

Sentencia T-039/17

Referencia: expediente T-5.788.327.

Procedencia: Acción de tutela instaurada por Priscila Rosa Cuadrado Fernández contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal.

Asunto: Reconocimiento de pensión por aportes al régimen de transición en el sistema de seguridad social.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., treinta (30) de enero dos mil diecisiete (2017)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Aquiles Arrieta Gómez y por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia el 6 de julio de 2016, proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga, que a su vez confirmó la decisión del primero de junio del mismo año del Juzgado Primero de Familia de Bucaramanga, en el sentido de negar la acción presentada, a través de apoderado judicial, por Priscila Rosa Cuadrado Fernández contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP). El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión de la Secretaría de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga, en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. En auto del 7 de octubre 2016, la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación escogió la presente tutela para su revisión.

I. ANTECEDENTES

Priscila Rosa Cuadrado Fernández presentó acción de tutela el 18 de mayo de 2016¹ en contra de la UGPP. De acuerdo con las pruebas aportadas en el proceso², su historia de cotizaciones se encuentra dividida de la siguiente manera: (i) Entre 1969 y 1985 la accionante realizó aportes a CAJANAL; y (ii) entre 2005 y 2011 la peticionaria cotizó a pensión en el antiguo Instituto de los Seguros Sociales (ISS). La tutelante considera que la entidad demandada vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. En particular, la actora sostiene que dicha violación se produjo por la decisión de la Unidad de negar su solicitud de reconocimiento pensional, al considerar que quien debe asumir el pago de la misma es la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) como quiera que fue en dicha entidad donde la peticionaria realizó sus últimos aportes al sistema de pensiones.

1. Hechos relevantes

1. La señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández, de 69 años de edad³, el 8 de octubre de 2007 solicitó el reconocimiento de su pensión ante ISS. En su petición, la accionante señaló que era beneficiaria del régimen de transición en los términos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993⁴ y que reunía los requisitos para acceder al beneficio pensional, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988⁵, norma que exige que para acceder a la pensión se deben acreditar 20 años de servicios en el Estado y tener, en el caso de las mujeres, 55 años de edad.

2. Sin embargo, mediante Resolución del 28 de marzo de 2008⁶, el ISS negó la solicitud dado que, a pesar de ser beneficiaria del régimen de transición, la

¹ Escrito de tutela (folios 85 a 96; cuaderno de primera instancia).

² Certificados laborales expedidos por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial (folios 54 a 59; cuaderno de primera instancia).

³ Ibídem (folio 89).

⁴ Ley 100 de 1993. Artículo 36. Régimen de transición. *“La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. La 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. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley”.*

⁵ Ley 71 de 1988. Artículo 7. *“A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer. El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas”.*

⁶ Resolución del 28 de marzo de 2008 expedida por el ISS (folios 1 a 2; cuaderno de primera instancia).

afiliada solo acreditaba para la fecha un total de 6480 días, lo que equivale a 18 años o a 925 semanas. Dicho acto administrativo, ante los recursos administrativos presentados, fue ratificado por la entidad mediante Resolución del 28 de mayo de 2008.

3. Ante esta circunstancia, la señora Cuadrado Fernández presentó una demanda laboral ordinaria contra el ISS. Así, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bucaramanga, en audiencia de juzgamiento del 29 de enero de 2014⁷, reconoció la pensión a la accionante, al considerar que ésta ***“como beneficiaria del régimen de transición, que conserva vigente hasta el año 2014, tiene derecho al reconocimiento por aportes a partir del mes de octubre de 2011, con fundamento en los preceptos del artículo 7 de la Ley 71 de 1988, reglamentada por el Decreto 2709 de 1994, al haber acumulado aportes al sistema pensional en el sector público y al ISS por el periodo contemplado en la norma en comento”*** (resaltado fuera del texto)⁸. Así, el juez laboral condenó a COLPENSIONES, como entidad que sustituyó al antiguo Seguro Social, al pago de las mesadas causadas a partir de la fecha de consolidación del derecho pensional, junto con los intereses moratorios contemplados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993⁹, a partir del 23 de mayo de 2012.

4. La anterior decisión fue controlada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga a través del grado jurisdiccional de consulta. Así, mediante audiencia de juzgamiento del 29 de mayo de 2014¹⁰, dicha Corporación revocó el fallo del juez laboral de primera instancia y absolvió a COLPENSIONES de asumir el pago pensional, al concluir que ***“pese a que la accionante está amparada por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 puesto que para el primero de abril de año 1994, fecha de entrada en vigencia de la ley 100, tenía 47 años de edad, y para el 25 de julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, tenía mas de 750 semanas de cotización y le era aplicable la Ley 71 de 1988, encuentra la Sala que, conforme a las previsiones del artículo 10 del Decreto 2709 de 1994¹¹, que reglamenta el artículo 7 de la Ley 71 de 1988, que dispone que la entidad pagadora de la pensión de jubilación por aportes será la última entidad en la que se realizaron aportes siempre y cuando el tiempo de aportación continua o discontinua haya sido mínimo de 6 años o, en caso contrario, en aquella entidad donde se hayan efectuado el mayor tiempo de aportes”*** (resaltado fuera del texto)¹². Así, al examinar la historia pensional de la peticionaria, el Tribunal encontró que ***“solamente se le cotizaron a***

⁷ Audio de la audiencia de juzgamiento (folio 3; cuaderno de revisión).

⁸ Transcripción de la audiencia de juzgamiento realizada por el despacho de la magistrada sustanciadora.

⁹ Ley 100 de 1993. Artículo 141. Intereses de mora. *“A partir del 1° de enero de 1994, en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectúe el pago”*.

¹⁰ Audio de audiencia de juzgamiento (folio 4; cuaderno de revisión).

¹¹ Decreto 2709 de 1994. Artículo 10. Entidad de previsión pagadora. *“La pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la última entidad de previsión a la que se efectuaron aportes, siempre y cuando el tiempo de aportación continuo o discontinuo en ellas haya sido mínimo de seis (6) años. En caso contrario, la pensión de jubilación por aportes será reconocida y pagada por la entidad de previsión a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes”*.

¹² Transcripción de la audiencia de juzgamiento realizada por el despacho de la magistrada sustanciadora.

*COLPENSIONES, como sustituto procesal del ISS, 290 semanas que son inferiores al número exigido por la norma que se acaba de referir, que es de 312 semanas. Por lo tanto, la entidad no está legitimada por pasiva para pagar la pensión por aportes que fue demandada”¹³. Con base en lo anterior, la Corporación concluyó que: **“la entidad encargada sería CAJANAL, o la entidad que se haya hecho cargo de las obligaciones pensionales, pero ésta no fue demandada en el proceso”** (resaltado fuera del texto)¹⁴.*

5. Por lo anterior, el 20 de enero de 2015, la señora Cuadrado Fernández presentó una petición ante la UGPP, entidad que asumió las responsabilidades de CAJANAL después de su liquidación¹⁵, en el que solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez por aportes. Sin embargo, mediante Resolución 25152 del 22 de junio de 2015¹⁶, la entidad negó la petición bajo el argumento de que la actora solo acreditó un total de 840 semanas de cotización, tiempo inferior a los 20 años de aportes que se exige para el reconocimiento de la pensión contemplada en la Ley 71 de 1988.

La actora presentó contra dicha resolución un recurso de reposición y en subsidio de apelación. El primero fue resuelto a través de la Resolución 33230 del 13 de agosto de 2015¹⁷. En la misma, la UGPP confirmó la decisión al asegurar que algunos de los períodos de cotización alegados no se pueden tener en cuenta ya que los documentos que los certifican fueron aportados en copia simple, razón por la cual carecen de todo valor probatorio según lo dispuesto en el artículo 246 del Código General del Proceso¹⁸. Sin embargo, a pesar de lo anterior, reconoció que **“haciendo un estudio del caso con los documentos obrantes en el expediente, se tendría que la Sra. Priscila Rosa Cuadrado Fernández, es beneficiaria del régimen de transición por cumplir con más de 15 años cotizados al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 (...) por tanto tiene derecho a la pensión de jubilación de aportes al momento de cumplir 55 años de edad y haber cotizado 20 años o más continuos o discontinuos en el ISS y en una o varias entidades de previsión social del sector público (...) que de conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta los tiempos alegados por la interesada; la misma contaría con un aproximado de 1,100 semanas cotizadas y la edad exigida, para el reconocimiento y pago de una pensión de vejez, en virtud de la pensión de jubilación por aportes, considerada en la Ley 71 de 1988”** (resaltado fuera del texto)¹⁹.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Ver, Decreto 4269 de 2011.

¹⁶ Resolución RDP 25152 del 22 de junio de 2015 (folios 41 a 43; cuaderno de primera instancia).

¹⁷ Resolución RDP 33230 del 13 de junio de 2015 (folios 48 a 52; cuaderno de primera instancia).

¹⁸ Código General del Proceso. Artículo 246. Valor Probatorio de las Pruebas. “Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

¹⁹ Op. Cit. Resolución RDP 33230 del 13 de junio de 2015 (folio 51; cuaderno de primera instancia).

6. A su vez, el recurso de apelación fue resuelto mediante Resolución 38146 del 18 de septiembre de 2015²⁰. En dicho acto administrativo se reitera la negativa al advertir que *“conforme a la normatividad expuesta y al observar los certificados aportados por la apelante obrantes en el cuaderno administrativo, se evidencia que la señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández no cumple con la condición legal de 20 años de servicios”*²¹. En ese sentido, la entidad reiteró que algunos de los reportes de cotización aportados por la actora se encontraban en copia simple, por lo que no podían ser tenidos en cuenta para el cálculo pensional.

7. En razón a lo anterior, el 5 de noviembre de 2015 la señora Cuadrado Fernández presentó ante la UGPP una solicitud de reestudio en la que allegó las certificaciones laborales autenticadas. Sin embargo, mediante comunicación del 2 de febrero de 2016²² la entidad accionada indicó que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 del Decreto 813 de 1994²³, la peticionaria realizó un traslado voluntario al ISS por lo que es ésta, o quien haga sus veces, la que debe asumir el pago de la pensión.

8. Por lo tanto, la señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández considera que la actuación de la UGPP, vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital pues estima que dicha entidad desconoció sus derechos pensionales. Por esa razón, solicitó en su acción de tutela que se le ordenara de forma definitiva a la entidad accionada reconocer y pagar su pensión en los términos en los que fue reconocida por el Juez Primero Laboral del Circuito de Bucaramanga.

2. Actuación procesal.

El Juzgado Primero de Familia de Bucaramanga conoció de la tutela en primera instancia. Por medio de auto del 18 de mayo de 2016 ordenó la notificación de la acción a la entidad accionada y le otorgó tres días para que presentara una respuesta y allegara información adicional que pudiera ser relevante para el examen del caso concreto. También, con el mismo propósito, vinculó a COLPENSIONES. Así las cosas, las entidades dieron respuesta a la tutela en los siguientes términos:

A. UGPP

La entidad se opuso a las pretensiones²⁴, así: (i) en el historial pensional de la peticionaria se observan cotizaciones realizadas al ISS entre el primero de

²⁰ Copia simple de la resolución RDP 38146 del 18 de septiembre de 2015 (folios 60 a 63; cuaderno de primera instancia).

²¹ Ibídem; folio 62.

²² Auto 1476 del 2 de febrero de 2016 (folios 73 y 74; cuaderno de primera instancia).

²³ Decreto 813 de 1994. Artículo 6. Transición de las pensiones de vejez o jubilación de servidores públicos. *“Tratándose de servidores públicos afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión social, para efectos de la aplicación del régimen de transición previsto en el artículo primero del presente Decreto, se seguirán las siguientes reglas (...) Corresponderá al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de los servidores públicos, conforme a las disposiciones que venía aplicando, en los siguientes casos (...) (i) Cuando el servidor público se traslade voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales”.*

²⁴ Memorial de respuesta de la UGPP (folios 108 a 122; cuaderno de primera instancia).

junio de 2005 y el 30 de septiembre de 2011 lo que evidencia un traslado voluntario a COLPENSIONES antes de acceder a la pensión, por lo cual ésta última es quien debe asumir el pago; (ii) la actora no acredita un perjuicio irremediable de ahí que la tutela no sea procedente; y (iii) la señora Cuadrado Fernández no acudió a la jurisdicción laboral ordinaria para resolver su controversia contra la UGPP, razón por la cual tampoco se cumple con el requisito de subsidiariedad en materia de amparo constitucional.

B. COLPENSIONES

En su escrito de oposición²⁵, la entidad se limitó a recordar que el Tribunal Superior de Bucaramanga la absolvió de reconocer el pago de la pensión de la tutelante por lo que no tiene responsabilidad alguna en la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la señora Cuadrado Fernández.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión.

A. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del primero de junio de 2016²⁶, el Juzgado Primero de Familia de Bucaramanga denegó el amparo por considerar que: (i) la actora cuenta con otro medio de defensa judicial para resolver la controversia pensional con la UGPP; y (ii) no se encontró probada la existencia de un perjuicio irremediable.

B. Impugnación

El 7 de junio de 2016²⁷, a través de apoderado judicial, la accionante impugnó la decisión de primera instancia. En el escrito, no se presentaron razones adicionales a las expuestas en la tutela.

C. Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 6 de julio de 2016²⁸, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga confirmó el fallo de primera instancia, por las siguientes razones: (i) la decisión en torno al reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales no es competencia del juez constitucional; (ii) la actora cuenta con otros mecanismos de defensa judicial ordinarios y especializados para resolver su controversia; (iii) no existe prueba que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable contra sus derechos fundamentales.

II. CONSIDERACIONES

²⁵ Memorial de respuesta de COLPENSIONES (folio 179 a 183; cuaderno de primera instancia).

²⁶ Sentencia del Juzgado Primero de Familia de Bucaramanga (folios 153 a 162; cuaderno de primera instancia).

²⁷ Memorial de impugnación (folio 192; cuaderno de primera instancia).

²⁸ Sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga (folios 5 a 10; cuaderno de primera instancia).

Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, a través de esta Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y planteamiento de los problemas jurídicos

2. El presente caso se trata de una mujer de 69 años de edad que, en el año 2007, inició el trámite para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes contemplada en la Ley 71 de 1988. Ante la negativa del extinto ISS a reconocer dicha pretensión, la peticionaria inició un proceso ordinario laboral. En primera instancia, el juez laboral le concedió el derecho pensional y ordenó a COLPENSIONES asumir el pago de la misma. Dicha sentencia fue revocada por el Tribunal Superior de Bucaramanga en el grado jurisdiccional de consulta. Aunque la Corporación reconoció que la actora era beneficiaria del régimen de transición y que cumplía con los requisitos del mismo, señaló que COLPENSIONES no era la entidad pagadora responsable, pues de acuerdo con el Decreto 2709 de 1994, quién debía asumir dicha carga prestacional era CAJANAL, o la entidad que hiciera sus veces. En atención a lo señalado por el Tribunal, la actora presentó una petición de reconocimiento pensional ante la UGPP pero ésta negó la solicitud, por considerar que la señora Cuadrado Fernández se había trasladado voluntariamente al ISS, pues aportó en esa entidad entre los años 2005 y 2011. En ese sentido, es esa entidad -o quien hiciera sus veces- la responsable de asumir el pago de su mesada pensional. Por su parte la UGPP y COLPENSIONES, la última como entidad vinculada, negaron ser los responsables de reconocer y pagar dicho emolumento, la primera por que considera que la ley no le impone esa obligación, y la segunda en cumplimiento de una orden judicial.

3. A su vez, los jueces de instancia de tutela negaron el amparo al considerar que la peticionaria cuenta con otros medios de defensa judicial ordinario y que no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

4. De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, esta Sala de Revisión, debe resolver en primer lugar el siguiente problema jurídico relacionado con la procedencia de la acción de tutela:

(i) ¿Procede la acción de tutela para resolver una controversia alrededor del reconocimiento de una pensión de jubilación por aportes?

5. Para eso, la Sala reiterará los elementos generales de procedibilidad de la acción de tutela en materia pensional. También, resumirá el alcance y contenido que la jurisprudencia le ha dado al derecho al mínimo vital. Finalmente, analizará el caso concreto para determinar si cumple con el examen de procedencia y así dilucidar si debe ser examinado de fondo

Reglas generales de la procedencia excepcional de tutela en materia pensional -Reiteración jurisprudencial²⁹-

6. El artículo 86³⁰ de la Constitución -refrendado por las normas procesales de la tutela³¹- establece que esta acción constitucional procede como un mecanismo para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Sin embargo, la misma regla constitucional establece un claro límite a la procedencia de la acción, al señalar que ésta solo será admisible cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos donde la tutela sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando el medio judicial no sea adecuado o idóneo.

Ahora bien, este Tribunal, en repetidas ocasiones, ha señalado que los jueces de tutela tienen una obligación general frente a la procedencia de esta acción toda vez que, como lo indicó la **sentencia T-788 de 2013**³², se debe tener en cuenta que se trata de un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales. Por otra parte, debido a que el amparo constitucional se caracteriza por ser residual o supletorio, no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, o paralelo de los diversos procedimientos judiciales, salvo que dichas vías sean ineficaces, inexistentes o se configure un perjuicio irremediable. En relación con este último, es importante anotar que se configura cuando existe el riesgo de que un bien de alta significación objetiva protegido por el orden jurídico o un derecho constitucional fundamental sufra un grave menoscabo. En ese sentido, el riesgo de daño debe ser inminente, grave y debe requerir medidas urgentes e impostergables. De tal manera que la gravedad de los hechos exige la inmediatez de la medida de protección.

Entonces, respecto a esta obligación general el juez debe: (i) determinar si se vulnera, por acción u omisión, un derecho fundamental protegido constitucionalmente o si existe un riesgo de que se vaya a actuar en detrimento del mismo; (ii) verificar que dicho riesgo sea inminente y grave, de ahí que debe atenderse de manera inmediata; y (iii) comprobar que no existe otro

²⁹ En aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, la Sala tomará como modelo, en lo concerniente a las reglas generales de procedibilidad, lo consignado en la sentencia T-099 de 2015 proferida por el despacho de la magistrada ponente.

³⁰ Constitución Política Artículo 86 (parcial). 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 (...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

³¹ Decreto 2591 de 1991. Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

³² Corte Constitucional. Sentencia T-788 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

remedio judicial o que el ordinario no es un medio adecuado o idóneo de defensa para el caso concreto, o que si lo es la tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

7. Ahora bien, como regla general, las controversias pensionales tienen como vía principal e idónea la jurisdicción laboral, por lo cual, en principio, no deben ser debatidas ante la jurisdicción constitucional. Por consiguiente, en primer lugar, los ciudadanos deben acudir a las instancias judiciales ordinarias, antes de pretender la defensa de sus derechos por vía de tutela. En virtud de lo anterior, en principio, el amparo constitucional resulta improcedente para reclamar el reconocimiento de derechos de naturaleza pensional, pues el debate sobre estos asuntos corresponde a la jurisdicción laboral. Sin embargo, en determinados casos, la tutela procede con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, cuya protección resulta impostergable, cuando los medios ordinarios de defensa judicial existentes carecen de idoneidad o eficacia, o porque se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable.

8. Así las cosas, para determinar la idoneidad de los medios de defensa judicial es necesario revisar que los mecanismos tengan la capacidad para proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona. En especial, resulta imperativo verificar si el reclamo de quien merece especial protección constitucional puede ser tramitado y decidido de forma adecuada por vía ordinaria, o si, por su situación particular, no puede acudir a dicha instancia.

9. Por lo anterior, en caso de encontrar que la tutela es procedente, la medida de amparo será definitiva cuando el mecanismo judicial no resulte eficaz e idóneo para la protección de los derechos que se pretenden garantizar. Por ejemplo, cuando la persona que intenta la acción de tutela se enfrenta a un estado de indefensión o a circunstancias de debilidad manifiesta³³. La medida será transitoria³⁴ cuando, a pesar de la idoneidad de los medios de defensa judicial, la amenaza o violación de los derechos requiere una decisión urgente, mientras la justicia laboral decide el conflicto³⁵.

10. Como se advirtió, específicamente en los casos pensionales **la idoneidad del mecanismo judicial o el perjuicio irremediable** se valora en relación con la afectación al mínimo vital por lo que, cuando se trata de personas en estado de indefensión o vulnerabilidad la Corte ha determinado que el examen de estos supuestos es más flexible ya que su condición amerita un tratamiento diferencial positivo. En este sentido, una de las maneras en las que un ciudadano se puede encontrar en estado de indefensión ocurre cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional³⁶.

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-702 de 2014. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁴ Ver, entre otras, sentencias T-161 de 2005. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-065 de 2016; Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-295 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁶ Frente a este particular, la Corte ha dicho que: “el amparo reforzado de los sujetos de especial protección constitucional, parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente. Así la Constitución Política en su artículo 13 establece que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se

Alcance y contenido del derecho al mínimo vital como concepto cualitativo o multidimensional -reiteración jurisprudencial³⁷⁻

11. Como lo ha indicado la dogmática constitucional³⁸, el sentido inicial que la Corte Constitucional le dio al concepto del mínimo vital fue el derecho fundamental innominado como parte de una interpretación sistemática de la Constitución. Así, por ejemplo, en la **sentencia T-426 de 1992**³⁹ la Corte conoció el caso de un ciudadano de 69 años de edad que llevaba un año sin devengar su pensión. Al ordenar el pago de la misma, el Tribunal señaló que aunque la Constitución no contemplaba un derecho a la subsistencia éste se deducía del derecho a la salud, a la vida, al trabajo y a la seguridad social.

Sin embargo, posteriormente la Corte definió el mínimo vital, ya no como un derecho, sino como un elemento del núcleo esencial de los derechos sociales prestacionales. Así, por ejemplo en la **sentencia T-081 de 1997**⁴⁰ la Corte relacionó el mínimo vital con el salario mínimo vital y móvil, en la medida en que el primero está relacionado con la remuneración proporcional a la que tiene derecho la persona por el trabajo realizado.

Ahora bien, posterior a este periodo la Corte señaló que el mínimo vital es un derecho fundamental autónomo ligado a la dignidad humana. Por ejemplo, en la **sentencia SU-995 de 1999**⁴¹, al resolver varias tutelas que interpusieron diferentes maestros a los que se les adeudaba su salario, la Corte señaló que este derecho constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación y la atención en salud. Es decir, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional.

Sin embargo, la misma sentencia señaló que el análisis frente al mínimo vital no se puede reducir a un examen meramente cuantitativo sino que, por el contrario, se deben introducir calificaciones materiales y cualitativas que dependen de cada caso concreto. En otras palabras, cada persona tiene un

encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado como sujetos de especial protección a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”. (Corte Constitucional. Sentencia T-736 de 2013. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos).

³⁷ En aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, la Sala tomará como modelo, en lo concerniente a las reglas generales de procedibilidad, lo consignado en la sentencia T-147 de 2016 proferida por el despacho de la magistrada ponente.

³⁸ ARANGO, Rodolfo y LEMAITRE, Julieta. **Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital**. Universidad de los Andes. Bogotá. 2002.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-426 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-081 de 1997. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-995 de 1999. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida. Por esta razón, este derecho se debe entender como una garantía de movilidad social de los ciudadanos quienes, de manera natural, aspiran a disfrutar a lo largo de su existencia de una mayor calidad de vida. De esa manera, la jurisprudencia de la Corte ha aceptado que al existir diferentes montos y contenidos del mínimo vital, es consecuente que haya distintas cargas soportables para cada persona⁴².

Esto implica que el mínimo vital no está constituido, necesariamente, por el salario mínimo mensual legalmente establecido y se requiere una labor valorativa del juez constitucional en la cual entre a tomar en consideración las condiciones personales y familiares del peticionario, así como sus necesidades básicas y el monto mensual al que ellas ascienden. De igual manera, es indispensable llevar a cabo una valoración material del trabajo que desempeña el actor o desempeñaba el ahora pensionado, en aras de la protección a la dignidad humana como valor primordial del ordenamiento constitucional.

En el caso específico de los pensionados, la **sentencia T-827 de 2004**⁴³ conoció el caso de un antiguo trabajador de FONCOLPUERTOS al que le fue impuesto un descuento sobre su mesada pensional. En dicha oportunidad, la Corte señaló que el mínimo vital de los pensionados no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales sino también por el pago incompleto de la pensión. Esta circunstancia ha sido puesta de presente por la Corte Constitucional en eventos en que se ha reducido el monto de la pensión o se paga una parte de las mesadas. En la misma sentencia, el Tribunal recordó que la jurisprudencia ha fijado reglas generales para determinar qué requisitos se deben comprobar para acreditar la vulneración del mínimo vital, así: (i) si el salario o mesada afectada es el ingreso exclusivo del trabajador o del pensionado o si existen ingresos adicionales estos serían insuficientes para la cobertura de sus necesidades básicas; y (ii) si la falta de pago de la prestación genera para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivado de un hecho injustificado, inminente y grave.

De otra parte, en repetidas ocasiones, como lo resaltó la **sentencia T-147 de 2016**⁴⁴ cuando conoció el caso de varios maestros pensionados a los que la UGPP suspendió el pago por sospecha de irregularidades sin tener en cuenta que dos de ellos padecían de graves enfermedades, la Corte ha advertido que las reglas expuestas sobre la protección del mínimo vital se refuerzan para los casos de incumplimiento o de descuentos cuando los titulares de la prestación son sujetos de especial protección constitucional.

12. En conclusión, se pueden extraer las siguientes reglas constitucionales acerca del mínimo vital: (i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de

⁴² Ver, entre otras, sentencia T-053 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; y T-157 de 2014. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-827 de 2004. Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-147 de 2016. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.

Análisis de procedencia en el caso concreto

13. Como se advirtió, en principio los reclamos pensionales deben ser tramitados mediante el proceso laboral ordinario⁴⁵. No obstante, la jurisprudencia ha admitido la procedencia de la acción de tutela para resolver este tipo de asuntos en circunstancias en las que verifique que el mecanismo ordinario no es idóneo o que, existiendo uno, concurra un perjuicio irremediable que deba ser atendido por el juez constitucional. A su vez, por tratarse de un reclamo acerca del reconocimiento de una mesada pensional, que en términos generales es el ingreso que recibe una persona al dejar de ejercer su actividad profesional y económica para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, el examen de procedibilidad está ligado a la afectación directa o inminente del mínimo vital del ciudadano.

De las pruebas aportadas en el expediente **no hay duda de que el presente caso involucra los derechos fundamentales de una persona en situación de debilidad manifiesta por su situación socioeconómica**. Así, se tiene que la actora, de 69 años de edad, es responsable del cuidado de su hija de 36 años quien padece de “*trastorno esquizoafectivo de tipo mixto*”⁴⁶. Además, a partir de tres declaraciones extrajuicio⁴⁷ aportadas por la peticionaria se tiene que ésta no cuenta con apoyo económico de ningún familiar, no se encuentra devengando ningún salario producto de alguna actividad profesional ni recibe algún tipo de subsidio por parte del Estado.

A partir de las reglas de afectación del mínimo vital la Sala debe preguntarse entonces si, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, la persona se encuentra en situación de debilidad manifiesta que haga de la tutela el mecanismo idóneo de protección constitucional. Para responder esa pregunta es necesario identificar si existe una disminución cualificada en el poder adquisitivo de la accionante. Lo cierto es que **la actora no cuenta con un ingreso sostenido y regular que le permitir sufragar sus gastos personales**

⁴⁵ Código Procesal del Trabajo. Artículo 2. “La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo (...) También conocerá de la ejecución de actos administrativos y resoluciones, emanadas por las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral que reconozcan pensiones de jubilación, vejez, invalidez, sustitución, o sobrevivientes; señalan reajustes o reliquidaciones de dichas pensiones; y ordenan pagos sobre indemnizaciones, auxilios e incapacidades”.

⁴⁶ Fórmula médica prescrita por el médico psiquiatra Jorge Andrés Niño García (folio 78; cuaderno de primera instancia).

⁴⁷ Declaraciones extrajuicio aportadas por la peticionaria (folios 80 a 82).

así como los asociados al cuidado médico de su hija. Así, de las pruebas obrantes en el expediente es claro para la Sala que la **tutelante no tiene una red de apoyo familiar que le sufrague las obligaciones generales que pueda tener para su manutención.** Por lo tanto, es posible concluir que en este momento la peticionaria solo cuenta con su expectativa pensional para tener un ingreso permanente.

Bajo estas circunstancias, el análisis de procedibilidad debe ser más flexible, pero no menos riguroso, en tanto que, como se advirtió también en las consideraciones, las personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad manifiesta -y por lo tanto son sujetos de especial protección constitucional- encuentran en la tutela un mecanismo idóneo y efectivo para proteger sus derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte no comparte las consideraciones realizadas por los jueces de instancia, en relación con el desconocimiento del carácter subsidiario de la tutela en este caso porque, resulta evidente que **no existe un mecanismo ordinario idóneo ya que el proceso laboral no podría proteger de manera eficaz los derechos fundamentales de la accionada.** Es posible llegar a la anterior conclusión, si se observa el tiempo que le tomó a los jueces ordinarios resolver la demanda interpuesta por la peticionaria contra Colpensiones. Así, de los hechos del caso es claro que **dicho proceso tomó 6 años por lo que considerar, como lo hicieron los jueces del caso, que no se cumple con el requisito de subsidiariedad resulta equivocado, en la medida en que obligar a que la peticionaria acuda de nuevo a la justicia laboral no garantizaría una resolución oportuna de su caso.**

14. Por las razones expuestas, la tutela como mecanismo definitivo para el reconocimiento de derechos pensionales es procedente en este caso. Ahora bien la Sala entrará a resolver de fondo la controversia constitucional planteada por la señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández en el trámite de revisión y que se puede resumir en el siguiente problema jurídico:

- (ii) ¿Constituye una violación a los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital la decisión de la UGPP de no reconocer y pagar la pensión de jubilación por aportes solicitada por la accionante?

Para resolver el problema jurídico, la Sala: (i) presentará un breve resumen sobre los regímenes de pensión en materia pensional; (ii) resumirá las principales reglas en materia de inoponibilidad administrativa en materia pensional; (iii) explicará el alcance y contenido de los derechos fundamentales a la seguridad social y la vida digna; (iv) para por último resolver el perjuicio jurídico planteado.

Regímenes de transición en materia pensional

15. La ley 100 de 1993 introdujo un sistema general de pensiones integrado por dos tipos de regímenes, a saber: (i) el régimen de prima media con prestación definida; y (ii) el régimen de ahorro individual con solidaridad. Sin embargo, el ya citado artículo 36 de la mencionada ley creó un régimen de

transición que a la fecha todavía tiene efectos, según lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005⁴⁸, por los derechos adquiridos durante en ese periodo, aunque su vigencia terminó el 31 de diciembre de 2014.

En el caso de los *trabajadores particulares que se encontraban afiliados al ISS* el régimen pensional aplicable, era el consignado en el Acuerdo 049 de 1990, aprobado mediante el Decreto 758 del mismo año. De acuerdo con dicha norma, las mujeres de 55 años de edad y los hombres de 60 años de edad, que acrediten un mínimo de 500 semanas de cotización durante los 20 años anteriores al cumplimiento de dicha edad, o 1000 semanas en cualquier tiempo, tendrían el derecho a una pensión equivalente a un monto variable correspondiente a las semanas cotizadas.

En lo que respecta a los *servidores públicos* la norma aplicable antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema pensional es la Ley 33 de 1985. Este régimen prevé una pensión de jubilación a cargo de la respectiva Caja de Previsión a la cual se encontrara afiliado el trabajador siempre, y cuando éste acreditara 20 años de servicios continuos o discontinuos en el sector público y cumpliera la edad de 55 años, tanto para hombres como para mujeres. En el mismo, la mesada pensional es equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para el cálculo de los aportes en el último año de servicio.

Por su parte, en el caso de los **trabajadores que poseen aportes mixtos entre el ISS y las Cajas de Previsión del sector público**, pero que no reúnan los requisitos de tiempo de servicios para pensiones de acuerdo al Acuerdo 049 de 1990 y la Ley 33 de 1985, su régimen pensional está definido por la **Ley 71 de 1988**. Esta norma, junto a sus decretos reglamentarios 1160 de 1989 y 2709 de 1994, estableció que para adquirir el derecho a la pensión en estos casos se requiere que la suma de las cotizaciones efectuadas arrojen como resultado no menos de 20 años de servicios cotizados. Asimismo, el trabajador deberá contar con más de 60 años de edad mientras que la trabajadora deberá contar con más de 55 años edad. Por su parte, el monto de la pensión se calcula a partir del promedio del tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho con base en la variación del IPC certificada por el DANE.

16. Ahora bien, como quiera que en el presente asunto la Sala encuentra que existe una discrepancia alrededor de la entidad que debe encargarse del reconocimiento y pago de la pensión, se pasará ahora a reiterar las reglas sobre la oponibilidad de las cargas administrativas en materia pensional.

Inoponibilidad administrativa en pensiones

⁴⁸ Acto Legislativo 01 de 2005. Parágrafo Transitorio 4. “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 (...) Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen”.

17. Esta Corporación ha sostenido, por ejemplo en la **sentencia T-801 de 2011**⁴⁹, que aunque las entidades administrativas están legitimadas para imponer los requisitos tendientes a obtener las diversas prestaciones económicas, los mismos no pueden tornarse en trabas infranqueables para los usuarios, ya que de ser así terminarían violando sus derechos fundamentales. vital. En ese mismo sentido, la **sentencia T-799 de 2013**⁵⁰ reiteró que la incertidumbre sobre la responsabilidad y la definición de ciertos trámites administrativos, frente a dicha prestación, no puede ser trasladada al asegurado, so pretexto de salvaguardar el principio de legalidad y algunas cargas empresariales o institucionales; menos aún, cuando existe plena certeza de que este ha consolidado el derecho. Igualmente, en la **sentencia T-936 de 2014**⁵¹, la Corte reiteró que las cargas administrativas no pueden ser trasladadas a la parte más débil de la relación, y por lo tanto, éste no puede ser argumento para negar el reconcomiendo de un derecho pensional cuando se ha cumplido con los requisitos para ello.

Recientemente la Corte, en la **sentencia T-412 de 2016**⁵², al analizar la tutela interpuesta por un ciudadano a quien ni un Fondo Privado de Pensiones ni COLPENSIONES querían reconocer su derecho pensional, señaló que los requisitos establecidos por el Legislador para el reconocimiento de derechos pensionales no pueden convertirse en una disculpa para actuar de manera indebida e inoportuna, cuando a sabiendas de que una persona acredita el tiempo y la edad requerida para obtener la prestación, utiliza esos mismos requisitos establecidos en la norma para imponer trabas al reconocimiento del derecho que se reclama. De esta manera, la Corporación concluyó que la imposición de trámites administrativos excesivos constituye entonces una traba injustificada e inaceptable para el goce efectivo de ciertos derechos fundamentales como la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al pago oportuno de las prestaciones sociales, carga que no debe recaer ni ser soportada por el interesado.

18. En tal virtud, es posible inferir que las entidades administradoras de los fondos de pensiones tienen el deber de garantizar los derechos de los asegurados, sin que al respecto se les impongan trabas que impliquen cargas administrativas susceptibles de ser resueltas por las mismas, más no por el trabajador. Así la carga asociada a los conflictos entre distintas administradoras de fondos de pensiones, sobre cuál es la entidad que debe asumir el respectivo reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales, no puede ser trasladada al titular del derecho, mucho menos, cuando: (i) no está en duda la titularidad del derecho; (ii) el titular es un sujeto de especial protección constitucional; y (iii) depende del pago de la pensión, para satisfacer su mínimo vital.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-801 de 2011. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-799 de 2013. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-936 de 2014. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-412 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Alcance y contenido del derecho fundamental a la seguridad social -reiteración jurisprudencial⁵³-

19. El derecho a la seguridad social ha sido consagrado desde dos connotaciones⁵⁴: (i) como un servicio público que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, el cual debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; y (ii) como un derecho fundamental irrenunciable en cabeza de todos los ciudadanos. Respecto de esta última dimensión, la Corte ha señalado que la seguridad social se debe entender como el conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias para enfrentar a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano.

A su vez, como lo recordó por ejemplo la **sentencia T-013 de 2011**⁵⁵, del derecho a la seguridad social se desprende el derecho a la pensión de jubilación, que consiste en recibir el goce efectivo de una mesada calculada de acuerdo con los factores dispuestos por la ley para la situación de cada persona. Se trata de un derecho fundamental que tiene como objeto brindar las condiciones económicas para la vida digna de quienes han trabajado por mucho tiempo.

20. Así, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado reiteradamente que el derecho a la pensión es imprescriptible. Con sustento en el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social consignado en el artículo 48 de la Constitución, y conforme al principio de solidaridad, a la especial protección que debe el Estado a las personas de tercera edad y al principio de vida digna, la Corte ha construido una sólida línea jurisprudencial que sostiene que el derecho a la pensión no se extingue con el paso del tiempo. Por ejemplo, la **sentencia C-230 de 1998**⁵⁶ de este Tribunal precisó, al examinar la regla de prescripción de las solicitudes de pensiones introducida por la Ley 116 de 1928, que la protección reforzada de la pensión se desprende del principio de solidaridad del Estado Social de Derecho ya que es un mecanismo que busca garantizar la dignidad de los ciudadanos, especialmente aquellos de la tercera edad como quiera que es un derecho que se adquiere tras un periodo considerable de tiempo en los cuales se deben realizar aportes regulares y constantes al sistema de seguridad social.

Ahora bien, realizadas las anteriores consideraciones jurídicas, la Sala pasará a analizar el caso concreto.

⁵³ En aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, la Sala tomará como modelo, en lo concerniente al contenido del derecho fundamental a la seguridad social, lo consignado en las sentencias SU-298 de 2015 y T-506 de 2015 proferidas por el despacho de la magistrada ponente. .

⁵⁴ Ver, entre otras, sentencias C-859 de 2008; C-979 de 2010; T-164 de 2013; C-613 de 2013; y T-770 de 2013.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-013 de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-230 de 1998. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

Análisis de caso concreto

21. En primer lugar, la Sala recuerda que el problema jurídico a resolver en la tutela se circunscribe a establecer si la decisión de la UGPP de no reconocer y pagar la pensión de jubilación por aportes solicitada por la accionante, al alegar que es COLPENSIONES la que debe asumir dicha responsabilidad toda vez que la actora se trasladó voluntariamente a dicha Administradora, constituye una violación a sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. Bajo esta premisa, el examen a realizar empezará por corroborar si la peticionaria cumple con los requisitos para que le sea reconocida la pensión por aportes contemplada en la Ley 71 de 1988.

Así, de la misma respuesta que la UGPP dio a esta tutela, se tiene que la historia pensional de la señora Cuadrado Fernández se resume de la siguiente manera:

Desde	Hasta	Días cotizados	Administradora
02.06.69	30.12.85	5969	CAJANAL
01.10.69	30.10.84	5430	CAJANAL
01.06.05	30.09.2011	2130	ISS
Total		13529	

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para ser beneficiaria del régimen de transición se tiene que: (i) para el primero de abril de 1994 la actora tenía 47 años de edad, es decir más que la señalada por el artículo 36 de la Ley 100 de 1996; y (ii) a julio de 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, la peticionaria contaba con más de 750 semanas (o 5250 días). Por esta razón, **y como fue reconocido por los jueces laborales, la UGPP y COLPENSIONES**, para la Sala no cabe duda de que el régimen pensional de la señora Cuadrado Fernández es el de la Ley 71 de 1988 es decir, aquella que regula la pensión por aportes por jubilación para trabajadores que poseen aportes mixtos entre el ISS y las Cajas de Previsión del sector público.

Con todo, la Sala encuentra que la decisión de la UGPP de negar el reconocimiento pensional, alegando que la señora Cuadrado Fernández se trasladó de manera voluntaria al ISS en los términos del literal (i) del artículo 6 del Decreto 813 de 1993, se aparta de los precedentes fijados por la Corte en la materia por las razones que a continuación se pasan a exponer. En primer lugar, aún cuando la actora reunió los requisitos para pensionarse en septiembre de 2011, **como lo señalaron los jueces laborales en el proceso ordinario que inició la actora contra COLPENSIONES**, la UGPP debió, ante la solicitud de la peticionaria, entrar a reconocer la pensión por aportes después de verificar el cumplimiento de los requisitos legales y no trasladar la responsabilidad a COLPENSIONES más aún cuando existe cosa juzgada laboral frente a la exoneración de cualquier obligación de esta última administradora con respecto al derecho pensional solicitado. **Esto no quiere decir que los efectos del proceso laboral, donde no fue vinculada la UGPP,**

se extiendan a dicha entidad pero tampoco se puede, a través del proceso administrativo, desconocer un hecho notorio producto de una decisión judicial que dice puntualmente que COLPENSIONES no es la instancia que debe asumir el pago.

La decisión de la institución demandada de enviar la documentación a COLPENSIONES alegando ausencia de legitimación activa dejó a la señora Cuadrado Fernández en una **situación de incertidumbre que constituye un abierto desconocimiento a los precedentes que esta Tribunal ha fijado acerca de la inoponibilidad administrativa en materia pensional**. Esta situación se hace aún más gravosa ya que, como lo indicó COLPENSIONES en su respuesta a esta tutela, existe un fallo en firme del Tribunal Superior de Bucaramanga que hacía más que predecible la eventual respuesta que ésta entidad le diera a una nueva solicitud pensional por parte de la accionante. En otras palabras, la UGPP, aplicó de manera inadecuada una norma, que le impuso a la señora Cuadrado Fernández una carga administrativa que no debía soportar, **más aun cuando el derecho pensional está plenamente acreditado y no existe duda alguna sobre su exigibilidad o titularidad.**

En segundo lugar, es importante reiterar que del mismo reporte enviado por la UGPP durante el proceso de tutela, la Sala observa que las cotizaciones realizadas ante el antiguo ISS no superan los 6 años (2190 días). Por esa razón, en aplicación de la dispuesto en el ya referido artículo 10 del Decreto 2709 de 1994 **no es posible concluir que hubo un traslado voluntario al régimen de prima media con prestación definida toda vez que la pensión de jubilación por aportes debe ser reconocida y pagada por la entidad de previsión donde se haya efectuado el mayor tiempo de aportes cuando se cumplen seis años en la última administradora**. Así, en razón a que la UGPP asumió las obligaciones pensionales de la extinta CAJANAL desde noviembre del 2011, la entidad accionada debe asumir el pago inmediato de la pensión de jubilación de la señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández, como medida definitiva en atención a su comprobada situación de vulnerabilidad ya que obligarla a acudir a un nuevo proceso laboral ordinario sería demasiado gravoso y afectaría ostensiblemente su derecho fundamental al mínimo vital pues su ingreso pensional es la única garantía de sustento, tanto para ella como para su núcleo familiar. En ese sentido, **el monto pensional reconocido deberá corresponder al del régimen de transición en el que se encuentra la actora, ya que cualquier decisión en contrario lesionaría sus derechos pensionales adquiridos.**

Ahora bien, aunque en la tutela no fue demandada la actuación del juez laboral que revisó el asunto en grado de consulta, la Sala quiere resaltar que éste incumplió con sus obligaciones constitucionales en relación con su responsabilidad de impulsar el proceso de una manera eficiente que respetase los derechos sustanciales de la señora Cuadrado Fernández. Así, para la Corte resulta notorio que aunque el Tribunal llegó a la plena convicción de que COLPENSIONES no debía asumir el pago pensional, dicha Corporación no acudió a sus facultades procesales para vincular a la UGPP y así integrar de manera correcta el litisconsorcio.

Los funcionarios judiciales, como defensores del interés general, deben procurar que sus decisiones tengan una eficacia material por lo que la actuación del Tribunal debió incluir una orden a la entidad ahora accionada para que asumiera el pago de la pensión. Dicha omisión, en apariencia sencilla, obligó a la tutelante a acudir a la acción de tutela para la protección de sus derechos lo que prolongó, de manera injustificada, su situación de vulnerabilidad. Por esta razón, la Sala también le enviará una copia de esta sentencia a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga para que, en futuras oportunidades, cuando se le presente una hipótesis judicial similar a la ahora analizada, aplique de manera efectiva sus facultades procesales como una medida para garantizar la eficacia de la protección judicial en la materia.

Conclusión

22. En razón a lo anterior, la Sala de Revisión amparará de manera definitiva los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la tutelante y le ordenará a la UGPP reconocer y pagar a la señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández la pensión de jubilación por aportes en razón a que la accionante cumple con los requisitos del régimen de transición consagrada en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988 y, con base en lo señalado por el Decreto 2709 de 1994, es la entidad accionada quien debe asumir su reconocimiento y pago. Para tal fin, aplicando las reglas jurisprudenciales sobre inoponibilidad administrativa, la entidad deberá realizar los cálculos referidos a la indexación pensional y los intereses de mora desde la fecha de constitución del derecho de acuerdo a la historia de aportes de la actora sin que lo anterior sea una razón para dilatar su inclusión en la nómina pensional de la entidad. Esto incluye, entre otras cosas, cualquier trámite referido al posible traslado del bono pensional a que haya lugar por los aportes realizados por la accionante al antiguo ISS entre los años 2005 y 2011. En ese sentido, se deberá garantizar que el monto pensional reconocido corresponda al del régimen de transición en el que se encuentra la accionante. Así, **cualquier carga administrativa que exista entre COLPENSIONES y la UGPP debe ser asumida por las entidades y no puede convertirse en un obstáculo para el reconocimiento pensional.** Lo anterior ya que, durante el proceso de tutela se comprobó que: (i) no está en duda la titularidad del derecho pensional de la actora; (ii) ésta es un sujeto de especial protección constitucional por encontrarse en un estado de debilidad manifiesta; y (iii) depende del pago de la pensión para satisfacer su mínimo vital y el de su núcleo familiar. Por último, se remitirá una copia de esta providencia a los miembros de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga para que en el futuro tomen las medidas procesales apropiadas para resolver los conflictos pensionales que conozca de una manera eficiente y eficaz para la defensa de los derechos fundamentales de los colombianos.

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,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la decisión proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga que en providencia del 6 de julio de 2016 confirmó la sentencia del Juzgado Primero de Familia de Bucaramanga del primero de junio de 2016, en el proceso de la referencia. En su lugar **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de la señora Priscila Rosa Cuadrado Fernández.

Segundo.- En consecuencia, **ORDENAR** a la Unidad Especial de Gestión Pensional y Parafiscal que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, expida un acto administrativo donde asuma y reconozca el pago de la pensión de jubilación por aportes en favor de la actora en los términos definidos en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988. En ese sentido, dicho reconocimiento deberá incluir la indexación correspondiente y el pago de los intereses de mora contemplados por la ley para este tipo de casos. Igualmente, el monto pensional reconocido deberá corresponder al del régimen de transición en el que se encuentra la actora. Asimismo, se le advierte a la entidad que cualquier traslado de bonos pensionales a que hubiera lugar no puede constituirse en un obstáculo para el reconocimiento inmediato de los derechos pensionales de la señora Cuadrado Fernández en razón a que ésta es una carga administrativa que debe asumir como entidad pagadora.

Tercero.- A través de la Secretaría General de la Corporación, **ENVIAR** una copia de esta sentencia a los magistrados que integran la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga para que, en futuras oportunidades, acudan a sus facultades constitucionales y procesales para garantizar la protección efectiva y material de los derechos de aquellos que solicitan el reconocimiento y pago de un derecho pensional. En particular, la Corte Constitucional quiere invitar a dicha Corporación a que, en caso de que encuentre que una entidad responsable por el pago de una pensión no ha sido vinculada al proceso, proceda a integrar de manera apropiada el litisconsorcio con el fin de solucionar de una manera integral y comprensiva el conflicto pensional que conozca.

Cuarto.- Por Secretaría General, **LIBRAR** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General