESO CAMPO VALDES LT

22/12/1978

27/02/1979

\$3.300

9.71

0

0

9.71

2018204887

SERVICIOS UNO A LTDA

20/03/1979

24/05/1979

\$3.300

9.43

0

9.43

2017100163

TULIO ARBELAEZ

28/05/1979

27/11/1979

\$3.300

26.29

0

0

26.29

2012100006

POSTOBON

20/11/1979

16/01/1989

\$99.630

478.00

0

1

476.86

Tomado de la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales

Acto seguido, la Jueza consideró necesario recaudar pruebas para proferir una decisión. Para ello, ofició a COLPENSIONES para que aportara el reporte de semanas cotizadas por la señora Ospina. También ofició a Edinsa, a Expreso Campo Valdés, a Servicios Uno A Ltda y a Postobón, quienes fueron empleadores de la demandante durante el período de tiempo que ella asegura que se efectuaron cotizaciones a pensión, del cual COLPENSIONES no tiene registro. A estas últimas empresas les solicitó informar si la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos laboró para ellos, y en caso de que la respuesta fuera afirmativa, indicaran quienes eran los extremos de la relación laboral y si se efectuaron aportes a pensión.

1.9. En respuesta a los oficios proferidos, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín recaudó tres pruebas:

“[M]e permito informarle que después de buscar en los archivos de la empresa no se encontró hoja de vida a nombre de LUZ DARY OSPINA DE LOS RÍOS, identificada con la C.C. No. 32.017.999, por consiguiente no se podría dar certificado de los extremos de la relación laboral.

Pero de igual manera se observa que del resumen de semanas cotizadas aportadas con el oficio se puede constatar que se realizaron aportes para pensión del 22/12/1978 al 27/02/1979, por consiguiente durante este mismo tiempo laboró para la empresa”[8].

Segundo, el representante legal de la Empresa de Distribuciones Industriales -Edinsa- respondió la petición de la siguiente forma:

“Queremos manifestarle respetuosamente que faltaríamos a la verdad si afirmáramos que dentro de nuestros archivos físicos y nuestros registros microfilmados reposa alguna

información laboral, que nos permita certificar que la señora Luz Dary Ospina de Los Ríos identificada con C.C. 32.017.999 haya laborado en nuestra empresa; así como no tenemos ningún soporte de la cancelación de la seguridad social.

Colegimos que los aportes registrados en la historia pensional de COLPENSIONES y suministrada por su Abogada, donde aparecen aportes de la empresa Edinsa entre las fechas 02/12/1974 al 25/08/1978, son ciertos, conclusión que sacamos de la prueba física por Ustedes aportada"[9].

Tercero, COLPENSIONES remitió un reporte de las semanas cotizadas a pensión por la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos, en el que informa: i) que la fecha de afiliación de la accionante fue el 21 de abril de 1995; y ii) que aquella cuenta con trescientas cuarenta punto cuarenta y seis (340.46) semanas cotizadas desde enero de 1967 hasta la fecha de emisión de la historia laboral. Los períodos en los cuales se verifican cotizaciones hacen referencia a aportes de dos empleadores, desde el 1º de abril de 1995 hasta el 30 de abril de 2002.

Adicionalmente, vale señalar que la apoderada de la demandante remitió al Despacho Judicial el oficio dirigido a Postobón, pues en sus instalaciones le informaron que se trata de la misma empresa Edinsa[10].

1.10. El 22 abril de 2015, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín negó las pretensiones de la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos.

Consideró que en el informe de cotización aportado por COLPENSIONES y por la accionante, se indica que ella se afilió al Fondo de Pensiones el 1º de abril de 1995. En consecuencia, a su juicio, antes de esa fecha no existía obligación de COLPENSIONES de ejercer el cobro coactivo a los empleadores de la accionante para que efectuaran los pagos que correspondieran.

El Juzgado mencionó que: "(...)[n]o es de recibo el argumento de la apoderada de la actora, (...), por cuanto debe distinguirse dos conceptos por sí diferentes como son la "afiliación" de la "cotización", que producen efectos diferentes (...). No existiendo entonces

la afiliación anterior al año 1994, lo obligatorio es concluir que la demandante no tiene derecho a pensionarse con los requisitos previstos en el Acuerdo 049 de 1990 –aprobado por el D. 758 de 1990–, (...)”[11]

Estimó que la demandante no era beneficiaria del régimen de transición y no tenía derecho a la pensión de vejez porque únicamente estaba demostrada la cotización de 340 semanas. En consecuencia, absolvió a COLPENSIONES de las pretensiones en su contra y condenó en costas a la demandante por la suma de \$644.350[12].

1.11. La apoderada de la accionante presentó recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín. En su criterio, la historia laboral aportada por su poderdante ofrecía credibilidad sobre las cotizaciones previas a 1995. Además, COLPENSIONES no allegó al expediente la carpeta con la historia laboral de la señora Ospina, en la que deben constar todas las cotizaciones efectuadas al Instituto de Seguros Sociales.

1.12. El 18 de junio de 2015, la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Medellín confirmó la sentencia del a quo.

Sostuvo que, de acuerdo con los artículos 174 y 177 del Código de Procedimiento Civil, la ciudadana demandante tenía la carga de demostrar la veracidad de las cotizaciones previas a 1995, para lo cual debía aportar certificados de su vinculación laboral con las empresas que no aparecen reportadas en las historias laborales de COLPENSIONES. Sin embargo, “no aportó documento alguno que acreditara su vinculación al ISS desde 1974, mucho menos los vínculos con los empleadores con quienes supuestamente trabajó antes de 1994”[13].

La Sala concluyó que: “[a]l no existir medio probatorio alguno que acredite relaciones laborales antes del año 94 y por el contrario, algunas de las empresas con las que supuestamente laboró advierten que no existe en sus archivos constancia de que la señora Ospina de (sic) los Ríos hubiese prestado servicios para ellas, no puede ser otra la decisión de esta Corporación que no tener en cuenta la historia laboral aportada por la accionante (...) contraria de la aportada por la entidad accionada (...)”[14]

Para el Tribunal, no existía prueba de la efectiva cotización de las semanas que la tutelante adujo haber cotizado. Así, consideró que si bien en la historia laboral aportada por la parte

actora aparecen las semanas que ésta argumenta tener cotizadas -1052,14 semanas-, las empresas que figuraban como las cotizantes antes del 1º de abril de 1994, afirmaron que la señora Ospina de de Los Ríos no trabajó en dichas entidades.

En consecuencia, la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín consideró que la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos no cumplía con los requisitos para obtener pensión de vejez, por lo que confirmó la sentencia apelada.

1.13. El 20 de noviembre de 2015, la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos interpuso acción de tutela contra el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín -Sala Segunda de Descongestión Laboral- porque considera que las decisiones de los accionados vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la seguridad social.

En su criterio, las providencias judiciales que desestimaron el valor probatorio del reporte de cotizaciones emitido por el Instituto de Seguros Sociales en noviembre de 2010, aportado por ella al proceso, le impusieron una carga probatoria que está en cabeza del Estado. Relató que cuando consideró que había cumplido todos los requisitos para obtener su pensión de vejez, el Instituto le expidió una certificación de las semanas cotizadas, en la cual constaba que tenía el tiempo requerido de aportes para obtener su pensión y tan solo le hacía falta cumplir con la edad exigida por la ley, por lo que, convencida de la situación, dejó de trabajar y esperó cumplir la edad necesaria para obtener la prestación. No obstante, al solicitar el reconocimiento de su pensión a COLPENSIONES, encontró que la entidad tiene una historia laboral en la que no se encuentran todas las cotizaciones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales.

Aseguró que las decisiones judiciales le impusieron una carga que no debía soportar, pues era COLPENSIONES “quien tenía o tiene la carga de vigilancia, custodia, cuidado y responsabilidad de las carpetas de los afiliados es el Instituto de Seguros Sociales, hoy COLPENSIONES, no los asegurados (...)”[15].

2. Actuación procesal.

2.1. Mediante auto del 24 de noviembre de 2015[16], la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia avocó el conocimiento de la acción de tutela y ordenó vincular a

COLPENSIONES.

2.2. Dentro del término otorgado al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Medellín y COLPENSIONES, las accionadas guardaron silencio.

3. Sentencia de primera instancia

El 2 de diciembre de 2015, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo por no encontrar prueba de las afirmaciones de la tutelante y considerar que a ésta le correspondía dicha carga probatoria. La Sala consideró que de las pruebas allegadas no era posible acceder a la actuación del proceso original, objeto de tutela[17].

4. Impugnación

Mediante escrito del 13 de enero de 2016[18], la accionante impugnó la decisión de primera instancia. Manifestó que la historia laboral aportada y expedida por el Instituto de Seguros Sociales debía ser valorada para que le fuera reconocida la pensión de vejez, así como los respectivos intereses moratorios.

5. Sentencia de segunda instancia

El 28 de abril de 2016, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia. El ad quem citó la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y coincidió en que la señora Ospina de de Los Ríos no cumplía con el mínimo de semanas cotizadas para acceder a la pensión de vejez. Consideró que la peticionaria pretendía revivir el debate resuelto por el juez especializado.

6. Actuaciones en sede de revisión

El 28 de julio de 2016, la Magistrada sustanciadora emitió un auto en el cual vinculó al trámite de la tutela de la referencia a la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín por ser la autoridad que profirió la sentencia de segunda instancia que reprocha la accionante. Lo anterior, porque el despacho encontró que en el curso de la acción de amparo se tomó como autoridad judicial demandada a la

Sala Segunda de Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín. Sin embargo, la providencia atacada no había sido proferida por dicha Sala, sino por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del mismo Tribunal. En consecuencia, se puso en conocimiento del proceso a la autoridad que tomó la decisión judicial que se revisa.

El 16 de agosto de 2016, la Oficial Mayor de la Corte Constitucional le informó al despacho de la Magistrada sustanciadora que el auto del 28 de julio del mismo año fue comunicado el 1º de agosto de 2016 y “[d]urante el referido término, no se recibió comunicación alguna”[19].

Por lo tanto, se encuentra que la Sala Cuarta de Decisión laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, autoridad que emitió la sentencia de segunda instancia, se encuentra debidamente vinculada al proceso de la referencia y puede ser destinataria de las órdenes que se encuentren pertinentes.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problemas jurídicos

2. La accionante, Luz Dary Ospina de de Los Ríos, de 59 años, presentó acción de tutela contra las providencias judiciales que determinaron que no tenía derecho a la pensión de vejez. Relató que en noviembre de 2010, el Instituto de Seguros Sociales certificó que ella había cotizado mil cincuenta y dos punto catorce (1052,14)[20] semanas a pensiones. Por lo anterior, la accionante asegura que desde ese momento tuvo el convencimiento de que reunía el requisito de semanas de cotización necesarias para acceder a la prestación y dejó de trabajar, a la espera de cumplir la edad necesaria para solicitar el reconocimiento de la pensión.

Una vez cumplió la edad para acceder a la pensión de vejez exigida a los beneficiarios del régimen de transición (55 años y 1000 semanas de cotización), solicitó su reconocimiento

ante COLPENSIONES. La entidad negó la petición porque la solicitante solo tenía registro de trescientas cuarenta punto cuarenta y seis (340.46) semanas de aportes. En consecuencia, consideró que ella no cumplía los requisitos para ser beneficiaria del régimen de transición, ni las condiciones para obtener la pensión de vejez. La afiliada presentó recurso de apelación contra la decisión administrativa y aportó la certificación del Instituto de Seguros Sociales, sin embargo, COLPENSIONES confirmó su decisión previa.

3. La señora Luz Dary Ospina de de los Rios demandó la decisión de COLPENSIONES ante la jurisdicción laboral. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín conoció el proceso. En la primera audiencia, la Jueza incorporó como pruebas los documentos aportados por la demandante y ofició a varios empleadores que referenciados en la certificación del Instituto de Seguros Sociales y no figuraban en las resoluciones de COLPENSIONES. Las empresas aseguraron que no contaban con información de la demandante en sus bases de datos, pero que de conformidad con la resolución del Instituto de Seguros Sociales, concluían que su empresa había efectuado aportes a pensiones a nombre de ella. En el fallo, la Jueza absolvió de responsabilidad a COLPENSIONES. Consideró que las historias laborales tienen información diferente en relación con las semanas cotizadas, sin embargo, advirtió que coinciden en señalar que la fecha de afiliación de la señora Luz Dary Ospina es el 1º de abril de 1995. En consecuencia, estimó que la Administradora de Pensiones no tenía la obligación de cobrar los aportes a pensiones a los empleadores que tuvo la accionante antes de 1995 y que solo era posible tener en cuenta como semanas de cotización aquellas posteriores a esa fecha, indicadas por COLPENSIONES, no las señaladas en la historia laboral expedida por el Instituto de Seguros Sociales, aportada por la demandante.

4. En segunda instancia, la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín confirmó la decisión del a quo. En su criterio, la carga de demostrar la veracidad de las cotizaciones realizadas antes de 1995, certificadas por el ISS, recaía en la demandante. Y dado que ella no aportó constancias de su vinculación en los lugares en los que trabajó, cuyos períodos no aparecen reportados en la historia laboral de COLPENSIONES, consideró que la demandante no cumplió con la responsabilidad probatoria que le correspondía. Por lo tanto, concluyó que únicamente estaban acreditadas trescientas cuarenta punto cuarenta y seis semanas de cotización (340.46) y negó la pensión porque no existían aportes suficientes para reconocerla.

5. Ante la anterior decisión, la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos acudió a la acción de amparo para controvertir las decisiones del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín y de la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de mismo distrito judicial.[21]

A juicio de la actora, el razonamiento del juzgador de segunda instancia afectó sus derechos al debido proceso, a la igualdad y a la seguridad social.

6. En este caso corresponde a la Sala estudiar una tutela contra providencia judicial, para lo cual debe seguir la estricta metodología dispuesta en la sentencia C-590 de 2005.

En un primer momento, la Sala analizará si a la luz de la jurisprudencia sobre tutela contra providencia judicial, la presente solicitud de amparo cumple los requisitos generales de procedencia. Para lo anterior, primero se reiterarán dichos requisitos y luego se analizará si se reúnen en el caso concreto.

Requisitos generales y específicos de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

7. El artículo 86 de la Constitución señala que la tutela procede cuando los derechos fundamentales resultan amenazados o vulnerados “por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”[22]. Por lo tanto, esta Corporación ha estimado que si una autoridad judicial afecta derechos fundamentales en sus providencias, las personas pueden acudir a la acción de tutela para solicitar protección.

8. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha variado sobre este asunto. En un primer momento, no se consideraba admisible la tutela contra providencias judiciales (sentencia C-543 de 1992[23]). Sin embargo, esa postura jurisprudencial cambió para permitir la interposición de la acción de amparo cuando una autoridad judicial incurría en una vía de hecho y afectaba derechos fundamentales. (sentencia T-231 de 1994[24]).

9. Posteriormente, en la sentencia C-590 de 2005 la Corte Constitucional modificó su jurisprudencia para superar la doctrina de las vías de hecho y sistematizar las causales para la procedencia de la acción de amparo contra providencia judicial. Primero, diferenció causales generales y específicas para la procedencia. Las primeras se ocupan de constatar el cumplimiento de los requisitos que habilitan la interposición de la tutela; y las segundas analizan específicamente si hay errores del auto o la sentencia, que tienen la

entidad de vulnerar derechos fundamentales y “tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto”[25].

10. De acuerdo con lo expuesto en la sentencia C-590 de 2005, los requisitos generales son:

a). Que la cuestión discutida sea de relevancia constitucional de forma tal que el juez constitucional pueda analizar el asunto que se le presenta en la tutela y no interfiera en una cuestión que le corresponde definir exclusivamente al juez del conocimiento.

b). Que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios para constatar que la acción es subsidiaria y no se utiliza como mecanismo principal cuando el sistema judicial ofrece otras vías para tramitar la reclamación.

c). El cumplimiento del requisito de inmediatez tiene como objeto verificar que la acción de tutela se ejerza en un término razonable después del hecho del cual se deriva la afectación.

d). En caso de alegarse una irregularidad procesal, que ésta tenga la entidad de afectar derechos fundamentales y haya sido determinante en el sentido de la decisión judicial que se reprocha.

e). Que la parte actora identifique tanto los hechos, como los derechos vulnerados, y que haya esgrimido sus argumentos en el proceso judicial, de ser posible.

f). Que la tutela no se interponga contra un fallo de tutela, “por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida (...)”[26]

11. Antes de continuar con la exposición de los requisitos específicos de la tutela contra decisiones judiciales, la Sala verificará si en el caso concretos se cumplen las condiciones generales para que el juez constitucional pueda intervenir.

Los requisitos generales de tutela contra providencia judicial en el caso concreto

12.1. La acción de tutela tiene relevancia constitucional porque cuestiona la efectiva

protección del derecho al debido proceso y sus repercusiones en el derecho a la seguridad social, a partir de la aplicación de un criterio de valoración probatoria en las discusiones judiciales sobre inconsistencias en las historias laborales. Como ha expuesto esta Corporación, las historias laborales tienen relevancia constitucional en virtud de los derechos que involucran[27], en consecuencia, el debate que presenta la señora Ospina reviste especial importancia constitucional.

12.2. La accionante agotó los recursos exigidos por la jurisprudencia constitucional en este tipo de casos, pues acudió al juez natural y después de obtener un fallo desfavorable en primera instancia, apeló la decisión.

En casos similares, esta Corporación ha considerado cumplido el requisito de agotamiento de los recursos cuando el mecanismo judicial no utilizado tendría una decisión tardía, pues se pueden comprometer los derechos fundamentales de los interesados, cuando no están en edad de trabajar y tienen condiciones económicas precarias[28]. Igualmente, ha estimado la Corte que la simple verificación de mecanismos judiciales que no se utilizaron no configura el incumplimiento de la condición de subsidiariedad de la tutela. Es indispensable evaluar en el caso específico la idoneidad y efectividad del recurso o la acción para proteger los derechos[29].

En el caso concreto, aunque la accionante no presentó recurso extraordinario de casación en contra de la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, la Sala considera que no le era exigible utilizar dicho recurso porque muy probablemente éste no sería efectivo para proteger sus derechos bajo las particularidades de este caso, por las razones que se exponen a continuación.

La sentencia de casación de la Corte Suprema de Justicia puede tardar varios años, con lo cual se amenaza el mínimo vital de la accionante. La Sala observa que la señora Ospina ha superado la edad límite para trabajar, pues en la actualidad tiene 59 años, por lo cual, como ella expone en su tutela, se reducen las posibilidades de obtener un trabajo y conseguir ingresos que le permitan subsistir mientras se lleva a cabo el trámite judicial para resolver el recurso extraordinario. Asimismo, se encuentra que las últimas cotizaciones a pensiones por parte de la actora tuvieron un índice base que correspondía con el salario mínimo de la época[30], así que se infiere que en la actualidad no cuenta con otros recursos para cubrir

sus gastos diarios.

La Sala considera que resulta desproporcionado exigir a la accionante que acuda a la Corte Suprema de Justicia y presente un recurso extraordinario que es riguroso técnico y argumentativamente, cuando en las condiciones particulares de la accionante implicarían que podría verse expuesta a un perjuicio irremediable si no recibe una respuesta judicial oportuna sobre su petición pensional. Además, vale señalar que la controversia que ha planteado es de gran interés constitucional, pues se refiere a los parámetros que ha impuesto la jurisprudencia de esta Corporación frente a la valoración probatoria en controversias sobre las historias laborales.

En consecuencia, la Sala considera que existen fuertes razones para considerar que se cumple el requisito de subsidiariedad en el caso concreto.

12.3. La acción cumple con el requisito de inmediatez, pues se interpuso en un tiempo razonable después de la última actuación judicial que se reprocha. La sentencia de la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín se profirió el 18 de junio de 2015 y el amparo se solicitó el 20 de noviembre del mismo año, es decir, aproximadamente cinco meses después.

A juicio de la Sala, el lapso que transcurrió entre la decisión judicial de segunda instancia y la presentación de la acción de tutela es un tiempo aceptable para que una persona que ha iniciado un proceso judicial conozca la decisión, la entienda, busque asesoría, determine cómo continuar en la defensa de sus derechos, prepare una petición y la presente, máxime, si se trata de controvertir una sentencia que pone fin a un proceso laboral en segunda instancia.

12.4. La peticionaria no alega la existencia de una irregularidad procesal, así que no es necesario determinar su entidad en el sentido de la decisión judicial.

12.6. Finalmente, se advierte que la tutela no se interpuso contra un fallo de tutela, sino contra las sentencias que resolvieron la demanda laboral interpuesta por la accionante en este trámite contra COLPENSIONES.

13. En consecuencia, la Sala vislumbra que ante el cumplimiento de los requisitos

generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, le corresponde analizar si se configura alguno de los requisitos específicos.

Corresponde a esta Corte estudiar si la sentencia de la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín incurrió en una causal específica de tutela contra providencia judicial. Aunque la accionante no precisó la causal específica que a su juicio operaría en el caso concreto, será necesario examinar si el reparo de la actora que cuestiona el ejercicio y análisis probatorio de los juzgadores se enmarca en un defecto fáctico.

Entonces, el problema jurídico que se debe resolver es si ¿la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín incurrió en un defecto fáctico en la sentencia del 18 de junio de 2015 que confirmó el fallo del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, al considerar que la demandante tenía la carga probatoria de demostrar si las cotizaciones certificadas por el Instituto de Seguros Sociales, ausentes en los registros del COLPENSIONES, efectivamente se hicieron y por lo tanto incurrió en una valoración defectuosa de las pruebas?

Vale precisar que, en estricto sentido, la Sala no revisará la decisión de primera instancia en el proceso ordinario, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, pues la decisión que puso fin al proceso promovido por la accionante fue la del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, de segunda instancia.

Para resolver el problema jurídico planteado, a continuación se abordarán los siguientes temas: (i) requisitos específicos de tutela contra providencias judiciales, (ii) el defecto fáctico; (iii) el régimen de transición para pensión de vejez establecido en la Ley 100 de 1993; (iv) la información de la historia laboral, así como los derechos y expectativas que surgen de ella; (v) la jurisprudencia sobre las inconsistencias de las historias laborales y la carga de la prueba que recae en la administradora de pensiones para tales casos; y, finalmente, (vi) resolverá el caso concreto.

Requisitos específicos para la procedencia de tutela contra providencias judiciales

14. Como se expuso líneas atrás, la sentencia C-590 de 2005 señaló la metodología de análisis de las tutelas contra providencias judiciales. Una vez verificados los requisitos generales, que indagan por las condiciones que habilitan la interposición de la tutela; debe

verificarse si en la decisión judicial que se demanda hay defectos con la entidad de vulnerar derechos fundamentales y “tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto”[31]. Estos últimos son los requisitos específicos. Éstos son:

a). Defecto orgánico que se configura cuando el funcionario que expide la decisión carece de competencia para ello;

b). Defecto procedimental que consiste en que el juez actúa al margen del procedimiento legal dispuesto para el asunto que conoce;

c). Defecto fáctico, que se puede configurar a causa de la falta de decreto de pruebas, la no valoración de los elementos probatorios o la defectuosa valoración de los mismos[32];

d). Defecto material o sustantivo, que se presenta cuando la providencia adopta una decisión con base en normas inexistentes, inconstitucionales o “que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión”[33];

e). Error inducido, en caso de engaño a la autoridad judicial que resultó determinante en la toma de la decisión;

f) Decisión sin motivación que se produce cuando la providencia omite exponer los fundamentos fácticos o jurídicos en los cuales soporta la resolución del caso;

g). Desconocimiento de precedente en el que incurren la decisión que limita o se aparte el precedente fijado por las Altas Cortes. Como ha señalado esta Corporación, “(...) en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado”[34];

h). Violación directa a la Constitución que se presenta cuando una decisión no es respetuosa de la Carta Política y omite el principio de supremacía

A continuación, por la relevancia para resolver los asuntos sub judice se explicará de qué hace referencia la causal específica de defecto fáctico.

Defecto fáctico[35]

No obstante, la valoración probatoria debe estar inspirada en los principios de la sana

crítica, atender necesariamente a criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley. De lo contrario, la discrecionalidad judicial sería entendida como arbitrariedad, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría revocar la providencia atacada[38].

16. Esta Corporación estableció que el defecto fáctico se configura en las siguientes hipótesis:

“(i) la falta de decreto y práctica de pruebas conducentes a la solución del caso; (ii) la errada valoración de las pruebas allegadas al proceso, esto es, una interpretación errónea de las mismas y (iii) la valoración de pruebas que son nulas de pleno derecho o totalmente inconducentes, es decir, ineptitud o ilegalidad de la prueba”[39].

17. Asimismo, esta Corte puntualizó que el defecto estudiado tiene dos dimensiones, una positiva[40] y otra negativa[41]. La primera se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “completo equivocada” o fundamenta su decisión en una prueba no apta para ello y, la segunda, cuando omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna.

Con todo, esta Corporación ha sido enfática en señalar que “para que la tutela resulte procedente ante un error fáctico, [e]l error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto”[42]”[43].

El régimen de transición para pensión de vejez establecido en la Ley 100 de 1993[44]

18. Con la creación del Sistema General de Pensiones regulado en la Ley 100 de 1993, el Legislador consagró un régimen de transición con el fin de proteger las expectativas legítimas de los trabajadores afiliados al régimen de prima media, que estaban próximos a adquirir la pensión de vejez con los requisitos de monto, edad y tiempo de cotización en el

régimen anterior, al momento de entrada en vigencia del sistema general de pensiones, es decir a partir el 1º de abril de 1994.

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establece que “[l]a edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados”.

19. En particular, sobre la aplicabilidad del régimen de transición, en la sentencia T-892 de 2013[45] la Corte reiteró las reglas fijadas por este Tribunal en varias ocasiones[46] y estableció que el artículo 36 de dicha normativa dispuso: (i) en qué consiste el régimen de transición; (ii) la categoría de los trabajadores que pueden acceder a él; y (iii) las circunstancias por las que se pierde el beneficio consagrado en tal régimen.

En la providencia anteriormente referida, la Corte estableció que el régimen de transición “prevé como beneficio para acceder a la pensión de vejez, que la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la misma, sea la establecida en el régimen anterior al cual se encuentre afiliado el trabajador”. Asimismo, indicó que dicho beneficio está dirigido a tres categorías de trabajadores:

(i) Mujeres con treinta y cinco (35) o más años de edad al 1º de abril de 1994.

(ii) Hombres con cuarenta (40) o más años de edad al 1º de abril de 1994.

(iii) Hombres y mujeres que independientemente de la edad, acrediten quince (15) años o más de servicios cotizados al 1º de abril de 1994.

Artículo 48. Parágrafo Transitorio 1. “El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”. (Negrilla propia).

21. En consecuencia, el régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 1993 solo se extendió para quienes al 31 de julio de 2010 contaran con al menos 750 semanas. Vale señalar, que este Tribunal ha establecido que la expresión “hasta el año 2014”, que se refiere al límite de tiempo en el que tendrá efectos el régimen, implica que su vigencia se extendería hasta el 31 de diciembre de 2014[47].

La información de la historia laboral. Expectativas y obligaciones

22. La historia laboral es un documento emitido por las administradoras de pensiones –sean públicas o privadas- que se nutre a partir de la información sobre los aportes a pensiones de cada trabajador. En ella se relaciona el tiempo laborado, el empleador –si lo tiene- y el monto cotizado. También se consignan datos específicos sobre el salario, la fecha de pago de la cotización, los días reportados e igualmente se pueden hacer anotaciones sobre cada uno de los períodos de aportes.

La Corte Constitucional ha considerado que este documento tiene relevancia constitucional porque involucra la protección de derechos fundamentales y permite el reconocimiento de prestaciones laborales.[48]

23. Así, la importancia de la historia laboral se acompasa con la doble faceta del derecho a la información, que por un lado, es un derecho en sí mismo; y por otro, constituye un instrumento para el ejercicio de otros derechos.

De una parte, la historia laboral es valiosa en sí misma porque contiene información laboral sobre el trabajador y su empleador. Por ello, las personas tienen la facultad de conocer, actualizar y rectificar sus datos[49]. Además, la Sala desea resaltar que la importancia de estos documentos radica también en que tienen un registro de los pagos que se han efectuado a la administradora de pensiones para que en un futuro se conceda el pago de una prestación. De esta forma, las certificaciones deben reflejar cada una de las sumas de dinero recibidas.

A su vez, la historia laboral es un instrumento para el ejercicio de otros derechos, pues de acuerdo con la información que contiene se reconocen o niegan prestaciones sociales y se generan obligaciones entre los empleadores, los trabajadores y la administradora de pensiones. Por lo tanto, la información que reposa en las historias puede crear expectativas

de derechos y su alteración puede vulnerarlos.

En suma, la historia de cotizaciones de seguridad social contiene información relevante sobre la trayectoria laboral de una persona, pero también contiene detalles de pagos efectuados a la administradora de pensiones, con el objeto de acceder al reconocimiento de una prestación social.

24. Ahora bien, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia constitucional, las administradoras de pensiones son las principales responsables de la custodia de la información, y de la certeza y la exactitud de su contenido.

25. A nivel legal, las entidades tienen el deber de actuar de conformidad con las garantías del habeas data. De ahí, que les sean aplicables los deberes que corresponden a los responsables y encargados del tratamiento de datos, dispuestos en la Ley 1581 de 2012, que exigen conservar la información, garantizarla en condiciones de seguridad, actualizarla y rectificarla, entre otros[50].

Existen también obligaciones específicas para las administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida. El artículo 53 de la Ley 100 de 1993 estipula deberes de fiscalización e investigación de las entidades administradoras del régimen, que comprenden verificar la exactitud de las cotizaciones y adelantar las investigaciones pertinentes para comprobar la certeza de los hechos generadores, así como citar a empleadores o terceros para que rindan informes necesarios[51].

26. A nivel jurisprudencial, esta Corte ha sostenido de forma constante que las administradoras de pensiones tienen la “obligación general de seguridad y diligencia en la administración y conservación de los datos personales y una obligación específica de corregir e indemnizar los perjuicios causados por el mal manejo de la información”[52]. A su vez, ha considerado que deben “emplear todos los medios técnicos y humanos que estén a su alcance para evitar su deterioro y pérdida”[53].

Recientemente, la sentencia T-079 de 2016[54] explicó, al menos tres grupos de obligaciones de las administradoras de pensiones en relación con la historia pensional, a saber, (i) el deber de custodiar, conservar y guardar la información y los documentos que soportan las cotizaciones, que hace referencia al especial cuidado que deben tener las entidades al

organizar y manipular las historias laborales[55]; (ii) la obligación de consignar información cierta, precisa, fidedigna y actualizada en las historias laborales, que se enfoca en las características mínimas que deben reunir los datos contenidos en los registros laborales[56]; (iii) el deber de brindar respuestas oportunas y completas a las solicitudes de información, corrección o actualización de la historia laboral que formulen los afiliados al Sistema General de Pensiones, lo anterior porque en el marco de garantizar la veracidad de la información, en caso de que ésta sea inexacta, se debe garantizar la oportunidad y los canales adecuados para que los interesados presenten sus peticiones de corrección y sean respondidas en debida forma[57]; y (iv) la obligación del respeto del acto propio, que se torna en una protección al trabajador cuando la entidad modifica la información de sus cotizaciones de forma intempestiva[58].

Igualmente, la jurisprudencia ha enfatizado que las administradoras de pensiones tienen el deber de desplegar las actividades que sean necesarias para garantizar que la información consignada sea precisa, clara, detallada, comprensible y oportuna. Es por esto que de presentarse alguna anormalidad, a la entidad le corresponde resolver las confusiones y determinar la veracidad de la información.

27. Los deberes de las administradoras de pensiones implican que ellas están obligadas a responder por el tratamiento de la información pensional, así que no les es posible endilgar sus responsabilidades a los afiliados. El alcance de las reglas dispuestas en la ley y la jurisprudencia establece que son las entidades, que construyen, guardan y vigilan las historias laborales, las llamadas a responder por los inconvenientes que puedan presentar los documentos y sus contenidos. Una interpretación diferente dejaría desprovisto de contenido el deber de las aseguradoras y los derechos de los titulares de la información. Al respecto, es ilustrativo citar lo expuesto por esta Corporación en la sentencia T-855 de 2011:

“Al ser las entidades administradoras de pensiones las llamadas a la conservación, guarda y custodia de los documentos contentivos de la información correspondiente a la vinculación del afiliado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, no les es dable trasladarle al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones, es decir, de la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de dicha información.

Una interpretación contraria a la anterior tornaría ineficaces las disposiciones relativas a los deberes que competen a estas entidades como administradoras del sistema, pues administrar implica, de suyo, propender por la mejor prestación de los servicios que se dirigen y prestan, siendo contrario a derecho la vulneración de garantías constitucionales como consecuencia de la inobservancia de obligaciones administrativas de esta índole”. (Negrilla propia).

28. En consecuencia las administradoras de pensiones no deben trasladar sus deberes a los trabajadores y el incumplimiento de los mismos no puede generar consecuencias negativas al trabajador. Así lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional[59] y, con claridad, la sentencia T-482 de 2012 señaló:

“A las entidades administradoras de pensiones no les es dable trasladar al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dicha obligación, es decir, de la desorganización y no sistematización de la información sobre cotizaciones laborales. Se trata pues de errores operacionales que no pueden afectar al afiliado, cuando éste logra demostrar que la información que reposa en la base de datos sobre su historia laboral, no es correcta o precisa”[60]. (Negrilla propia).

En síntesis, la Sala advierte que la administradora de pensiones es la principal obligada a responder frente a las controversias que surjan a partir de los registros que aparecen en las historias laborales, pues es la entidad que tiene a su cargo el manejo de los datos laborales y su tratamiento. Además, la Ley y la jurisprudencia le han exigido una especial diligencia en el manejo de dicha información en razón de su relevancia constitucional. Por lo tanto, la entidad deberá desplegar las actuaciones que sean necesarias para garantizar la veracidad, claridad y precisión de las historias laborales[61].

Las inconsistencias de las historias laborales y la carga de la prueba de la administradora de pensiones

29. Una de las controversias que se ha presentado en los últimos años en materia de seguridad social se refiere a las inconsistencias en la información de las historias laborales. En algunos casos, la certificación de semanas cotizadas expedida por el Instituto de Seguros Sociales -ISS- difiere de la constancia de COLPENSIONES, o, en otros casos, esta última entidad ha emitido historias laborales para una misma persona con diferentes datos[62].

Por ejemplo, a través del auto 110 de 2013[63] la Sala Novena de Revisión constató fallas estructurales que han impedido que los directivos del Instituto de Seguros Sociales y de Colpensiones cumplan fallos judiciales y adelanten las actuaciones administrativas que les corresponden[64]. Por ello la Corte ha proferido órdenes a la entidad para que subsane todas las deficiencias y ha expedido una serie de autos para hacer seguimiento a esta situación.

Posteriormente, en el auto 181 de 2015[67] hizo un seguimiento a la situación. Algunas autoridades como la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia Financiera y la Procuraduría General de la Nación adujeron que aún observaban problemas en la información de las resoluciones[68]. La Sala concluyó que, aunque ha verificado una mejoría en el manejo de los datos y la calidad de las resoluciones, persistía la falta de información en las historias. Finalmente, declaró un cumplimiento parcial en grado alto de las metas propuestas al 31 de diciembre de 2014.

Visto lo anterior, es posible sostener que la Administradora de Pensiones ha tenido serias deficiencias en el manejo de la información laboral de los afiliados. Actualmente existe una mejoría en el tratamiento de la información, pero, de acuerdo con el auto 181 de 2015 subsisten algunas imprecisiones.

30. Ahora bien, en relación con las implicaciones en los derechos fundamentales, esta Corporación ha sostenido que la alteración de la información, de forma intempestiva, sin explicación razonable y sin ajuste a los requerimientos legales compromete el derecho al habeas data. En caso de que sea necesario modificar la información, debe surtir el procedimiento normado en las Leyes 1581 de 2013 y 100 de 1993.

31. Adicionalmente, la jurisprudencia también ha destacado que la conducta de la administración de alterar repentinamente la historia laboral o emitir un acto diferente al expedido previamente, es contraria al principio de buena fe. Una vez una persona obtiene una certificación sobre una situación jurídica, crea una expectativa respecto a esa situación y cuando la administración modifica los datos reconocidos en un inicio, deja sin fundamento la posibilidad de que la persona acceda a la prestación en los términos en los que creía que lo haría.

El principio de buena fe está consignado en el artículo 85 de la Constitución que sostiene

que “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.” De este principio se desprende (i) la confianza legítima y (ii) el respeto por el acto propio, los cuales constituyen pautas de comportamiento de las entidades públicas y los particulares en los procedimientos administrativos. A continuación se explicará brevemente cada uno de ellos.

32. La confianza legítima es un parámetro de conducta de la administración que le indica que debe tener en cuenta que sus actuaciones han creado expectativas en las personas, quienes tienen la convicción de estabilidad de sus actos. En la sentencia C-131 de 2004, esta Corporación sostuvo que, en virtud de la confianza legítima:

“[E]l Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas.” (Negrilla propia).

Entonces, la confianza legítima advierte que los actos de la administración crean una convicción de estabilidad de la situación contenida en el acto administrativo y suponen la creación de reglas de juego a partir de las cuales se espera que los particulares y la administración rijan su conducta.

33. El respeto por el acto propio obliga a la administración a actuar de forma coherente. No puede proferir actos en un sentido y, posteriormente, sin que medien razones jurídicas poderosas y se utilicen los cauces que el sistema jurídico prevé para modificar tales actuaciones, pronunciarse de forma diferente.

La sentencia T-295 de 1999[69] explicó que la teoría del acto propio tiene origen en la máxima “[v]enire contra pactum proprium nellí conceditur”, según la cual “la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada, (...) que quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y

contradictoria.”[70] De allí que este principio se traduce en una imposibilidad de actuar de forma contradictoria frente a los actos previos porque la ausencia de coherencia se entiende como una extralimitación del derecho propio.

La misma providencia indicó que existen tres requisitos para aplicar el principio de respeto por el acto propio, a saber, “(i) [que] se [haya] proferido un acto que contenga una situación subjetiva concreta y verificable que conceda confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica determinada, esto es, que la disposición sea eficaz y jurídicamente vinculante; (ii) [que] la decisión sea revocada súbita y unilateralmente por su emisor sin que esté autorizado por el ordenamiento para ello y con base en parámetros irrazonables o desproporcionados; (iii) [que] exista identidad entre el sujeto que emite la decisión y su beneficiario tanto en la actuación inicial como en la posterior que la modifica, a la vez que ambos actos regulen la misma situación jurídica subjetiva”[71].

34. Vale señalar que esta Corporación ha protegido los derechos al debido proceso, a la salud y a la seguridad social de quienes tenían una expectativa en razón de los actos de la administración, con fundamento en consideraciones sobre los principios de confianza legítima y respeto del acto propio. Algunas de las decisiones relevantes, se encuentran en las sentencias T-618 de 2000, T-599 de 2007, T-208 de 2012 y T-722 de 2012, que se exponen a continuación.

La sentencia T-618 de 2000 estudió una acción de tutela en la cual se reprochaba que el Instituto de Seguros Sociales había afiliado como beneficiario en salud a la pareja de una persona homosexual y, luego, lo desafilió, sin agotar ningún procedimiento previo. Al resolver el caso concreto, la Corte consideró que tanto para el cotizante, como para el beneficiario, existía una situación jurídica con vocación de permanencia que no podía ser alterada sin su autorización. Concluyó que la decisión de cancelar la afiliación de la pareja del afiliado “no solo afectó la buena fe (sustento del respeto al acto propio) sino el debido proceso que previamente debería haberse efectuado mediante la acción de lesividad”[72].

La sentencia T-599 de 2007[73] revisó una acción de amparo en la cual el Instituto de Seguros Sociales reconoció la pensión de vejez a una persona y, tiempo después, ordenó dejar sin efectos dicho acto por falta de competencia debido a la multifiliación de la

peticionaria. A juicio de la Corte, el primer acto administrativo que ordenó el pago de la prestación creó una situación jurídica concreta inmodificable. Si la administradora de pensiones consideraba que no era competente para pagar la pensión no podía impedir unilateralmente la ejecución del primer acto. En ese orden de ideas, este Tribunal concluyó que el Instituto desconoció el principio de buena fe, confianza legítima y respeto al acto propio porque la accionante tuvo la convicción de que le sería pagada su pensión y aun así se modificó su situación jurídica, sin su autorización.

La sentencia T-208 de 2012 estudió el caso de una persona que reprochaba que el Instituto de Seguros Sociales había expedido historias laborales con diferentes semanas de aportes. En esa ocasión, este Tribunal sostuvo que la administradora de pensiones desconoció el principio de buena fe e irrespetó el acto propio. Argumentó que la entidad estaba vinculada por su primera actuación. En consecuencia, “en un momento posterior no [podía] afirmar sin justificación alguna que la persona cotizó menos semanas de las certificadas, puesto que si bien [tenía] el derecho de revisar sus archivos, lo cierto es que [era] una conducta contradictoria que atenta contra la honestidad y lealtad (...)” [74].

Agregó también que al resolver solicitudes pensionales, las entidades deben tener en cuenta la información que han proporcionado previamente y no deben retractarse, a menos que exista una justificación razonada.[75] Por consiguiente, la Sala de Revisión ordenó el pago de la pensión de vejez a la accionante porque consideró que ella cumplía con los requisitos de ley.

En suma, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las administradoras de pensiones deben actuar de conformidad con el principio de buena fe, en coherencia con los principios de confianza legítima y de respeto del acto propio. Una vez la entidad profiere un acto administrativo, éste la vincula, su actuación posterior debe ser en el mismo sentido del acto, pues en el interesado se genera una convicción de estabilidad de la situación jurídica. El acto podrá ser modificado siempre que se agoten los procedimientos legales.

35. En asuntos relacionados con la seguridad social el principio de buena fe cobra especial relevancia porque la alteración a la situación jurídica de una persona tiene incidencia directa en el goce de sus derechos pensionales, que son el reflejo del esfuerzo personal que asumen los trabajadores por períodos extensos de sus vidas para asegurar su mínimo vital

cuando no estén en condiciones de trabajar. Por lo tanto, el desconocimiento de los procedimientos y parámetros de conducta en este escenario puede generar graves afectaciones a derechos fundamentales.

36. En conclusión, observa la Sala que COLPENSIONES ha afrontado inconvenientes con la completitud de la información de las historias laborales de sus afiliados. Esta situación es problemática y la Corte ha hecho un seguimiento a las actuaciones que ha desplegado la entidad para asegurar la calidad de la información. Sin embargo, en el estudio de casos de tutela, esta Corporación ha sostenido que la administradora de pensiones debe actuar de conformidad con el principio de confianza legítima al resolver las peticiones que se le hacen, so pena de vulnerar los derechos de los trabajadores.

Caso concreto

37. Como se expuso en la presentación del asunto a revisar y el problema jurídico, la acción de tutela debe ser analizada a la luz de los requisitos establecidos en la sentencia C-590 de 2005[77], por tratarse de una solicitud de amparo frente a providencia judicial. Por lo tanto, la Sala seguirá esa metodología para el estudio del caso concreto.

Ahora bien, dado que ya se verificó que la tutela de la referencia cumple con los requisitos generales exigidos a este tipo de acciones, a continuación la Sala abordará el fondo de la decisión judicial para indagar si en ella se configuró una causal específica.

38. De la lectura del escrito de tutela se observa que la señora Luz Dary Ospina no hizo referencia detallada a la configuración de alguna causal específica de tutela contra providencia judicial. No obstante, la Sala considera que aunque la accionante no identificó con precisión el defecto en el que incurrieron las autoridades judiciales demandadas, sus argumentos desde el punto de vista material hacen referencia a un defecto fáctico. Veamos.

39. La tutela de la referencia cuestiona el análisis probatorio efectuado en el proceso laboral y las máximas hermenéuticas que se tuvieron en cuenta para otorgar determinado valor a cada uno de los documentos integrados en el expediente. Detrás de la decisión tomada por el juzgador de segunda instancia y la forma de otorgarle determinado valor a cada una de las historias laborales aportadas y a las respuestas de los empleadores de la señora Ospina,

se construyó una tesis según la cual a la demandante le correspondía probar que la historia laboral de COLPENSIONES era incompleta y que, en cambio, la constancia del Instituto de Seguros Sociales sí era integral. Por ello, la peticionaria reprocha la carga procesal que se le impuso e indica que la “vigilancia, custodia, cuidado y responsabilidad de las carpetas de los afiliados es el (sic) Instituto de Seguros Sociales, hoy COLPENSIONES, no de los asegurados”[78].

Conforme con lo anterior, la Sala encuentra que la razón principal por la que la accionante considera vulnerados sus derechos al debido proceso y a la seguridad social se centra en la forma en la que se realizó el análisis probatorio y el consecuente valor que se le otorgó a la historia laboral aportada por la accionante, de allí que el problema objeto de estudio debe ser estudiado a la luz de la jurisprudencia sobre el defecto fáctico.

40. Para analizar la posible configuración de un defecto fáctico en la decisión judicial impugnada, la Sala empezará por retomar el análisis probatorio efectuado por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, para luego establecer si el razonamiento judicial desborda los límites de la autonomía e independencia de los jueces en el estudio de pruebas.

41. La Sala recuerda que el debate probatorio del caso de la referencia se ubica en un escenario en el cual una persona asegura que ha cotizado mil cincuenta y dos punto catorce (1052.14) semanas a pensiones y allega una certificación del Instituto de Seguros Sociales que dejó constancia de ello. Sin embargo, COLPENSIONES asegura que en sus bases de datos solo hay registro de trescientas cuarenta punto cuarenta y seis (340.46) semanas de aportes a nombre de esa trabajadora. En el curso del proceso laboral, empleadores de la accionante, cuyas cotizaciones no constan en la historia laboral de COLPENSIONES, aseguraron no tener registro de la demandante en sus bases de datos, pero afirmaron que daban por cierto que realizaron pagos por concepto de pensiones, de conformidad con la información consignada en la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales[79].

42. Frente a los anteriores elementos probatorios, la sentencia de segunda instancia del proceso laboral consideró que la demandante no asumió la carga probatoria que le correspondía en el proceso, de conformidad con los mandatos de los artículos 174 y 177 del Código de Procedimiento Civil. Reprochó que la demandante no demostró la veracidad de

las cotizaciones previas a 1995, para lo cual debía aportar constancia de su afiliación antes de 1994, ni de los certificados que dieran cuenta de su vinculación laboral con las empresas que no aparecen reportadas en las historias laborales de COLPENSIONES. Puntualizó, en tal sentido, que la señora Ospina “no aportó documento alguno que acreditara su vinculación al ISS desde 1974, mucho menos los vínculos con los empleadores con quienes supuestamente trabajó antes de 1994”[80].

El Tribunal concluyó que no era posible tener en cuenta la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales allegada por la demandante, por no estar acreditadas las relaciones laborales que tenía antes de 1994 y porque algunos empleadores advirtieron que no tenían registro de la señora Luz Dary Ospina. Con esas razones, sostuvo que no se acreditaba la cotización mínima de semanas para acceder a la pensión de vejez, ni su calidad de beneficiaria del régimen de transición dispuesto en la Ley 100 de 1993.

43. Como se expuso, en virtud de la autonomía e independencia judicial, el juez natural tiene un amplio margen de valoración de las pruebas allegadas al proceso. El juez especializado suele ser quien ha decretado las pruebas, las práctica y conoce con prioridad, por ello tiene una clara percepción de los resultados que arrojan, de acuerdo con el principio de inmediación probatoria. En ese sentido, su apreciación sobre las mismas debe ser respetada y debe estar abstraída de injerencias de otro tipo de autoridades judiciales, como el juez de tutela.

Pero la valoración probatoria encuentra límites en la Constitución. El razonamiento judicial respecto al material probatorio no debe ser arbitrario, ni caprichoso, debe guardar coherencia con las reglas de la sana crítica, ser lógico y ajustarse a las reglas de valoración construidas por la jurisprudencia relevante. Así las cosas, no basta con que el juez efectúe un análisis de las pruebas recaudadas, también se le exige que éste no sea equivocado, pues la jurisprudencia constitucional ha precisado que el defecto fáctico se configura tanto por la no valoración del material probatorio, como por su apreciación defectuosa[81]. En este caso la controversia consiste en analizar si el tipo de valoración se aparta de los parámetros constitucionales a punto de convertirse en defectuosa.

La Sala desea resaltar que la valoración probatoria debe ajustarse a las reglas de la jurisprudencia constitucional, que son estándares de contenido constitucional que deben

guiar la actividad de todos los jueces en los asuntos que indique esta Corporación. No toda valoración probatoria es adecuada aunque esté basada en la Ley, si se aparta de la Constitución.

44. En cuanto a la discusión que propone el caso concreto, la jurisprudencia constitucional ha fijado una serie de reglas que deben ser tenidas en cuenta en el análisis probatorio de controversias suscitadas por inconsistencias en las historias laborales.

Esta Corporación ha recalcado que las historias laborales son documentos con relevancia constitucional porque incluyen información valiosa sobre los aportes a pensiones que hace cada uno de los trabajadores y porque representan un instrumento indispensable para acceder a prestaciones sociales[82]. Ha señalado también que el tratamiento y manejo de la información corresponde a las administradoras de pensiones, quienes tienen diversos deberes, que van desde asegurar la integridad y exactitud de la información consignada, hasta guardar y custodiar las bases de datos[83].

A su vez, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que cuando las administradoras de pensiones incumplen alguno de sus deberes no se debe trasladar la carga de su negligencia a los afiliados, ni se pueden generar consecuencias jurídicas negativas para el trabajador[84]. Las entidades, como principales obligadas en relación con las controversias que surgen a partir de las historias laborales, deberán desplegar las actuaciones que sean necesarias para garantizar la veracidad, claridad y precisión de las historias laborales[85]. La carga sobre el tratamiento de la información recae en ellas, pues una interpretación contraria tornaría en ineficaces los deberes especiales que el ordenamiento les impone.

Asimismo, este Tribunal Constitucional ha enfatizado que las administradoras de pensiones deben ser respetuosas del principio de buena fe, que implica no actuar de forma contraria a la confianza legítima creada en los terceros y que su conducta no desconozca los actos propios. En asuntos sobre seguridad social y pensiones, estos principios prohíben a las entidades modificar una situación jurídica a los afiliados, sin agotar el procedimiento previsto en la ley para ello, porque alterarían una expectativa que tienen las personas de acceder a una prestación, después de años de esfuerzos en los que han hecho aportes por cada día de trabajo. Así que no es posible desconocer de forma arbitraria la consignación de los dineros entregados a las administradoras de pensiones, ni la conducta de los

trabajadores que de forma constante y periódica efectuaron pagos para lograr la protección de su mínimo vital cuando no tengan la edad, la salud y la fuerza para trabajar.

En la misma dirección, la carga de la prueba en relación con asuntos pensionales le corresponde a la administradora de pensiones porque, en virtud de todo lo expuesto, si pretende modificar una situación ya declarada en los documentos que emite, debe desplegar una actuación para lograrlo, en el marco de los cauces legales.

45. De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala encuentra que la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín efectuó una errada valoración de las pruebas allegadas al proceso, con fundamento en un razonamiento que se aparta de los parámetros constitucionales vigentes, al establecer que a la accionante le correspondía probar la vinculación laboral que había tenido con varios empleadores que aparecen registrados en la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales y que no constan en la historia laboral de COLPENSIONES.

El análisis probatorio efectuado por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín se fundamentó en la tesis según la cual la carga de la prueba en el proceso laboral para demostrar la veracidad de las cotizaciones registradas en la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales, le correspondía a la demandante. Con fundamento en esta premisa, le otorgó un valor a las pruebas recaudadas en el expediente y determinó que no tendría en cuenta la certificación aportada por la accionante.

El razonamiento a partir del cual la autoridad judicial accionada desarrolla la apreciación probatoria es constitucionalmente problemático, no porque carezca de justificación, toda vez que el fallador se apoyó en los artículos 174 y 177 del Código de Procedimiento Civil, sino porque se aparta de los estándares decantados por la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con los cuales, a partir de una interpretación de los deberes de las administradoras de pensiones, son éstas quienes tienen la carga de explicar a qué se deben las inconsistencias que puedan presentarse entre las historias laborales. Estos parámetros, como puede verse, derivan del derecho sustancial a la actuación que deben asumir los jueces en el plano de la definición de los hechos del caso. Por lo tanto, constituyen el parámetro esencial para dotar de valor a cada uno de los elementos probatorios recaudados

y su inobservancia implica la configuración de un defecto fáctico.

Como se señaló en la reiteración de jurisprudencia realizada previamente, la administradora de pensiones se encarga del manejo y tratamiento de la información, mientras que el trabajador hace sus pagos durante toda su vida laboral con la expectativa de acceder a la prestación. Asimismo, la entidad tiene el deber de actuar de forma coherente y no desconocer las expectativas generadas en sus afiliados. Por todo esto, el análisis probatorio no puede suponer que aquello no probado por el trabajador, no debe tenerse en cuenta en el proceso.

En el caso de la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos se observa que ella aportó una prueba relevante al proceso laboral, que consistía en una certificación del Instituto de Seguros Sociales que le generó una expectativa de acceso a la pensión de vejez. Posteriormente, COLPENSIONES afirmó que en la historia de la accionante sólo había 340,46 semanas. En ese contexto, la carga de la prueba que le impuso la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Superior de Medellín consistía en demostrar la vinculación laboral con los empleadores registrados antes de 1994. El juzgador no advirtió, entonces, que a quien le correspondía explicar la incompatibilidad entre las dos historias laborales era a COLPENSIONES, quien manejaba la información.

Sobre este asunto, la Sala Quinta de la Corte Constitucional resalta que la historia laboral expedida por el Instituto de Seguros Sociales no fue tachada de falsa por COLPENSIONES, ni por las entidades que aparecían como aportantes o empleadoras de la accionante. Por lo tanto, era una prueba válida dentro del proceso. Mientras que la apoderada de la accionante constantemente cuestionó la información de la historia laboral de COLPENSIONES, esta entidad limitó su actuar a emitir una certificación con trescientas cuarenta punto cuarenta y seis (340,46) semanas; no explicó por qué desconocía el acto emitido por el Instituto de Seguros Sociales, ni expuso las razones para alterar la información de la primera certificación, que generó expectativas legítimas en la accionante.

Adicionalmente, las empresas nunca dijeron que la accionante no había trabajado para ellos, sostuvieron que no tenían constancia de ello, pero dieron por cierta la relación laboral de acuerdo con la prueba aportada en el proceso por la accionante.

Luego, esta Corte considera que el juzgador de segunda instancia en el proceso laboral estaba en la obligación de enfocar el análisis probatorio, de forma que la carga de la prueba recayera en COLPENSIONES, no la demandante. Como se ha explicado ampliamente, su actuación fue exactamente la opuesta, pues impuso a la interesada una carga que esta Corporación ha considerado inaceptable, y ello hace que las conclusiones de su análisis sean erróneas desde un punto de vista constitucional, y configuren un defecto fáctico.

Vale destacar que, de la forma en que se definan las cargas de la prueba, el juez dota de mayor o menor valor a los documentos aportados en el proceso. En el caso concreto, aunque existían dos historias laborales con diferencias de información, la autoridad accionada no dio valor a la presentada por la accionante porque esta no demostró los soportes de la construcción en dicha historia. En cambio, fue indiferente a la carga que le correspondía a COLPENSIONES, quien modificó la situación jurídica de la señora Ospina, a pesar de que su deber era no alterar tales documentos, sin el procedimiento previo, y no explicó nada sobre la certeza de la historia laboral en la que solo constaban 340 semanas.

46. La Sala estima que en un escenario de litigio civil, por regla general, es posible fijar la carga de la prueba en la parte demandante. Sin embargo, en el escenario especial de litigio laboral, específicamente en el marco de las inconsistencias en torno a las semanas de cotización reportadas por el Instituto de Seguros Sociales y COLPENSIONES, existen estándares especiales que delimitan los parámetros que debe tener en cuenta el juez en el análisis fáctico. De lo contrario, incurriría en una valoración errada que generaría una afectación de enorme magnitud en los derechos del trabajador involucrado, como en efecto se verifica en el caso concreto.

Precisamente en un escenario como éste es donde las reglas fijadas en la jurisprudencia cobran relevancia constitucional. Mientras la regla general del Código de Procedimiento Civil o el Código General del Proceso obliga al interesado a probar la veracidad de los hechos que pretende hacer valer, en materias relativas a las inconsistencias dentro de las historias laborales, desde el punto de vista constitucional y en el escenario actual en el que esta Corporación ha detectado problemas en el tratamiento de la información por parte de COLPENSIONES, no es posible trasladar la carga de la prueba a la trabajadora. Lo anterior tiene sustento en el principio de solidaridad social, que inspira los sistemas pensionales, el

debido proceso y el principio de buena fe y el principio de igualdad material.

47. Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que la carga de la prueba recaía en la accionante, la Sala encuentra que existen suficientes elementos de juicio para tener en cuenta los datos que registra la certificación aportada por ella al proceso.

Primero, es posible afirmar que la demandante actuó de forma diligente al solicitar al Instituto de Seguros Sociales una constancia de las semanas cotizadas. Esta prueba es relevante porque es un documento de la administradora de pensiones que certifica una importante cantidad de semanas de aportes.

Segundo, la nueva certificación de COLPENSIONES, que certifica un período menor de semanas, debe analizarse en conjunto con las respuestas de los empleadores de la accionante, quienes no niegan que la peticionaria haya laborado para tales compañías, y tampoco cuestionan en modo alguno la veracidad de la historia laboral que, en su momento, expidió el Instituto de Seguros Sociales.

Bajo ese panorama probatorio, la conclusión judicial pudo haber sido también tener en cuenta la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales porque es una prueba emitida por una entidad que podía certificarlo y porque los empleadores no negaron la información allí contenida.

Impacto del criterio de valoración probatoria aplicado en el proceso laboral frente a los derechos pensionales

48. La Sala considera necesario enfatizar que la premisa de valoración probatoria adoptada por los jueces de instancia tiene un efecto directo para determinar la protección de los derechos pensionales de la accionante.

Si en el proceso ordinario se le otorga plena credibilidad a la historia laboral expedida por el Instituto de Seguros Sociales en 2010, aportada por la peticionaria, es forzoso concluir que ella es beneficiaria del régimen de transición para la pensión de vejez porque cumple con los requisitos exigidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Lo anterior, porque al 1º de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia la nueva normativa sobre pensiones, la señora Luz Dary Ospina tenía más de 35 años, contaba con 37 años de edad.

Posteriormente el Acto Legislativo No. 01 de 2005 dispuso que el régimen de transición para pensión de vejez se extendería hasta 2010, a menos que los trabajadores demostraran cotizaciones superiores a 750 semanas al momento de entrar en vigencia la reforma constitucional, caso en el cual, se extendería hasta 2014. Estas condiciones también las cumple la señora Ospina porque en julio de 2005, de acuerdo con la información contenida en la historia laboral del Instituto de Seguros Sociales, la accionante reunía 1052,14 semanas.

Vale señalar que aunque dicho régimen debía terminar en 2014, en el caso concreto se cumpliría esa determinación porque la accionante hizo su petición antes de terminar el año 2014. El debate sobre el acceso a su pensión se ha extendido únicamente porque ha controvertido administrativa y judicialmente la decisión de COLPENSIONES.

49. En contraste, si se otorga plena credibilidad a la historia laboral aportada por COLPENSIONES en el proceso judicial, se tiene que únicamente estarían acreditadas 340,46 semanas. Por lo tanto, para que la accionante accediera efectivamente a una pensión tendría que trabajar aproximadamente dieciocho años más[86].

50. Así las cosas, la Sala resalta que la valoración probatoria adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín tuvo incidencia directa en la decisión de negar la pensión de la señora Luz Dary Ospina.

Conclusión

51. La Sala considera que la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín incurrió en un defecto fáctico por hacer una valoración probatoria contraria a los parámetros constitucionales determinantes para el resultado de la decisión. El juzgador de segunda instancia construyó la valoración probatoria a través de la premisa según la cual la demandante tenía la carga de demostrar la veracidad de las cotizaciones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, que no figuraban en el registro de COLPENSIONES. A juicio de la Sala un razonamiento de este tipo, que irradia la apreciación de las pruebas, no tiene en cuenta la regla fijada por la jurisprudencia constitucional que señala que las administradoras de pensiones tienen el deber de custodia y guarda de las historias laborales, así como de asegurar la veracidad de los datos consignados, y por lo tanto, tienen la carga de probar la razón de las inconsistencias en las historias laborales.

También se considera que, en gracia de discusión, a partir de los elementos probatorios que obran en el expediente es posible confirmar que los empleadores de los que se obtuvo respuesta, con los cuales laboró la demandante antes de 1994, efectivamente hicieron aportes por los períodos indicados. Así que sería posible tener en cuenta la historia laboral allegada al proceso por ella.

Además, la Sala destaca que de acuerdo con los elementos probatorios del proceso, se encuentra que los juzgadores especializados exigían una prueba que no podía obtener la accionante. Lo anterior, porque dado que los empleadores no entregaron en el proceso laboral las constancias específicas del tiempo que la señora Ospina trabajó para ellos, mucho menos ella podía aportar esa prueba al expediente.

Finalmente, para la Sala es evidente el impacto de la valoración efectuada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín incurrió en un defecto fáctico y tuvo incidencia directa en la negación del reconocimiento de la pensión de vejez a la peticionaria.

52. Teniendo en cuenta que la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín incurrió en un defecto fáctico en la sentencia del 18 de junio de 2015, proferida en el marco del proceso laboral promovido por la señora Luz Dary Ospina, esta Corporación dejará sin efectos esa providencia judicial y ordenará a la accionada que emita una nueva decisión judicial de conformidad con la motivación de esta sentencia, que no establezca la carga de la prueba en la accionante y por lo tanto otorgue plena validez al certificado de historia laboral del Instituto de Seguros Sociales presentado por la misma.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 28 de abril de 2016, proferida por la Sala de Decisión de Tutelas No. 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y la decisión del 2 de diciembre de 2015, de la Sala de Casación Laboral de la misma Corporación, que negaron la acción presentada por la señora Luz Dary Ospina de de Los Ríos en contra del

Juzgado Primero Laboral del Circuito y el Tribunal Superior de Medellín. En su lugar, CONCEDER el amparo al debido proceso de la accionante.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 18 de junio de 2015, proferida por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, en su lugar, ORDENAR a la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo emita una nueva sentencia, acorde con la parte motiva de esta sentencia, que no establezca la carga de la prueba del proceso laboral en la accionante y tenga en cuenta las consideraciones de esta providencia judicial.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio13. Cuaderno 2.

[2] Folio 15. Ibídem.

[3] Folio 18. Ibídem.

[5] Folios 22-25. Ibídem. Reporte de semanas cotizadas expedido en noviembre de 2010 por el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.

[6] Folio 28 a 29. Ibídem.

[7] Folio 7. Cuaderno No. 5.

[8] Oficio de Expreso Campo Valdés. Folio 77 Cuaderno No. 5.

[9] Oficio de la Empresa de Distribuciones Industriales S.A. -Edinsa-. Folio 81. Cuaderno No. 5.

[10] En el oficio entregado por la apoderada de la accionante al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, se señala: “me permito remitir al Despacho bajo su cargo, el oficio dirigido a POSTOBÓN, el cuál fuera recibido y sellado en el cual se lee claramente EDINSA, estableciéndose por lo manifestado por la persona que me atendió que son la misma entidad”. Folio 90 del Cuaderno No. 5.

[11] Cd. en Folio 61.

[12] Acta de la diligencia de juzgamiento. Folio 65 del Cuaderno No. 5.

[13] Cd. en Folio 100.

[14] Cd. en Folio 100.

[15] Folio 7. Cuaderno 1.

[16] Folio 3. Cuaderno 3.

[17] Folio 40 a 44. Ibídem

[18] Folio 55. Ibídem.

[19] Folio 21. Cuaderno de la Corte Constitucional.

[20] Reporte de semanas cotizadas expedido en noviembre de 2010 por el Instituto de Seguros Sociales –I.S.S. Folios 22-25. Ibídem.

[21] Aunque la tutela se dirigió contra la Sala Segunda de Descongestión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en sede de revisión, el despacho de la Magistrada sustanciadora vinculó a la Sala Cuarta de Decisión Laboral del mismo Tribunal, por ser la autoridad que, en efecto, profirió la decisión reprochada por la accionante.

[22] El primer inciso del artículo 86 de la Constitución señala: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[23] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[24] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[25] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[26] Ibídem.

[27] Corte Constitucional, sentencia T-398 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[28] En la sentencia T-401 de 2015, esta Corporación consideró que “ya que se solicita el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de una persona que supera la edad promedio para ingresar al mercado laboral, que no cuenta con ningún tipo de sustento económico actualmente, que nunca ha laborado, que se encuentra afiliada al régimen subsidiado, cuya situación económica y social es precaria, y que presenta problemas de salud es claro que un recurso extraordinario no resultaría idóneo ni eficaz para la protección inmediata de sus derechos fundamentales.” Corte Constitucional, sentencia T-401 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[29] En la sentencia T-629 de 2015 la Corte sostuvo que “la existencia de otros mecanismos judiciales no configura, en abstracto, el incumplimiento del requisito de

subsidiariedad de una acción de tutela, ni siquiera cuando a través de ella se cuestiona una providencia judicial, como en este caso. Ante un debate de esa naturaleza, la tarea del juez constitucional consiste en valorar la idoneidad y eficacia del mecanismo judicial disponible en el marco de las condiciones de existencia del peticionario y de sus pretensiones.” Corte Constitucional, sentencia T-629 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[30] El ingreso base de cotización en 2002 era de \$309.000, lo cual correspondía aproximadamente al salario mínimo de ese año.

[31] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[32] Corte Constitucional, sentencia SU-195 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[34] Ibídem.

[35] Corte Constitucional, sentencia SU-172 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[36] La Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

[37] Ver, entre otras, las sentencias T-231 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-442 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell; T-008 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2001, M. P. Eduardo Montealgre Lynett; SU-159 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-109 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-264 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-114 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, SU-198 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En ésta última se indicó expresamente: “la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo dado por el juez de conocimiento es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. El respeto por los principios de autonomía judicial y del juez natural, impiden que el juez de tutela realice un examen exhaustivo del material probatorio”.

[38] Ver sentencia T-442 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Allí se indicó: “si bien el juzgador goza de un gran poder discrecional para valorar el material probatorio en el cual

debe fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica..., dicho poder jamás puede ser arbitrario; su actividad evaluativa probatoria supone necesariamente la adopción de criterios objetivos, racionales, serios y responsables. No se adecua a este desideratum, la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba, que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración o sin razón valedera alguna no da por probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.”

[39] Corte Constitucional, sentencia SU-842 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[40] Ver sentencia SU-159 de 2002. Manuel José Cepeda Espinosa.

[41] Cfr., entre otras, T-442 de 1994 y SU-159 de 2002, precitadas

[42] “Sentencias T-636 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-590 de 2009.”

[44] Consideraciones retomadas de la sentencia T-630 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[45] Corte Constitucional, sentencia T-893 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio.

[46] Ver sentencias C-596 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-789 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-526 de 2006, M.P. Mauricio González Cuervo, T-651 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-879 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-860 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-476 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

[47] Corte Constitucional, sentencia T-630 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[48] Corte Constitucional, sentencia T-398 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[49] Corte Constitucional, sentencia T-706 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[50] Artículo 17 de la Ley 1581 de 2012.

[51] El artículo 53 de la Ley 100 de 1993 establece: “Las entidades administradoras del régimen solidario de prestación definida tienen amplias facultades de fiscalización e

investigación sobre el empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, para asegurar el efectivo cumplimiento de la presente ley. Para tal efecto podrán: a) Verificar la exactitud de las cotizaciones y aportes u otros informes, cuando lo consideren necesario; b) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para verificar la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones no declarados; c) Citar o requerir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al régimen, o a terceros, para que rindan informes; d) Exigir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al régimen, o a terceros, la presentación de documentos o registros de operaciones, cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados, y e) Ordenar la exhibición y examen de los libros, comprobantes y documentos del empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, y realizar las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de las obligaciones.”

[52] Corte Constitucional, sentencia T-592 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

[53] Corte Constitucional, sentencia T-214 de 2004. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[54] Corte Constitucional, sentencia T-079 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[55] Al respecto, se citan las sentencias T-855 de 2011, T-482 de 2012, T-493 de 2013.

[56] En este asunto, la providencia hizo referencia a las sentencias T-897 de 2010 y T-603 de 2014.

[57] En este tema se citan las sentencias C-1011 de 2003, T-847 de 2010 y T-706 de 2014.

[58] Al respecto, se citaron las sentencias T-208 de 2012, T-722 de 2012, T-508 de 2013, T-475 de 2013 y T-343 de 2014.

[59] Ver sentencias T-317 de 2003, T-603 de 2014 y T-774 de 2015.

[60] Corte Constitucional, sentencia T- 482 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[61] Corte Constitucional, sentencia T- 144 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

[62] Corte Constitucional, sentencia T-603 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

[63] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[64] En este auto, la Corte constató la existencia de obstáculos materiales para cumplir con los objetivos institucionales de COLPENSIONES y acatar los fallos judiciales. En concreto, encontró que había varios problemas, relativos a “el masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones pensionales, el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela que dispusieron el amparo del derecho de petición o el reconocimiento de una pensión, y la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional”.

[65] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[66] La providencia señala que la Contraloría General de la Nación sostuvo que algunas de las causas de la incompletitud de la información son: “(i) [n]o se han incorporado en su totalidad las semanas de quienes se trasladaron en algún momento de sus vidas a fondos privados de pensiones y retornaron al ISS”; (ii) [n]o se han solucionado las cotizaciones pertenecientes al Fondo de Solidaridad Pensional”; (iii) “[n]o se han incluido en la historia laboral los aportes a cajas nacionales o territoriales. Es decir no se ha configurado una historia laboral unificada”; (iv) “[n]o se han hecho en su totalidad las correcciones producto de conceptualizaciones equivocadas como la de considerar aportes de no vinculados los de quienes no diligenciaron formulario de afiliación sin perjuicio de recibir durante años las cotizaciones de la persona””. (Negrilla propia).

[67] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[68] Al respecto, la Procuraduría sostuvo: “[t]odavía se observan actos administrativos en que las semanas que informa la resolución es diferente a la reportada en la historia laboral; es indispensable que Colpensiones corrija el problema que según nos ha informado, corresponde a un problema técnico y se está presentando al efectuar la imputación de la historia laboral, arrojando reportes transitorios con menos semanas de las que efectivamente tiene el afiliado”. Ver Auto 181 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[69] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[70] Corte Constitucional, sentencia T-295 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[71] Ibídem.

[72] Corte Constitucional, sentencia T-618 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[73] Corte Constitucional, sentencia T-599 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[74] Corte Constitucional, sentencia T-208 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[75] Ibídem.

[76] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[77].M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[78] Folio 7. Cuaderno No. 2.

[79] Esta autoridad consideró que la carga de demostrar la veracidad de las cotizaciones realizadas antes de 1995, recaía en la demandante. Dado que ella no aportó pruebas de su vinculación laboral antes de la fecha referida, el Tribunal consideró que únicamente estaban acreditadas trescientas cuarenta punto cuarenta y seis semanas de cotización (340.46) y, en consecuencia, negó la pensión de vejez.

[80] Cd. en Folio 100.

[81] Corte Constitucional, sentencia SU-195 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[83] Corte Constitucional, sentencia T-079 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[84] Corte Constitucional, sentencias T-855 de 2011 y T-482 de 2012.

[85] Corte Constitucional, sentencia T- 144 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

[86] Este aproximado surge de tomar el número de semanas requeridas para pensión en la actualidad (1300 semanas), restar el tiempo acreditado por la accionante (340 semanas) y el resultado (960 semanas) presentarlo como años (960/52), lo cual arroja aproximadamente 18 años.