



Sentencia T-608/19

Referencia: expediente T-7.185.421

Acción de tutela presentada por Alirio Zárate Ariza en contra del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal

Asunto: Derechos a la seguridad social, al mínimo vital y de acceso efectivo a la administración de justicia

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia adoptado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de septiembre de 2019¹, que confirmó la decisión de primera instancia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 3 de julio de 2019², en la que se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en el proceso de tutela

¹ Sentencia de segunda instancia en el trámite de la tutela de la referencia, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de septiembre de 2019. Cuaderno 4. Folios 4 a 13.

² Sentencia de primera instancia en el trámite de la tutela de la referencia, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 3 de julio de 2019. Cuaderno 2. Folios 204 a 207.

promovido por Alirio Zárate Ariza contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá.

Inicialmente, el asunto llegó a esta Corporación para revisión de la sentencia del 27 de noviembre de 2018, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo del 5 de septiembre de 2018, de la Sala de Casación Laboral de esa misma Corporación, que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en el trámite de la referencia. La citada Corporación remitió el expediente en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, y fue escogido para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte Constitucional, mediante **Auto del 26 de febrero de 2019**³.

El 8 de mayo de 2019, en vista que se trataba de un asunto relacionado con el derecho fundamental a la seguridad social del actor, la Magistrada sustanciadora vinculó a la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, “COLPENSIONES”), al advertir que éste realizó aportes para pensión al Instituto de Seguro Social en su historia laboral. En ese sentido, consideró que esta entidad podría verse afectada por la decisión que fuese adoptada por parte de la Sala Sexta de Revisión en el trámite de revisión de la Corte Constitucional.

En respuesta al auto de vinculación, esta administradora de pensiones solicitó que se declarara la nulidad del trámite constitucional, pues consideró que no se integró en debida forma el contradictorio, al omitir la vinculación de COLPENSIONES, entidad que tenía interés en el asunto.

En **Auto 287 de 2019**⁴, proferido el 6 de junio de 2019, la Sala Sexta de Revisión comprobó la configuración de la causal de nulidad invocada, pues advirtió que COLPENSIONES no fue notificado del auto admisorio de la demanda, a pesar de que: (i) es una de las administradoras de pensiones en las que el accionante realizó cotizaciones; (ii) una de las pretensiones del recurso de amparo recae en el reconocimiento de la pensión por aportes; y (iii) puede resultar afectada con las decisiones emitidas en el trámite constitucional.

En atención a dicha circunstancia, se declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela, a partir del auto admisorio, excepto de las pruebas recaudadas. Asimismo, se precisó que tan pronto se rehiciera la actuación correspondiente, el expediente debía ser remitido al despacho de la Magistrada sustanciadora para adelantar el trámite de revisión.

El 3 de julio de 2019, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia profirió sentencia en la que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Dicha providencia fue objeto de impugnación por el accionante mediante escrito del 30 de julio de 2019, la cual fue resuelta en sentencia del 17 de septiembre de 2019,

³ Cuaderno de Revisión. Folios 17 a 29.

⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó lo resuelto en primera instancia.

En consecuencia, la Sala de Casación Penal remitió el expediente a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 287 de 2019, el cual fue recibido en el despacho de la Magistrada sustanciadora el **27 de septiembre de 2019**, para impartir el trámite correspondiente.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

El 15 de junio de 2018, el señor Alirio Zárate Ariza interpuso acción de tutela⁵ contra la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, por considerar que esa autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Sustentó la presunta vulneración en el hecho de que el Municipio de Florencia suspendió el pago de su mesada pensional por cuenta de la decisión que profirió el Tribunal accionado, el cual **revocó** la decisión del juzgado de primera instancia que le reconocía el pago de la pensión por aportes y **negó** las pretensiones de la demanda ordinaria laboral interpuesta por el actor. Lo anterior, al considerar que la jurisdicción ordinaria laboral no era la competente para decidir sobre las pretensiones pensionales del accionante, ya que éste no ostentaba la calidad de trabajador oficial sino de empleado público y, por ende, la competencia correspondía a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Con base en esta decisión, el accionante inició varias actuaciones ante la administración de justicia para obtener una respuesta final y definitiva respecto de su derecho a la pensión por aportes que, hasta la fecha, seis años después de la decisión del Tribunal, no ha sido posible.

⁵ Acción de tutela interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá, radicada ante la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 15 de junio de 2018. Cuaderno 1. Folios 1 a 8.

A. Hechos y pretensiones⁶

1. El accionante, actualmente de 70 años⁷, trabajó para el Municipio de Florencia, como obrero de vivienda desde el 12 de febrero de 1976 hasta el 28 de enero de 1981⁸ y, posteriormente, fue ascendido al cargo de conductor dependiente de la Secretaría de Obras Públicas Municipales de dicha entidad, en el que permaneció en el periodo comprendido entre el 28 de enero de 1981 y el 30 de octubre de 1995⁹. Durante su vinculación, cotizó para pensión de vejez, inicialmente, en la Caja de Previsión Municipal. Posteriormente, su empleador lo afilió al Instituto de Seguros Sociales¹⁰ (en adelante, “ISS”), al cual aportó durante los dos últimos meses de la relación laboral. Así las cosas, sus aportes a pensión en el marco de la vinculación con el Municipio de Florencia se realizaron así¹¹:

CAJA O ADMINISTRADORA DE PENSIONES	PERIODO	TIEMPO COTIZADO
Caja de Previsión Municipal	12 de febrero de 1976 al 31 de agosto de 1995	19 años, 6 meses y 19 días
Instituto de Seguros Sociales	1º de septiembre de 1995 al 30 de octubre de 1995	2 meses

De acuerdo con lo anterior, el actor laboró para el Municipio por un periodo total de 19 años, 8 meses y 19 días. No obstante, el 31 de octubre de 1995 fue retirado de la institución, al aducir la reestructuración administrativa, mediante la cual se suprimió la dependencia y el cargo desempeñado por el accionante¹². Éste asegura que la desvinculación ocurrió cuando le faltaban 3 meses y 11 días para cumplir 20 años de servicios continuos, y que la afiliación al ISS se hizo con el fin de eludir la responsabilidad sobre el reconocimiento pensional.

⁶ En este acápite se mantienen los elementos probatorios que fueron aportados y recaudados en el trámite de las instancias iniciales de la acción de tutela, así como de las actuaciones que se adelantaron en sede de revisión por parte de la Magistrada sustanciadora y de la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Constitucional. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal primero de la parte resolutive del **Auto 287 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)**, que dispuso lo siguiente: “(...) *La nulidad procesal decretada tiene como consecuencia dejar sin efectos todos los actos procedimentales posteriores a la admisión, y en particular las sentencias de tutela proferidas el 5 de septiembre de 2018, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y el 27 de noviembre de 2018, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, a través de las cuales se falló la acción de tutela de la referencia; salvo las pruebas recaudadas durante el proceso, las cuales podrán ser controvertidas por todas las partes en la contestación de la tutela, para luego ser valoradas por los jueces competentes.*” (Subrayas fuera del texto original)

⁷ Copia de la cédula de ciudadanía del señor Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folio 6.

⁸ Contrato de trabajo celebrado entre el Municipio de Florencia y Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folios 58 (reverso) y 59.

⁹ Contrato de trabajo celebrado entre el Municipio de Florencia y Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folios 57 (reverso) y 58.

¹⁰ Copia de la solicitud de vinculación al Instituto de Seguro Social del señor Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folio 57.

¹¹ La información del cuadro corresponde a aquella incluida en el Formato No. 1 de Certificado de Información Laboral (Formatos CLEBP) aportado como prueba dentro del proceso ordinario laboral adelantado por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 12.

¹² Copia del Oficio No. 2615 del 30 de octubre de 1995 suscrito por el Alcalde del Municipio de Florencia. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 11.

Posterior a su desvinculación del municipio, realizó aportes como independiente al ISS, de manera intermitente, en el periodo comprendido entre marzo de 1999 hasta diciembre de 2015, las cuales correspondieron a 196,28 semanas¹³. El actor asegura que, con la suma de los tiempos cotizados a la Caja de Previsión Municipal y al ISS, tiene un total de **22 años, 5 meses y 18 días** de aportes para pensión, correspondientes a 1155 semanas de cotización¹⁴.

2. Con base en lo anterior, el 2 de octubre de 2009, el accionante acudió ante la entidad municipal para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez desde el 6 de octubre de 2009, fecha en la que cumplió 60 años¹⁵.

Dicha petición fue negada por el Municipio de Florencia mediante **Resolución 0011 del 27 de octubre de 2009**¹⁶ en la cual, aunque reconoció la existencia de la relación laboral, negó la pretensión al afirmar que el ISS tenía la obligación de realizar el reconocimiento y pago de la pensión del accionante. Fundamentó su decisión en lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, e indicó que el ISS era la entidad encargada de pensionarlo, ya que la Caja de Previsión Municipal de Florencia fue liquidada en 1995.

3. Inconforme con esta decisión, el accionante presentó demanda ordinaria laboral ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, con el propósito de que se condenara al Municipio de Florencia a reconocer su pensión por aportes¹⁷.

Luego, en **Sentencia del 29 de noviembre de 2010**¹⁸, ese despacho judicial condenó al municipio al pago de la pensión por aportes del accionante, más el retroactivo correspondiente desde la fecha en la que tenía derecho de acceder a la prestación. El Juzgado encontró acreditado que el actor prestó sus servicios de manera continua al municipio por un periodo de 19 años y 8 meses, y que cotizó para pensión a la Caja de Previsión Social Municipal por la mayoría de ese tiempo, posterior a lo cual fue afiliado al ISS.

Con respecto a lo anterior, dispuso que la afiliación del actor al ISS por parte del municipio en los meses anteriores a la terminación de la vinculación laboral, fue con el fin de eludir el reconocimiento y pago de su pensión. Así, el Juzgado advirtió que en el momento de la terminación del contrato laboral, al actor le faltaban 3 meses y

¹³ Copia del Reporte de semanas cotizadas en pensiones emitido por el Instituto de Seguro Social. Cuaderno de Revisión. Folio 223 (reverso).

¹⁴ Copia de la demanda ordinaria laboral interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 4.

¹⁵ Según lo afirma el Municipio de Florencia en la Resolución No. 0011 del 27 de octubre de 2009 emitida por la Alcaldía Municipal de Florencia. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 65.

¹⁶ Copia de la Resolución No. 0011 del 27 de octubre de 2009 emitida por la Alcaldía Municipal de Florencia. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folios 65 a 69.

¹⁷ Copia del auto admisorio de la demanda proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá, en el marco del proceso ordinario laboral adelantado por el accionante en contra del Municipio de Florencia. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO 2010-00043 – TRIBUNAL”. Folio 73.

¹⁸ Copia de la sentencia del 29 de noviembre de 2010 proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá, en el marco del proceso ordinario laboral adelantado por el accionante en contra del Municipio de Florencia. Cuaderno 1. Folios 9 a 16.

11 días para cumplir los requisitos para acceder a la pensión, bien fuera en aplicación de la Convención Colectiva de Trabajo Única Vigente¹⁹ que le reconocía la prestación al cumplir 20 años de servicios continuos, cualquier edad y el 100% del último salario promedio devengado como mesada pensional; o bien en aplicación del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, como beneficiario del régimen de transición.

Por todo lo anterior, condenó al Municipio de Florencia a reconocer y pagar al accionante la pensión a partir del 6 de octubre de 2009, y a pagar las mesadas pensionales causadas entre esa fecha y el 31 de octubre de 2010.

4. En cumplimiento de lo dispuesto por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, la Alcaldía de esta ciudad emitió la **Resolución 0013 del 20 de enero de 2011**²⁰, en la que dispuso el reconocimiento y pago de la pensión del accionante, por un valor de \$2.493.000 pesos mensuales.

5. La sentencia de primera instancia en el proceso ordinario laboral fue controlada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, a través del grado jurisdiccional de consulta²¹. Así las cosas, en **Sentencia del 13 de marzo de 2013**²², el Tribunal decidió revocar la providencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia y denegar las pretensiones de la demanda.

En dicha decisión, determinó que el accionante no demostró su calidad de trabajador oficial, dado que, en aplicación del artículo 292 del Decreto Ley 1333 de 1986, los servidores municipales son empleados públicos, a menos que realicen labores de construcción y sostenimiento de obras públicas, caso en el cual serían trabajadores oficiales. Indicó que el accionante no demostró que sus funciones correspondían de manera directa o indirecta a la construcción y sostenimiento de obras públicas, por lo que no se le podía calificar como trabajador oficial.

En consecuencia, el Tribunal estableció que “*no es competencia de la jurisdicción laboral conocer de la demanda impetrada por el demandante*”²³. Además, concluyó que “*se impone denegar [las pretensiones de la demanda], debiendo absolver a la entidad demandada, al no estar demostrado el contrato de trabajo, y por consiguiente su calidad de trabajador oficial*”.²⁴

¹⁹ Suscrita entre el Municipio de Florencia, Caquetá, y el Sindicato de Trabajadores Municipales del Caquetá - “SINTRAMUNICIPALES”, para los años 1993, 1994 y 1995. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO 2010-00043 – TRIBUNAL”. Folio 35 a 39.

²⁰ Copia de la Resolución No. 0013 del 20 de enero de 2011 emitida por la Alcaldía de Florencia. Cuaderno 1. Folios 22 a 23

²¹ Oficio No. 145 del 25 de enero de 2011 emitido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá, mediante el cual envía el proceso ordinario laboral de la referencia a la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá. Cuaderno 1. Folio 17.

²² Sentencia del 13 de marzo de 2013 proferida por la Sala Civil Laboral Familia de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá. Cuaderno 1. Folios 48 a 62.

²³ *Ibidem*. Cuaderno 1. Folio 60.

²⁴ *Ibidem*. Cuaderno 1. Folio 61.

6. Por cuenta de la decisión del Tribunal, el Municipio de Florencia suspendió el pago de las mesadas pensionales del accionante a partir del **mes de abril de 2013**²⁵.

7. Dada esta circunstancia, el accionante acudió nuevamente al Municipio de Florencia a solicitar la pensión de vejez por aportes, pero esta vez en calidad de empleado público. La entidad municipal respondió desfavorablemente a su petición, por medio de la **Resolución No. 0764 del 31 de octubre de 2014**²⁶.

8. Como consecuencia de lo anterior, el accionante interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el anterior acto administrativo, la cual fue admitida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia²⁷. En **Auto del 7 de febrero de 2018**²⁸, el Juzgado estableció que el proceso adolecía de una nulidad insaneable por falta de jurisdicción, al considerar que el demandante estuvo vinculado al Municipio de Florencia en calidad de trabajador oficial. En consecuencia, decretó la nulidad de lo actuado y remitió el expediente a la jurisdicción ordinaria laboral, para su conocimiento.

9. Ulteriormente, el expediente fue repartido al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, que en **Auto del 27 de febrero de 2018**²⁹, consideró que el actor no ostentaba la calidad de trabajador oficial. Por lo tanto, indicó que la competencia para conocer del asunto radicaba en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en consecuencia, provocó la colisión negativa de jurisdicciones y remitió las diligencias a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

10. A este respecto, el demandante alegó que el expediente ingresó al Despacho del Magistrado Fidalgo Javier Estupiñán **el 26 de abril de 2018**, sin que se hubiese realizado actuación alguna a la fecha en que se interpuso la acción de tutela.

11. Con base en estos hechos, el **15 de junio de 2018**, el demandante presentó recurso de amparo en contra de la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia y, como vinculados, a los Juzgados Primero y Segundo Laborales del Circuito de Florencia y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Argumentó que la violación de sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, se dio como consecuencia de la decisión emitida por el Tribunal Superior de Florencia en sede jurisdiccional de consulta en el trámite del

²⁵ Oficio ORH-468 del 23 de abril de 2013 suscrito por el Jefe de Oficina de Recursos Humanos de la Alcaldía de Florencia. Cuaderno 1. Folio 102.

²⁶ Según lo dispuesto en la providencia del 7 de febrero de 2018 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia, Caquetá, en la que decide sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el accionante contra el Municipio de Florencia. Cuaderno 1. Folio 116.

²⁷ Admitida mediante Auto del 23 de junio 2015. Cuaderno 1. Folio 107.

²⁸ Providencia del 7 de febrero de 2018 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia, Caquetá, en la que decide sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el accionante contra el Municipio de Florencia. Cuaderno 1. Folios 116 a 119.

²⁹ Providencia del 27 de febrero de 2018 proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá. Cuaderno 1. Folios 120 a 123.

proceso ordinario laboral, lo cual desencadenó una serie de actuaciones fallidas ante la administración de justicia que no le permiten acceder a su derecho pensional.

En consecuencia, solicitó al juez de tutela que ordenara la protección de sus derechos y, particularmente, requirió “[ordenar] al Magistrado Ponente Dr. Fidalgo Javier Estupiñán Carvajal, Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que en 48 horas siguientes a la notificación, proceda a suspender la resolución del conflicto negativo de competencias radicado N° 110010102000-2018-00720-00, propuesto por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia y devolver a éste el respectivo expediente. // Ordenar al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, que una vez recibido el expediente, proceda dentro de las 48 horas siguientes a devolverlo a la Oficina de Coordinación Administrativa, para que esta entidad le asigne competencia de conocimiento al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia. // Ordenar al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, que una vez recibido el expediente y al tenerlo procesalmente resuelto, proceda dentro de las 48 horas siguientes a remitirlo al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá. // Ordenar al Tribunal Superior de Florencia, que una vez recibido el expediente y a partir del recibo de este, proceda en el término perentorio de un mes a proferir sentencia en derecho, para evitar de plano continuar la violación a los derechos fundamentales protegidos”³⁰.

Adicionalmente, solicitó la reincorporación en la nómina de pensionados del Municipio de Florencia y que, en consecuencia, se le continúe pagando la pensión de jubilación por aportes ordenada inicialmente por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia. A su vez, requirió que la entidad accionada le reconozca y pague las mesadas pensionales que fueron dejadas de pagar desde abril de 2013, pues dicho ingreso económico corresponde a su mínimo vital, el cual considera se afectó de manera intempestiva por la decisión del Tribunal.

12. Con posterioridad a la interposición de la tutela, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante **Acta No. 53 del 20 de junio de 2018**³¹, determinó que la competencia para conocer de la demanda laboral del accionante corresponde al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, pues el actor estuvo vinculado al Municipio en calidad de trabajador oficial.

13. El accionante, quien tiene actualmente 70 años³², manifiesta que sufre de diabetes mellitus insulino dependiente, enfermedad renal hipertensiva con insuficiencia renal y cuadro depresivo leve³³, motivo por el cual tiene prescritos medicamentos de uso crónico. Adicional a ello, de manera reciente, se determinó que sufre de una infección pulmonar que corresponde a un diagnóstico de tuberculosis³⁴. Así, indica que su

³⁰ Cuaderno 1. Folio 5.

³¹ Acta No. 53 del 29 de junio de 2018 emitida por el Consejo Superior de la Judicatura, M.P. Fidalgo Javier Estupiñán. Cuaderno de Revisión. Folios 68 a 77.

³² Copia de la cédula de ciudadanía del señor Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folio 6.

³³ Historia clínica del señor Alirio Zárate Ariza expedida por la Corporación Médica del Caquetá, de fecha 8 de febrero de 2019. Cuaderno de Revisión. Folio 112 (reverso).

³⁴ *Ibidem*.

situación de salud ha sometido a su familia a gastos adicionales para acudir a los controles médicos requeridos y para costear los insumos y medicinas que le son prescritas³⁵, situación que se empeoró al no poder acceder a su pensión, pues no tiene otro medio de subsistencia.

B. Actuaciones en sede de tutela

El Auto 287 de 2019, proferido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, dispuso que la nulidad decretada en dicha providencia no afectaría las pruebas recaudadas durante el proceso, y que éstas podrían ser valoradas por los jueces competentes. Por ello, la Sala considera conveniente, a efectos de contar con todos los elementos fácticos y de prueba, relacionar de manera breve las intervenciones de los vinculados al trámite inicial de la tutela. A continuación se presenta el resumen de los escritos que fueron allegados como respuesta al **Auto del 27 de junio de 2018**³⁶, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite inicial del recurso de amparo.

Respuesta del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia³⁷

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia manifestó que se atenía a lo dispuesto en la sentencia que profirió en primera instancia en el proceso ordinario laboral promovido por el accionante contra el Municipio de Florencia. A su vez, envió copia del expediente de dicho trámite.

Respuesta del Juzgado Primero Administrativo de Florencia³⁸

El Juzgado Primero Administrativo rindió informe de las actuaciones realizadas en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el actor en contra del Municipio de Florencia. Igualmente, aportó copia del Auto del 7 de febrero de 2018, en la que el Juzgado declaró su falta de competencia para conocer de la controversia laboral referida.

Respuesta del Municipio de Florencia³⁹

El Municipio de Florencia solicitó declarar la improcedencia del amparo invocado por el accionante, en la medida en la que no se habían agotado los medios ordinarios y extraordinarios que dispone el ordenamiento para dirimir la controversia referida.

³⁵ Escrito de respuesta suscrito por el accionante dirigido a la Corte Constitucional, de fecha 23 de abril de 2019. Cuaderno de Revisión. Folios 79 a 116.

³⁶ Auto admisorio de la acción de tutela interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Tribunal Superior de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2. Folio 8.

³⁷ Escrito de respuesta a la acción de tutela suscrito por el Secretario del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2. Folios 26 y 27.

³⁸ Escrito de respuesta a la acción de tutela suscrito por la Secretaria del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2. Folios 30 a 33.

³⁹ Escrito de respuesta a la acción de tutela presentado por la Alcaldía de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2. Folios 35 a 37.

Respuesta de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura⁴⁰

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se pronunció sobre la acción de tutela. Sobre el particular, adjuntó copia no firmada del acta mediante la cual esa Corporación dirimió el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de esa misma ciudad. En dicho acto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria adscribió la competencia del asunto de la referencia al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, a quien remitió el expediente del proceso.

Decisiones declaradas nulas por esta Corporación en el Auto 287 de 2019

Una vez agotada la etapa probatoria, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante **Sentencia del 5 de septiembre de 2018⁴¹**, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de la acción de tutela. Encontró que la solicitud de amparo estaba encaminada a que el Consejo Superior de la Judicatura resolviera el conflicto negativo de jurisdicciones promovido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad; el cual ya había sido resuelto.

Mediante correo electrónico recibido el **16 de octubre de 2018⁴²**, el accionante impugnó la decisión de primera instancia. En ese sentido, manifestó su inconformidad con la decisión e insistió en que la vulneración de sus derechos fundamentales aún permanecía, más aun por su delicado estado de salud. Así, indicó que la decisión de reiniciar el proceso ordinario laboral era contrario a sus derechos, pues se le somete nuevamente a las demoras injustificadas de la administración de justicia, sin poder acceder a su derecho a la pensión.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del **27 de noviembre de 2018⁴³**, confirmó la sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sala de Casación Laboral, al encontrar que se configuró carencia actual de objeto por hecho superado.

⁴⁰ Oficio suscrito por el Magistrado Fidalgo Javier Estupiñán Carvajal, de fecha 16 de agosto de 2018. Cuaderno 2. Folios 63 a 72.

⁴¹ Sentencia del 5 de septiembre de 2018 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de tutela de la referencia. Cuaderno 2. Folios 93 a 96.

⁴² Escrito de impugnación de fecha 16 de octubre de 2018 presentado por el accionante en contra de la sentencia del 5 de septiembre de 2018 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Cuaderno 2. Folios 110 a 113.

⁴³ Sentencia del 27 de noviembre de 2018 proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de tutela de la referencia. Cuaderno 3. Folios 4 a 13.

Adecuación del trámite constitucional de instancia una vez proferido el Auto 287 de 2019

En **Auto del 12 de junio de 2019**⁴⁴, la Sala de Casación Laboral la Corte Suprema de Justicia admitió nuevamente la acción de tutela, por lo que notificó y corrió traslado a: (i) COLPENSIONES, (ii) el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, (iii) el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, (iv) el Juzgado Primero Administrativo de Florencia, (v) la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, (vi) al Municipio de Florencia y (vii) al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Sala Única de Decisión, para que se pronunciaran sobre el recurso de amparo.

A continuación, se resumen brevemente las intervenciones de las entidades y personas vinculadas⁴⁵:

La **Alcaldía Municipal de Florencia**⁴⁶ recorrió el traslado del auto admisorio. Así, solicitó a la Corte Suprema de Justicia negar las pretensiones del recurso de amparo, por considerar que la misma era temeraria, ya que en la Corte Constitucional cursaba un proceso de tutela con identidad fáctica, jurídica y de las pretensiones, bajo el expediente T-7.185.421. Aportó como pruebas las mismas que se recaudaron en el trámite inicial de tutela en instancias y en sede de revisión.

El **Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia**⁴⁷ realizó un breve informe de las actuaciones surtidas en el proceso ordinario laboral que culminó con la emisión de la sentencia del 29 de noviembre de 2010.

La **Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura**⁴⁸ respondió a la acción de tutela, al indicar el trámite que se surtió en esa Corporación para efectos de resolver el conflicto negativo de jurisdicciones que se presentó entre los Juzgados Primero Laboral del Circuito de Florencia y Primero Administrativo del Circuito de esa misma ciudad. Asimismo, se refirió a la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de asignar la competencia para conocer del asunto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, según Acta No. 53 del 20 de junio de 2018.

COLPENSIONES radicó una intervención extemporánea, el 3 de julio de 2019, fecha en la que se profirió la sentencia de primera instancia en el trámite de tutela de la referencia.

⁴⁴ Cuaderno 2. Folio 127 y reverso.

⁴⁵ Además de las respuestas reseñadas en este apartado, han de tenerse como tales las comunicaciones referidas por las partes y las personas vinculadas, en el curso de la totalidad de este trámite constitucional, pues la declaratoria de nulidad no afectó las pruebas recaudadas en este asunto, de conformidad con el Auto 287 de 2019.

⁴⁶ Cuaderno 2. Folio 153 a 178.

⁴⁷ Cuaderno 2. Folio 180.

⁴⁸ Cuaderno 2. Folios 181 a 195.

C. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la **Sentencia del 3 de julio de 2019**⁴⁹, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de la acción interpuesta por el actor contra el Tribunal Superior de Florencia. Dicha Sala encontró que la solicitud de amparo estaba encaminada a que el Consejo Superior de la Judicatura resolviera el conflicto negativo de competencia promovido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad; el cual ya había sido resuelto por esa Corporación.

Impugnación

Mediante escrito presentado el **30 de julio de 2019**⁵⁰ ante la Sala de Casación Laboral, el accionante impugnó la decisión de primera instancia. Sostuvo que el fallo ignoraba que la vulneración de sus derechos fundamentales aún permanece, principalmente de su derecho al mínimo vital, en la medida en la que dejó de recibir el pago de su pensión por cuenta de la controversia laboral a la que está sometido desde hace más de seis años. A su vez, hizo énfasis en su grave estado de salud, pues debe tratar sus diagnósticos de diabetes, hipertensión, insuficiencia renal e infección pulmonar, que le obliga “a un tratamiento diario ambulatorio sin recursos para [su] movilidad”⁵¹.

Sentencia de segunda instancia

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en **Sentencia del 17 de septiembre de 2019**⁵², confirmó la sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sala de Casación Laboral. Encontró que, por la naturaleza residual y subsidiaria del amparo, no es plausible que este mecanismo sea utilizado como instrumento paralelo a los procedimientos ordinarios. Asimismo, aunque la Sala reconoció que “el accionante no está obligado a permanecer en un estado de indefensión con respecto al proceso en el que reclama sus derechos laborales” y que “*además con el actuar de las autoridades accionadas se vio en la necesidad de tolerar una demora para resolverse su litigio*” (subrayas fuera del texto original); consideró que ello no lo faculta para imponer al juez ordinario el fallo del asunto en contravía del orden establecido.

⁴⁹ Sentencia del 3 de julio de 2019 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de tutela de la referencia. Cuaderno 2. Folios 204 a 207.

⁵⁰ Escrito de impugnación de fecha 30 de julio de 2019 presentado por el accionante en contra de la sentencia del 3 de julio de 2019 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Cuaderno 2. Folios 237 a 240.

⁵¹ Cuaderno 2. Folio 238.

⁵² Sentencia del 27 de septiembre de 2019 proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de tutela de la referencia. Cuaderno 4. Folios 4 a 13.

D. Actuaciones en sede de revisión

El expediente fue remitido a esta Corporación mediante Oficio número 49485 del 7 de diciembre de 2018, emitido por la Secretaría de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia⁵³. La Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional, en **Auto del 26 de febrero de 2019**, resolvió seleccionar para su revisión el asunto de la referencia, con base en el criterio subjetivo de “*urgencia de proteger un derecho fundamental*”⁵⁴.

Dentro del trámite de revisión de la acción de tutela, la Magistrada sustanciadora, mediante **Auto del 11 de abril de 2019**⁵⁵, ofició: (i) al accionante; (ii) a COLPENSIONES; (iii) a la Alcaldía Municipal de Florencia; (iv) al Juzgado Primero Administrativo de Florencia, y (v) a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Todo lo anterior, con el propósito de que respondieran las preguntas planteadas por la Corte y remitiesen la información solicitada en ese proveído.

Posteriormente, en **Auto del 2 de mayo de 2019**⁵⁶, se requirió a la Alcaldía de Florencia para que certificara cuáles fueron las funciones desempeñadas por el accionante cuando estuvo al servicio de la entidad accionada, dado que ésta había omitido enviar esa información en la respuesta enviada por correo electrónico.

En contestación a los anteriores requerimientos, las personas oficiadas por la Corte se manifestaron en el siguiente sentido:

Respuesta del accionante⁵⁷

Mediante escrito allegado el 24 de abril de 2019, el accionante respondió a la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Refirió que su estado de salud ha empeorado, pues adicional a su diagnóstico de diabetes, hipertensión e insuficiencia renal, se determinó que sufre de una infección pulmonar que corresponde a un diagnóstico de tuberculosis⁵⁸. En ese sentido, indicó que su situación de salud somete a su familia a gastos adicionales para realizar los controles médicos requeridos, y para costear los insumos y medicinas que le son prescritas. Adicionalmente, manifestó que esta circunstancia le generó un cuadro depresivo.

⁵³Cuaderno de Revisión. Folio 1.

⁵⁴Cuaderno de Revisión. Folios 17 a 29.

⁵⁵ Auto del 11 de abril de 2019 proferido por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en el trámite de revisión del expediente de tutela T-7.185.421. Cuaderno de Revisión. Folios 37 a 42.

⁵⁶ Cuaderno de Revisión. Folios 283 a 284.

⁵⁷ Escrito de respuesta suscrito por el accionante dirigido a la Corte Constitucional, de fecha 23 de abril de 2019. Cuaderno de Revisión. Folios 79 a 116.

⁵⁸ Historia clínica del señor Alirio Zárate Ariza expedida por la Corporación Médica del Caquetá, de fecha 8 de febrero de 2019. Cuaderno de Revisión. Folio 112 (reverso).

De otra parte, afirmó que vive junto con su esposa en la casa de su hijo, quien, a su vez, tiene dos hijos. De hecho, declaró que no cuenta con ingreso alguno ni tiene bienes a su nombre⁵⁹, pues se encuentra en imposibilidad de desarrollar cualquier trabajo por su edad y su condición de salud, lo cual lo llevó a vivir de la ayuda de sus hijos y de conocidos que realizan colectas de dinero, para cubrir sus necesidades básicas. Además, relató que solo uno de sus hijos tiene un trabajo estable, y cuenta con ingresos con los cuales ayuda económicamente al accionante.

Finalmente, reiteró las condiciones en las que estuvo vinculado al Municipio de Florencia a través de contrato laboral, inicialmente como obrero adscrito a la Secretaría de Obras Públicas y, posteriormente, como conductor mecánico adscrito a la misma dependencia, en el que tenía como sede de trabajo el taller municipal, donde se concentraba la maquinaria destinada a la construcción y mantenimiento de obras públicas municipales.

Así las cosas, indicó que la vulneración de sus derechos fundamentales no ha cesado desde que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia lo calificó de manera errónea como empleado público, negó sus pretensiones de la demanda, y retiró el pago de la pensión por aportes que le había reconocido el Municipio.

Respuesta del Municipio de Florencia⁶⁰

Por medio de oficio del 24 de abril de 2019, el Asesor de la Secretaría Administrativa del Municipio respondió a la Corte así:

La entidad aportó los contratos laborales mediante los cuales el accionante se vinculó al Municipio, celebrados el 12 de febrero de 1976 y el 28 de enero de 1981.

Asimismo, indicó que, de conformidad con la decisión de primera instancia, se concedió inicialmente la pensión por aportes al actor, la cual fue posteriormente revocada por decisión del Tribunal Superior de Florencia.

Finalmente, añadió que el demandante cotizó para pensión a la Caja de Previsión Social Municipal desde el inicio de la relación laboral hasta el 30 de agosto de 1995, fecha en la que fue afiliado al ISS. Explicó que, en esta última entidad, cotizó desde el 1º de septiembre de 1995 hasta el 30 de octubre de 1995. Para fundamentar lo anterior, aportó los formularios CLEBP⁶¹, contentivos de la historia laboral del accionante.

⁵⁹ Certificado expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro respecto al registro de bienes a nombre de Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folio 93.

⁶⁰ Oficio del 24 de abril de 2019, suscrito por el Asesor de la Secretaría Administrativa del Municipio de Florencia, Julián Armando Gómez Cabrera, en respuesta al Oficio OPT-835/2019 emitido por esta Corporación. Cuaderno de Revisión. Folios 52 a 66.

⁶¹ Se trata de los formatos certificación de información laboral y de salarios, adoptados de manera conjunta por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 3º del Decreto 13 del 9 de enero de 2001.

En dichos formatos, se observa que el actor trabajó para el Municipio de Florencia en el cargo de “*Albañil mampostero*” desde el 12 de febrero de 1976 hasta el 30 de octubre de 1995 y que sus cotizaciones se hicieron a las siguientes entidades durante la duración del vínculo laboral:

CAJA O ADMINISTRADORA DE PENSIONES	PERIODO	TIEMPO COTIZADO
Caja de Previsión Municipal	12 de febrero de 1976 al 31 de agosto de 1995	19 años, 6 meses y 19 días
Instituto de Seguros Sociales	1º de septiembre de 1995 al 30 de octubre de 1995	2 meses

Respuesta de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura⁶²

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura allegó a la Corte el Acta No. 53 del 20 de junio de 2018, mediante la cual dirimió el conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cabeza del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia, y la jurisdicción ordinaria, en cabeza del Juzgado Primero Laboral de la misma ciudad.

Así las cosas, el Consejo Superior dirimió el conflicto con base en el numeral 4 del artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual “*[los] conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales*” no son asuntos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En vista de lo anterior, adscribió la competencia del asunto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, a quien remitió el expediente del proceso.

Respuesta de COLPENSIONES⁶³

A través de escrito del 30 de abril de 2019, la Directora de Asuntos Constitucionales de COLPENSIONES presentó su respuesta a las cuestiones planteadas por la Corte.

En el escrito, la administradora de pensiones indicó que el actor se encuentra afiliado al régimen de prima media con prestación definida desde el 1º de septiembre de 1995 y que el estado de su afiliación es inactivo. A su vez, aportó la historia laboral, en la que, a la fecha del requerimiento, el actor registra un total de 204,86 semanas cotizadas.

⁶² Escrito de respuesta del Consejo Superior de la Judicatura, allegado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 24 de febrero de 2019. Cuaderno de Revisión. Folios 67 a 78.

⁶³ Escrito suscrito por la Directora de Asuntos Constitucionales de COLPENSIONES, remitido a la Corte Constitucional el 30 de abril de 2019. Cuaderno de Revisión. Folios 121 a 127.

Respuesta del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia

Por medio de correo del 29 de abril de 2019, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia informó acerca del traslado de la solicitud de envío del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que se surtió ante ese despacho judicial, en el marco de la demanda presentada por el accionante en contra del Municipio de Florencia. Así las cosas, indicó que trasladaría el requerimiento al Juzgado Primero Laboral del Circuito Florencia, por cuanto el expediente 2015-00479 se encuentra en ese despacho.

Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia

Por medio de oficio del 30 de abril de 2019⁶⁴, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia remitió en calidad de préstamo el original del expediente contentivo del proceso ordinario laboral de primera instancia de Alirio Zárate Ariza contra el Municipio de Florencia, expediente 2015-00479. Éste fue posteriormente devuelto por la Sala Sexta de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal quinto de la parte resolutive del Auto 287 de 2019.

Escrito del accionante del 30 de septiembre de 2019⁶⁵

Por último, el 30 de septiembre de 2019, durante el trámite de la revisión en esta Corporación, el accionante envió un escrito al correo electrónico del despacho de la Magistrada Sustanciadora. En este documento, el actor manifestó su rechazo a las decisiones irregulares de las Salas Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela de la referencia, en las que se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Sobre este punto, el actor consideró que no se cumplió con lo dispuesto en el Auto 287 de 2019 proferido por la Sala Sexta de Revisión, en el cual se decretó la nulidad del trámite constitucional del expediente de la referencia y se ordenó remitir nuevamente el expediente al despacho de la Magistrada Sustanciadora, para retomar el trámite de revisión de la tutela.

Lo anterior, pues según él, la Corte Suprema de Justicia desató esta orden. En ese sentido, solicitó a la Sala Sexta de Revisión de Tutelas que retome la revisión del asunto y no someta a selección los fallos de tutela desconocedores de su derecho pensional.

La nulidad procesal decretada por la Corte Constitucional en sede de revisión

Como ya fue mencionado en el acápite introductorio de esta providencia, la Magistrada sustanciadora vinculó a COLPENSIONES al trámite de revisión⁶⁶, para que esta entidad tuviese la oportunidad de expresar lo que estimara conveniente sobre los hechos que sustentaban la solicitud de amparo. En respuesta a dicho auto de vinculación, esa administradora de pensiones solicitó que se declarara la nulidad del

⁶⁴ Cuaderno de Revisión. Folio 281.

⁶⁵ Cuaderno de Revisión. Folios 409 a 411.

⁶⁶ Cuaderno de Revisión. Folios 316 a 321.

trámite constitucional, pues consideró que no se integró en debida forma el contradictorio.

Posteriormente, en **Auto 287 de 2019**⁶⁷, proferido el 6 de junio de 2019, la Sala Sexta de Revisión comprobó la configuración de la causal de nulidad invocada, pues advirtió que COLPENSIONES no fue notificado del auto admisorio de la demanda, a pesar de que: (i) es una de las administradoras de pensiones en las que el accionante realizó cotizaciones; (ii) una de las pretensiones del recurso de amparo recae en el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes; y (iii) puede resultar afectada con las decisiones emitidas en el trámite constitucional.

En atención a dicha circunstancia, se declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela de la referencia a partir del auto admisorio, con excepción de las pruebas recaudadas.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 -numeral 9°- de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos a resolver

2. En el caso objeto de estudio, el demandante interpuso acción de tutela contra la Sala Única de Revisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia y, como vinculados, a los Juzgados Primero y Segundo Laborales del Circuito de Florencia y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior, por considerar transgredidos sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

En criterio del actor, dicha vulneración se deriva de la sentencia proferida por este Tribunal el 13 de marzo de 2013, en la que (i) revocó la sentencia de primera instancia que le concedía la pensión por aportes y (ii) negó las pretensiones de la demanda, bajo el argumento de que la jurisdicción ordinaria laboral no era competente para conocer de la controversia. Por virtud de esa decisión, el accionante vio suspendido el pago de las mesadas pensionales que recibía y tuvo que iniciar nuevamente el proceso administrativo para el reconocimiento de esta prestación. Desde entonces, el actor ha iniciado **múltiples y sucesivas actuaciones ante la administración de justicia para la obtención de su derecho pensional, sin tener una respuesta definitiva.**

⁶⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En particular, el demandante señaló que, habida cuenta de que laboró en calidad de trabajador oficial al servicio del Municipio de Florencia por un periodo total de 19 años, 8 meses y 19 días, y que pudo realizar aportes como independiente al ISS por 196,28 semanas; él cumplió los requisitos necesarios para que se le reconociese la pensión por aportes cuyo pago le fue suspendido por la decisión del Tribunal, y respecto de la cual ha exigido su reconocimiento por las vías judiciales durante más de cinco años, sin que en este tiempo se hubiese conocido el fondo de la controversia, pues solamente se asignó la competencia definitiva para conocer el asunto el 20 de junio de 2018.

En relación con lo anterior, si bien es cierto que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dirimió el conflicto negativo de jurisdicciones y asignó el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria laboral, la Corte Constitucional no puede ignorar el hecho de que el accionante radicó por primera vez la demanda para la obtención de su pensión el 5 de febrero de 2010⁶⁸, fecha desde la cual no ha obtenido una respuesta definitiva sobre su situación pensional por parte de la administración de justicia.

Por demás, hasta la fecha de registro de esta sentencia, no ha finalizado el trámite de la demanda ordinaria laboral iniciada por el actor, y que fue recientemente asignada para inicio del proceso al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, por lo que es preciso establecer que, aún transcurridos seis años desde la decisión del Tribunal, el accionante continúa a la espera de que se resuelva sobre su derecho a la pensión, pues sólo hasta el 20 de junio de 2018 se asignó a la justicia ordinaria la competencia para conocer de la demanda laboral instaurada por el actor, cuyo proceso está en etapa inicial. Esta circunstancia tiene un impacto negativo en su situación socioeconómica, pues la Sala pudo confirmar que el accionante se encuentra afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado, al cual está registrado como cabeza de familia,⁶⁹ y que no tiene ingresos, ni bienes a su nombre.

3. Al estudiar el caso, los jueces de tutela de instancia declararon la carencia actual de objeto por hecho superado, pues consideraron que la circunstancia vulneradora de los derechos del accionante había cesado en el momento en que se profirió la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que dirimió el conflicto negativo de jurisdicciones antes referido. Asimismo, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que conoció en segunda instancia el amparo, determinó que, a pesar de ser sometido a las demoras de la administración de justicia, el accionante debe esperar a que la jurisdicción laboral resuelva sobre la procedencia de su derecho pensional, pues eso le corresponde como juez competente.

⁶⁸ Demanda ordinaria laboral de primera instancia presentada por el apoderado judicial del señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, de fecha 5 de febrero de 2010. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 3.

⁶⁹ Se consultó la base de datos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, como se puede observar en los resultados de la consulta a folio 424 del Cuaderno de Revisión.

4. Ahora, contrario a lo dispuesto por la Salas Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional considera que no se puede dejar de un lado que, durante un periodo de cinco años continuos, el señor Alirio Zárate inició múltiples actuaciones ante diferentes autoridades para obtener el reconocimiento de la pensión por aportes a la que considera que tiene derecho, sin obtener una respuesta definitiva y, de otro, que por debates de competencia jurisdiccional, el proceso laboral ordinario apenas comienza

Esta circunstancia exige a la Sala reconsiderar el enfoque que fue planteado por los jueces de tutela de instancia, con respecto a las posibles causas de la vulneración de los derechos invocados por el accionante. Así, si bien el actor, a través del recurso de amparo, pretende que se asigne la competencia de su demanda laboral a un determinado juzgado, lo cierto es que se trata de la única manera de conseguir una respuesta rápida y efectiva de la justicia en lo concerniente a su derecho pensional, con el fin de obtener su sustento económico y mejorar sus condiciones de vida.

En ese sentido, la Sala Sexta de Revisión considera que sí es relevante, desde el punto de vista constitucional, la manera en la que el accionante se relaciona con el sistema judicial y el hecho de que no obtuvo una respuesta efectiva por parte de la administración de justicia, cuyo propósito debería ser el de lograr la materialización de derechos y la protección de garantías constitucionales. Más aún, si se tienen en cuenta las circunstancias socioeconómicas de vulnerabilidad y precarias condiciones de salud en las que se encuentra el actor, las demoras de la administración de justicia pueden generar un mayor daño sobre sus derechos al mínimo vital, la seguridad social y la vida en condiciones dignas.

5. En virtud de lo anterior, la Sala hará uso de sus facultades como juez constitucional de fallar *extra petita* y, así, entrará a establecer si, en primera medida, procede el recurso de amparo interpuesto por el actor para el reconocimiento de derechos pensionales, particularmente en lo que respecta a la subsidiariedad de este mecanismo en el caso particular.

En caso de que proceda la acción de tutela, la Sala deberá resolver el siguiente interrogante: ¿Existe una vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia, en cabeza del señor Alirio Zárate Ariza, por cuenta de la demora de las autoridades judiciales en dar una solución de fondo respecto del reconocimiento de su derecho a la pensión por aportes?

Para resolver el problema jurídico, la Sala analizará los siguientes asuntos: (i) el alcance del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia; (ii) la reiteración de jurisprudencia sobre el derecho a la seguridad social en materia pensional; (iii) el derecho al mínimo vital y su importancia en el caso de las personas pensionadas; (iv) el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993; (v) los requisitos para el reconocimiento de la pensión por aportes; (vi) el reconocimiento del retroactivo pensional por vía de tutela y, finalmente, (vii) se analizará el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa y por pasiva

6. El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá derecho a interponer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de particulares, en los casos determinados por la ley.

A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que el recurso de amparo podrá ser ejercido por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien podrá actuar (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso.

En el caso objeto de revisión, se puede observar que el titular de los derechos, esto es, el señor Alirio Zárate Ariza, actúa a nombre propio en el trámite constitucional⁷⁰. Entonces, la Sala encuentra que el accionante está legitimado para ejercer el recurso de amparo, por cuanto es el titular de los derechos fundamentales cuya protección se solicita en la tutela.

7. Por su parte, la legitimación pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada. Según los artículos 86 de la Constitución Política y 5° del Decreto 2591 de 1991, el recurso de amparo 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*”⁷¹.

8. En este orden de ideas, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, como entidad accionada en la presente tutela, está legitimado como parte pasiva en el trámite constitucional, pues se le imputa, en su condición de autoridad judicial, la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo se demanda.

Asimismo, respecto de las autoridades judiciales que participaron en el trámite de (i) la demanda ordinaria laboral, adelantada inicialmente por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia y, actualmente, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad; (ii) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que se inició ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia, y (iii) el conflicto negativo de jurisdicciones adelantado ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, como partes vinculadas al trámite del recurso de amparo, se encuentran legitimadas por pasiva.

⁷⁰ Ver firma del actor en la acción de tutela. Cuaderno de Revisión. Folio 5.

⁷¹ Artículo 5 del Decreto 2591 de 1991.

Esto se debe a que dichos despachos judiciales hicieron parte de los procedimientos antes mencionados, respecto de los cuales el actor reclama una vulneración del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia.

En cuanto a las otras entidades vinculadas, tanto COLPENSIONES⁷² como el Municipio de Florencia son entidades públicas que, en este caso particular, podrían estar llamadas a responder por la prestación pensional pretendida por el accionante, en la medida en la que éste realizó aportes a estas dos instituciones durante su historia laboral.

9. De acuerdo con lo anterior, se tiene que las entidades vinculadas al proceso de tutela están legitimadas por pasiva en el caso concreto.

Inmediatez

10. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, esta Corporación ha sostenido en reiterada jurisprudencia que la acción de tutela se puede interponer “*en todo momento y lugar*” y, por ende, no tiene término de caducidad⁷³. No obstante lo anterior, si bien no existe un término de caducidad, de su naturaleza como mecanismo para la “*protección inmediata*”⁷⁴ de los derechos fundamentales, se puede establecer que su finalidad es la de dar una solución de carácter urgente a las situaciones que tengan la potencialidad de generar una vulneración o amenaza a derechos fundamentales.

Así, esta Corporación establece que, para que se entienda cumplido el requisito de inmediatez en la interposición de una acción de tutela, el juez constitucional deberá entrar a analizar las circunstancias del caso para determinar si existe un plazo razonable entre el momento en el que se interpuso el recurso y el momento en el que se generó el hecho u omisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante⁷⁵.

Sobre este particular, si bien la Corte no ha fijado un plazo determinado que se considere razonable para la interposición de la tutela, sí ha establecido en su jurisprudencia ciertos elementos que pueden colaborar en el ejercicio del juez de tutela para fijar la razonabilidad del término en el que fue propuesta la acción⁷⁶, tales como (i) la existencia de razones válidas para la inactividad, en caso que la hubiere; (ii) la permanencia del daño causado a los derechos fundamentales y (iii) que la carga de interposición de la tutela en un plazo razonable resulte desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta del accionante.

⁷² Según el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 1º del Decreto 4121 de 2011, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de las prestaciones especiales que las normas legales le asignen, y de la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005.

⁷³ Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷⁴ Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Sentencia T-009 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

11. En relación con el caso bajo estudio, esta Corporación considera que, si bien en principio la acción de tutela se dirige contra la decisión del Tribunal Superior de Florencia proferida en el año 2013, lo cierto es que la posible vulneración de los derechos fundamentales del actor no se deriva únicamente de la decisión en cuestión. De hecho, la Corte entiende que, en este caso, no se pueden ignorar las circunstancias particulares que demuestran que la violación de las garantías constitucionales se concreta en distintos momentos posteriores al fallo del Tribunal.

De hecho, con posterioridad al fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, el actor procedió a tramitar el reconocimiento de su pensión bajo el entendido de que él era empleado público, siguiendo el criterio establecido por ese Tribunal en la sentencia que le negó el acceso a la pensión. No obstante, el Municipio denegó la prestación en calidad de empleado público, por lo que el actor acudió a la jurisdicción contencioso-administrativa en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para demandar dicha resolución que le negaba nuevamente su pensión. Sin embargo, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Florencia declaró su falta de competencia para decidir sobre el asunto y remitió las actuaciones a la jurisdicción laboral.

Fue entonces que el actor confió en que obtendría una decisión de fondo de parte del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, no obstante lo cual dicho despacho judicial declaró su falta de competencia para conocer del asunto en **Auto del 27 de febrero de 2018**⁷⁷. Luego, tras provocar la colisión negativa de jurisdicciones, dicho juzgado remitió las diligencias a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que dirimiera el conflicto planteado y se retuvo nuevamente la posibilidad del accionante de obtener justicia material pues, a la fecha en que el actor interpuso la tutela, aún no se había resuelto el conflicto jurisdiccional.

Lo anterior demuestra grave demora por parte del sistema judicial para determinar cuál era el juez competente en la demanda del accionante, lo cual tuvo como resultado la postergación injustificada del reconocimiento de su derecho pensional y la afectación de su derecho al mínimo vital. Por demás, la Sala encuentra que la vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia del accionante se concreta en el momento en el que se provoca el conflicto negativo de jurisdicciones por parte del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, pues es en ese momento en que se retrasa nuevamente la posibilidad del accionante de obtener una respuesta de fondo frente a su situación, la cual, a la fecha, no ha ocurrido.

12. Así las cosas, la Sala considera que desde (i) la fecha en la que se produjo la decisión del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, momento en que se negó nuevamente la posibilidad al actor de obtener una respuesta de fondo a su situación pensional, y (ii) la fecha en que el actor interpuso la acción de tutela, el 15 de junio de 2018, transcurrieron aproximadamente menos de cuatro meses. A partir

⁷⁷ Cuaderno 1. Folio 121.

de lo anterior, para la Corte resulta razonable el tiempo transcurrido entre la última actuación fallida intentada por el actor ante la justicia y la presentación de la acción de tutela, por lo que concluye que ésta cumple con el requisito de inmediatez.

Subsidiariedad

13. A partir del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela fue consagrada como un mecanismo judicial subsidiario y residual⁷⁸, que procede “*cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*”.

El carácter subsidiario hace parte de la naturaleza de la tutela, pues la misma “*procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección*”⁷⁹. Lo anterior encuentra sentido en el hecho de que este mecanismo constitucional no fue diseñado para suplir los procesos ordinarios⁸⁰, a los cuales deben acudir los ciudadanos para dar solución a sus controversias.

A partir de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece de manera clara que una de las causales de improcedencia de la acción de tutela ocurre “[*cuando*] existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como **mecanismo transitorio** para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, **atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.**” (Resaltado fuera del texto original)

En este sentido, el juez constitucional deberá analizar las circunstancias específicas del caso objeto de análisis para determinar si los medios o recursos de defensa judicial existentes son idóneos para solucionar la situación del accionante.

14. No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 *ibídem*, en los casos en que aun así existan medios principales de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación reconoce dos excepciones a la improcedencia del recurso de amparo por subsidiariedad. Estas salvedades tienen sus respectivas implicaciones sobre la manera en la que se concede el amparo constitucional, en caso de encontrarlo viable:

“i) Si bien, en abstracto, existe otro medio de defensa judicial y el accionante cuenta con él para la defensa de sus derechos, desde la perspectiva de la relación entre el mecanismo y el fin constitucional perseguido por el actor, aquel no tiene la virtualidad de conjurar un perjuicio irremediable. De tal

⁷⁸ Ver entre otras, las Sentencias T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-063 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-230 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-087 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁹ Ver Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Reiterada en Sentencia T-063 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸⁰ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho Procesal Constitucional Colombiano. Acciones y procesos. Bogotá: 2015. P. 212.

*forma, la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**, mientras el interesado acude a la vía ordinaria para discernir el caso o esta resuelve definitivamente el asunto y, momentáneamente resguarda sus intereses.*

*ii) Si bien existe otro medio de defensa judicial, **éste no es eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la tutela procede de manera definitiva**. El análisis sobre la eficacia del medio ordinario se encuentra determinada por el contraste entre éste y las condiciones particulares del accionante.”⁸¹ (Resaltado fuera del texto original)*

A partir de lo anterior, la Corte sostiene que la acción de tutela procederá, así existan medios ordinarios de defensa judicial que se encuentren disponibles, cuando (i) los mecanismos ordinarios no tienen la virtualidad de conjurar el perjuicio irremediable en el caso del accionante, para lo cual el amparo procederá de manera transitoria y (ii) los medios de defensa judicial que existen son ineficaces, es decir, que no tienen la capacidad de proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona⁸², para lo cual procederá el amparo de manera definitiva⁸³. Además, (iii) cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional -como los niños, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad, población LGBTI, personas en situación de discapacidad, entre otros-, el examen de procedencia de la acción de tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos⁸⁴.

15. Ahora bien, por tratarse de un mecanismo judicial residual y subsidiario, el recurso de amparo no procede para reclamar derechos prestacionales o económicos. En ese sentido, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo apropiado para reclamar el reconocimiento de la pensión por aportes, pues correspondería a la justicia ordinaria laboral conocer este tipo de controversias, por cuanto recae sobre prestaciones económicas que, *prima facie*, no corresponden al juez constitucional.

16. Sin embargo, la Corte considera que la acción de tutela sí procede para reconocer derechos de carácter prestacional de la seguridad social, si se presentan circunstancias especiales que permitan establecer la necesidad de intervención por parte del juez de tutela. En este sentido, esta Corporación estableció reglas jurisprudenciales para estudiar este tipo de pretensiones por vía del amparo, que sintetizó de la siguiente manera: “a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional. b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, **en particular del derecho al mínimo vital**. c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada. d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los

⁸¹ Sentencia T-387 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸² Sentencia T-087 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸³ Sentencia T-387 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁴ Ver Sentencias T-471 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

derechos fundamentales presuntamente afectados''⁸⁵. (Negrillas fuera del texto original)

17. A partir de las anteriores reglas jurisprudenciales, esta Sala procederá a realizar la valoración de las circunstancias particulares del presente caso, a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos para la procedencia de la acción constitucional de cara al principio de subsidiariedad:

i) En **primer lugar**, debe destacarse que, en el caso objeto de revisión, se pretende la protección de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional. En efecto, se tiene que el accionante es un adulto mayor que padece de diabetes mellitus insulino dependiente, enfermedad renal hipertensiva con insuficiencia renal, cuadro depresivo leve⁸⁶ e infección pulmonar, que corresponde a un diagnóstico de tuberculosis⁸⁷. Además, la Sala evidenció que se encuentra en una situación económica precaria⁸⁸, pues no percibe ingreso alguno para su sostenimiento circunstancia que, aunada a todo lo anterior, lo ubica en una situación de vulnerabilidad que debe ser reconocida por el juez constitucional.

ii) En **segundo lugar**, debe advertirse que, *prima facie*, se evidencia una posible afectación al mínimo vital del accionante, que se presenta por la ausencia de reconocimiento de la pensión por aportes. La Sala pudo observar, a partir de las pruebas obrantes en el expediente, que el accionante no tiene una fuente de ingreso estable y que, en este entendido, el retraso en obtener respuesta sobre su derecho pensional lo afecta directamente en sus derechos fundamentales. De hecho, el actor manifestó que habita junto a su esposa en la casa de su hijo, y que vive de la ayuda de sus hijos y de conocidos que realizan colectas de dinero⁸⁹, para cubrir sus necesidades básicas y los gastos para tratar sus enfermedades.

iii) En **tercer lugar**, encuentra la Sala que el accionante llevó a cabo todas las actuaciones administrativas ante el Municipio de Florencia para el reconocimiento de su pensión por aportes. A su vez, ante la suspensión del pago de la prestación por cuenta de la decisión del Tribunal Superior del Distrito de Florencia, el actor puso en marcha todos los mecanismos judiciales a su alcance, los cuales, hasta la fecha, no han generado una respuesta definitiva acerca de su situación.

⁸⁵ Ver Sentencias: T-1069 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-315 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, y T-320 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-009 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-148 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁶ Historia clínica del señor Alirio Zárate Ariza expedida por la Corporación Médica del Caquetá, de fecha 8 de febrero de 2019. Cuaderno de Revisión. Folio 112 (reverso).

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ La Sala verificó que el accionante se encuentra afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, de acuerdo con la base de datos de la ADRES. Folio 424, Cuaderno de Revisión. Lo anterior, se suma a las pruebas aportadas por el accionante, en las que se verifica que no percibe ingreso alguno y no tiene bienes a su nombre. Ver: Respuesta del accionante al Auto de pruebas de la Corte Constitucional, folios 227 a 270 del Cuaderno de Revisión.

⁸⁹ Certificado expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro respecto al registro de bienes a nombre de Alirio Zárate Ariza. Cuaderno de Revisión. Folio 93.

De hecho, a partir de las pruebas documentales aportadas en el proceso, desde el año 2013 el actor presentó diferentes y sucesivas acciones judiciales con el fin de lograr el reconocimiento y pago de la pensión por aportes a la que considera tiene derecho, en virtud de su vinculación laboral con el Municipio de Florencia. No obstante, a la fecha, el accionante no ha tenido solución respecto de su situación pensional, pues se encuentra en curso la etapa inicial del trámite ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, tras haberle sido asignada la competencia por parte de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en junio del 2018.

Esto demuestra que el actor no sólo ha gestionado el reconocimiento de su pensión ante su antiguo empleador, sino que desplegó las acciones jurisdiccionales ordinarias pertinentes para obtener la acreencia pensional solicitada, sin obtener respuestas eficaces y definitivas.

iv) En **cuarto lugar**, se advierte que en el caso concreto, la acción de tutela resulta ser el mecanismo más eficaz para lograr la protección de las garantías constitucionales del demandante. Como se demostró ampliamente en el expediente y en las pruebas recaudadas en sede de revisión, los dos procesos judiciales que se adelantaron ante la justicia ordinaria laboral y la contencioso-administrativa, no resultaron ser idóneos ni eficaces para la protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales del accionante en este caso particular.

Desde la decisión proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia en 2013, el sistema judicial tardó más de cinco años en definir el juez competente para decidir sobre su demanda laboral y, en ese entendido, en pronunciarse de manera definitiva sobre su situación pensional, lo que contraria lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 270 de 1996, que determina que la justicia debe “*ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento*”.

18. En conclusión, la Sala acreditó el cumplimiento de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela, para estudiar la posible vulneración de los derechos fundamentales del actor. En efecto, la Sala logró establecer que el accionante se encuentra en un nivel de vulnerabilidad crítico, que justifica la inmediata intervención del juez constitucional. Por lo anterior, a continuación la Sala procede a analizar si la acción procede como mecanismo definitivo.

Procedencia de la acción como mecanismo definitivo

19. Como se determinó en el acápite anterior, la procedencia del amparo como mecanismo definitivo depende de la idoneidad y la eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa existentes en el ordenamiento jurídico, pues su existencia no implica, *per se*, que dichos instrumentos cumplan con estas características⁹⁰.

El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispone que, para efectos de determinar la existencia otros recursos o medios judiciales, la misma deberá ser “*apreciada en*

⁹⁰ Ver Sentencias T- 433 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-702 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo a las circunstancias en las que se encuentra el solicitante”. Esta perspectiva fue recogida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en **Sentencia SU-355 de 2015**⁹¹, en la que se dispuso que:

“La obligación de la apreciación en concreto implica que la conclusión acerca de la presencia de un medio judicial demanda un juicio compuesto por un examen de aptitud abstracta e idoneidad concreta del medio.

*En esa dirección, desde sus primeras decisiones esta Corporación destacó ‘que el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, **la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales** que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela (...)’⁹² dado que, de lo contrario ‘se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y con desconocimiento absoluto del querer expreso del Constituyente.’⁹³ Así las cosas, concluyó este Tribunal ‘que “el otro medio de defensa judicial” a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales **ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata**’⁹⁴. La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial’⁹⁵. (Subrayas fuera del texto original)*

En ese sentido, la aptitud del medio judicial principal debe analizarse en cada caso particular, y se debe tener en cuenta (i) el objeto de la opción judicial alternativa y (ii) el resultado previsible de acudir a otro medio de defensa judicial distinto a la acción de tutela⁹⁶. Por ello, y a partir de los dos aspectos señalados anteriormente, el juez constitucional deberá evaluar la capacidad del mecanismo principal de proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona⁹⁷. Especialmente, el juez podría percatarse de que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite adoptar las medidas necesarias para la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados⁹⁸.

20. De manera particular, en lo relativo a la idoneidad de los medios de defensa judicial cuando se está demandando el reconocimiento de un derecho de carácter prestacional de la seguridad social, la Corte ha determinado que este análisis cobra especial relevancia pues *“las prestaciones económicas como la pensión guardan*

⁹¹ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹² Sentencia T-414 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Sentencia T-580 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ver Sentencia T-065 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Reiterada en Sentencia T-291 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹⁸ Sentencia T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

estrecha relación con el derecho al mínimo vital, pues se trata de un ingreso que está dirigido a cubrir riesgos (i.e. vejez, muerte e invalidez) que disminuyen, e incluso en ciertos casos, impiden, al ciudadano la posibilidad de procurarse por su propios medios los recursos necesarios para su congrua subsistencia”⁹⁹.

En esa misma línea, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas, en **Sentencia T-065 de 2016**¹⁰⁰, dispuso que *“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 manifiesta”¹⁰¹.*

Por lo tanto, el juez de tutela debe valorar cuáles son las circunstancias personales del accionante para determinar si las herramientas judiciales ordinarias son idóneas y efectivas para reclamar por vía del amparo constitucional el derecho a prestaciones pensionales, puesto que pueden verse afectadas garantías superiores¹⁰².

21. En este caso, como ya fue mencionado en el acápite anterior, el accionante i) es una persona de 70 años; ii) sufre de diabetes mellitus insulino dependiente, enfermedad renal hipertensiva con insuficiencia renal, tuberculosis y un cuadro depresivo leve; iii) es cabeza de familia; iv) debido a sus condiciones de salud no está en capacidad de trabajar; v) está afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud en el régimen subsidiado; vi) transcurrieron más de cinco años desde la suspensión de los pagos de la pensión por aportes y la interposición de la tutela; y vii) agotó todos los medios administrativos y judiciales que han estado en sus manos para lograr el reconocimiento de la prestación social, sin que haya obtenido respuesta definitiva al respecto. Además, dicho agotamiento se hizo en el marco de una acción inoportuna y dilatoria por parte de la administración de justicia, lo que incide necesariamente en la conclusión sobre la ausencia de idoneidad de los mecanismos judiciales ordinarios para el caso analizado.

Adicional a las anteriores circunstancias que ubican al accionante como un sujeto de especial protección constitucional, la Sala considera que la vía ordinaria no permite abordar el caso desde una dimensión constitucional. Lo anterior, en la medida en la que no sería posible verificar la eventual afectación del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia o del derecho al mínimo vital del actor, pues el proceso ordinario laboral recaería únicamente sobre el derecho a la prestación pensional objeto de la controversia, sin consideración alguna respecto a sus garantías fundamentales.

Por lo tanto, la Corte advierte que el accionante es un sujeto que se encuentra en estado de indefensión y merece especial protección constitucional, habida cuenta de su situación económica, por su estado de salud y por el tiempo que se ha tardado la

⁹⁹ Sentencia T-087 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰¹ Cita de la Sentencia T-702 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, en Sentencia T-065 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Reiterada en Sentencia T-291 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰² Sentencia T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

administración de justicia en resolver de manera definitiva su situación pensional. Todas estas circunstancias, en conjunto, le restan idoneidad y eficacia al mecanismo judicial ordinario para la protección de sus derechos fundamentales, pues este no permite abordar el caso desde una perspectiva constitucional. Por ello, se reconoce que exigirle al actor que continúe con el proceso ante la jurisdicción ordinaria laboral sería desproporcionado y lo llevaría a una situación más gravosa de la que actualmente padece, de manera que en este caso la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo.

Derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva

22. El artículo 229 de la Constitución consagra el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el cual debe ser garantizado a todos los asociados por parte del Estado colombiano, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 270 de 1996. Así las cosas, es responsabilidad del Estado garantizar el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de los conflictos que surgen de la vida en sociedad, con el propósito de que los ciudadanos puedan gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice la convivencia pacífica entre los asociados.

En relación con lo anterior, este derecho ha sido definido por esta Corporación como *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”*¹⁰³.

En virtud de ello, la administración de justicia, como función pública que fue encomendada al Estado por parte de la Constitución¹⁰⁴, es un medio para hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la ley y en la Carta Política en cabeza de los ciudadanos. En esa medida, así como el artículo 229 de la Constitución establece el derecho de todos los asociados de acceder a la administración de justicia; dicho derecho conlleva la obligación correlativa por parte del Estado de garantizar que dicho acceso sea **real y efectivo, y no meramente nominal**.

23. Es por ello que el derecho de acceso a la administración de justicia también se denomina “derecho a la tutela judicial efectiva”, pues el Estado no solamente está en la obligación de garantizar el derecho de los ciudadanos de acceder al aparato judicial a través de su participación en los procesos establecidos para ese propósito, sino que también implica que *“a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas”*¹⁰⁵.

¹⁰³ Ver Sentencias C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-279 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁴ Artículo 1º de la Ley 270 de 1996.

¹⁰⁵ Sentencias C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En este sentido, de acuerdo con la interpretación de esta Corporación, el acceso a la justicia debe entenderse no solo como la posibilidad de acudir a los jueces competentes para dirimir una determinada controversia o conflicto, sino que además se debe entender como la posibilidad de que dicho planteamiento se **haga efectivo**, a través de la culminación del proceso con la determinación final del juez sobre el caso y el cumplimiento de la sentencia. En otras palabras, de acuerdo con lo dispuesto en la **Sentencia C-037 de 1996**¹⁰⁶:

*“(...) la función en comento [de garantizar el acceso a la administración de justicia] no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia **debe ser efectivo**, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, **proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados**.”*¹⁰⁷.
(Negrillas fuera del texto original)

Esto supone que el desarrollo de dicho derecho esté orientado a garantizar: (i) el acceso a un juez o tribunal imparcial, como materialización del acceso a la justicia, (ii) a obtener la sentencia que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y (iii) a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente; siendo estos dos últimos elementos los que permiten la **materialización de la tutela judicial efectiva**.¹⁰⁸

En esta línea, la Ley 270 de 1996 consagró el principio de celeridad como uno de los fundamentos principales de la Administración de Justicia, al imponer que “[la] administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la **solución de fondo** de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales”¹⁰⁹.
(Negrillas fuera del texto original)

Lo anterior, necesariamente, conlleva a que dentro del ámbito de protección de las garantías constitucionales consagradas tanto en el artículo 29, como en los artículos 228 y 229 de la Constitución, se puede apreciar el derecho a obtener una respuesta oportuna frente a las pretensiones que se formulen y el derecho a que, en el trámite de las actuaciones judiciales, no se incurra en omisiones o dilaciones injustificadas¹¹⁰.

24. A partir de lo anterior, se evidencia que la protección del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia tiene dos dimensiones: (i) la posibilidad de acudir ante un juez o tribunal a presentar las pretensiones para la protección de sus

¹⁰⁶ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁷ Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Artículo 4 de la Ley Estatutaria de Justicia.

¹¹⁰ Ver Sentencia T-441 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

derechos o intereses y (ii) que dicho acceso a la justicia sea efectivo, al obtener la resolución de fondo de las pretensiones presentadas y que la misma se pueda hacer efectiva a través de su correcta ejecución.

En esa medida, es importante tener en cuenta que el derecho de acceso a la justicia no se verifica únicamente con el hecho de acudir ante los jueces competentes, sino que implica que la persona que acude obtenga **una solución de fondo pronta, cumplida y eficaz**. Por ello, cuando quien concurre a la jurisdicción no obtiene respuesta de fondo en un término razonable, por razones imputables al aparato judicial, se puede concluir que existe vulneración del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia.

El derecho a la seguridad social en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia

25. El artículo 48 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad social en una doble dimensión. Por un lado, se trata de **un servicio público** que se presta bajo la dirección, la coordinación y el control del Estado. Por otro lado, es **una garantía** de carácter irrenunciable e imprescriptible en cabeza de los ciudadanos¹¹¹.

Así, en su primera acepción, el servicio público de la seguridad social debe regirse por los principios de eficiencia, solidaridad, integralidad y universalidad y es una manifestación inherente a las finalidades sociales del Estado, consagradas en el artículo 2º de la Constitución, *“en cuanto apunta a la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento superior, dentro de un marco normativo fundado en el respeto de la dignidad humana”*¹¹².

En cuanto a su segundo significado, la seguridad social, como derecho, se encuentra vinculada con la garantía de protección frente a determinadas contingencias que pueden afectar la vida de las personas. Es por ello que su realización se enfoca en la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital, lo que le otorga el carácter de **derecho irrenunciable**¹¹³.

En este orden de ideas, y a partir de los principios consagrados en la Carta Política, el Legislador profirió la Ley 100 de 1993, a través de la cual reguló las contingencias aseguradas, las instituciones que integran el sistema y los requisitos establecidos para acceder a los derechos prestacionales. Precisamente, el preámbulo de la ley indica que el sistema de seguridad social fue instituido para garantizar la *“cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”*¹¹⁴.

¹¹¹ Sentencia T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹² Sentencia T-681 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Preámbulo de la Ley 100 de 1993.

De hecho, una de las contingencias aseguradas por el Sistema General de Seguridad Social es la vejez, cuya prestación principal consiste en la pensión y, de manera supletoria, en la indemnización sustitutiva, las cuales, en cualquier caso, responden a dicha contingencia.

26. Ahora bien, con respecto al carácter fundamental del derecho a la seguridad social, esta Corporación ha establecido lo siguiente:

“(...) una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados – prestaciones y autoridades responsables-; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela (...)”¹¹⁵.

27. Por lo tanto, **el derecho a seguridad social tiene un carácter fundamental** relacionado con el derecho al mínimo vital, más aún, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y que son destinatarias de una especial protección constitucional.

El derecho al mínimo vital y su importancia en el caso de las personas en edad de pensión

28. La jurisprudencia de la Corte Constitucional reitera que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana¹¹⁶, pues *“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, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”¹¹⁷.*

Asimismo, esta Corporación también dispone que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es un concepto cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona¹¹⁸. Este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, y depende de circunstancias tales como el entorno personal y familiar de la persona. En esa medida, cada individuo tiene un mínimo vital diferente, que en últimas depende del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de

¹¹⁵ Sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, reiterado en sentencia T-468 de 2007, con ponencia del mismo Magistrado. Ver también: Sentencias T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-250 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁶ Sentencia T-184 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹¹⁷ Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹⁸ Sentencia T-184 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

su vida. Sobre este punto, en la **Sentencia SU-995 de 1999**¹¹⁹, esta Corporación indicó:

“[L]a valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o a ‘una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo’(...)”.

28. En línea con lo anterior, este Tribunal reconoce que existe una relación entre el derecho al mínimo vital y el acceso al pago de la pensión de los adultos mayores. En ese sentido, en **Sentencia T-371 de 2017**¹²⁰, la Sala Séptima de Revisión estableció dicho vínculo en los siguientes términos:

*“La estrecha relación entre el derecho al mínimo vital y el derecho a la seguridad social, ha sido reconocida por esta Corporación en el caso de los pensionados, pues en la mayoría de las ocasiones, su único ingreso ‘(...) consiste en la pensión que perciben luego de su retiro de la fuerza laboral, de manera que la afectación que se produzca sobre ella tiene, generalmente, un hondo impacto en las condiciones del pensionado’. En este sentido, y aunque el derecho fundamental al mínimo vital es predicable de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, existen algunos sectores de la población, **como el de los pensionados**, que, ‘(...) en razón de su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho”.* (Negrillas fuera del texto original)

Por demás, la Corte Constitucional determina que el cese pagos salariales y pensionales, prolongado o indefinido en el tiempo, *“hace presumir la vulneración del mínimo vital tanto del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen”*¹²¹. De ahí pues que le corresponde a *“la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción”*¹²².

29. Con todo, el derecho al mínimo vital está ligado a la dignidad humana, y se refiere a la garantía de las condiciones mínimas de vida de cada persona. Así, su valoración no se puede realizar de manera cuantitativamente objetiva, pues cada persona tiene necesidades distintas, dependiendo de su contexto socioeconómico y familiar. En ese entendido, la jurisprudencia constitucional vincula el derecho a la seguridad social de los pensionados con el derecho al mínimo vital pues, en muchos casos, el pago de la pensión es el único ingreso para su subsistencia en condiciones dignas.

¹¹⁹ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹²⁰ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹²¹ Sentencia T-581A de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²² Sentencia T-025 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Régimen de transición en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia

29. La Ley 100 de 1993 dispuso la creación del Sistema General de Pensiones, el cual está compuesto por dos regímenes solidarios, que son excluyentes entre si pero que coexisten: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad¹²³.

No obstante, antes de la creación de este sistema integral de pensiones, coexistían múltiples regímenes administrados por diferentes entidades de la seguridad social. En esa medida, a título de ejemplo, en lo relativo al sector oficial, la administración del régimen pensional le correspondía a la extinta Caja Nacional de Previsión o a las cajas de las entidades territoriales, dependiendo del caso. De manera excepcional, la administración de las pensiones le correspondía a las entidades creadas para determinados sectores de empleados, como los miembros de la Fuerza Pública, los docentes y los congresistas, entre otros¹²⁴.

30. Así, habida cuenta de que la Ley 100 de 1993 creó el régimen general de pensiones y derogó todos aquellos sistemas existentes antes de su entrada en vigencia¹²⁵, el artículo 36 de la citada ley consagró un régimen de transición pensional, en los siguientes términos:

“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”.

Dicho régimen de transición se estableció con el objeto de proteger las expectativas legítimas de quienes aspiraban a obtener su pensión de jubilación al cumplir con los requisitos señalados en la norma anterior¹²⁶, al momento de entrada en vigencia del sistema general de pensiones¹²⁷. Por lo tanto, se trata de un mecanismo que conlleva la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el petitionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de (i) edad, (ii) tiempo de servicios o cotizaciones y (iii) tasa de reemplazo, lo cual excluye el ingreso base de liquidación¹²⁸. Lo anterior, siempre y cuando se cumpla uno de los siguientes requisitos establecidos en el artículo 36 constitucional, a saber:

¹²³ Artículo 12 de la Ley 100 de 1993.

¹²⁴ Sentencia SU-023 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹²⁵ Ver Sentencias T-194 de 2017, M.P. (e) Iván Humberto Escruería Mayolo y Sentencia T-090 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹²⁶ Ver Sentencias SU-023 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido; T-090 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-109 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-280 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁷ El artículo 151 de la Ley 100 de 1993 dispuso que “[el] Sistema General de Pensiones previsto en la presente Ley, regirá a partir del 1o. de Abril de 1.994”.

¹²⁸ Sentencia T-109 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

EDAD	TIEMPO COTIZADO
Mujeres: 35 años o más de edad Hombres: 40 o más años de edad	Tener 15 años o más de servicios cotizados

30. No obstante, su vigencia no es ilimitada. De hecho, el Acto Legislativo 01 de 2005 introdujo un límite temporal para la aplicación del régimen de transición en pensiones. Así, estableció que éste no puede extenderse más allá del 31 de julio de 2010, salvo para aquellos trabajadores amparados por el régimen de transición que, a la entrada en vigencia del Acto Legislativo¹²⁹, tuvieran al menos 750 semanas cotizadas o su equivalente en tiempo de servicios, en cuyo caso conservarían dicho régimen hasta el año 2014¹³⁰. De ese modo, la pensión de vejez debía causarse antes del 31 de diciembre de 2014, si la pretensión es la de beneficiarse del régimen de transición anotado¹³¹.

31. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que las personas que cumplan con la edad o con los años de servicios cotizados, previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a acceder a la pensión de vejez si cumplen con los requisitos de edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, y monto pensional establecidos en el régimen anterior. Esta prerrogativa subsiste hasta el 31 de diciembre de 2014, para aquellas personas que tengan al menos 750 semanas cotizadas, o su equivalente en tiempo de servicios, al 25 de julio de 2005.

La pensión de jubilación por aportes establecida en la Ley 71 de 1988

32. Uno de los esquemas pensionales subsistentes gracias al tránsito normativo permitido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es el que se encuentra consagrado en la Ley 71 de 1988. Así, en el caso de los trabajadores que poseen aportes mixtos entre el ISS y las extintas Cajas de Previsión del sector público, tendrían su oportunidad de acceder a la pensión de jubilación en aplicación de la precitada ley¹³².

En ese sentido, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988 incorpora la pensión de jubilación por aportes en los siguientes términos:

“A partir de la vigencia de la presente ley, los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en

¹²⁹ El artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2005 señala que dicha reforma constitucional rige a partir de la fecha de su publicación, la cual ocurrió el 25 de julio de 2005.

¹³⁰ Sobre la interpretación de la expresión “hasta el año 2014”, la Corte ha precisado que se trata del 31 de diciembre de 2014. De hecho, en la Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), indicó que el régimen de transición en pensiones terminó el 31 de julio de 2010, salvo para las personas que, siendo beneficiarias de éste, tuvieran más de 750 semanas cotizadas a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, a quienes se les extendería hasta el 31 de diciembre 2014.

Asimismo, la Sentencia C-418 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), estableció que la expresión “*hasta 2014*” contenida en el parágrafo 4º del Acto Legislativo 01 de 2005, significa que el régimen de transición sería aplicable hasta el 31 de diciembre de 2014 para los trabajadores que cumplieran con el requisito de tener las 750 semanas de cotización al 31 de julio de 2005.

¹³¹ Sentencia T-280 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³² Artículo 7 de la Ley 71 de 1988.

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.”* (Negrillas fuera del texto original)

33. Ahora bien, en lo que respecta a la reglamentación de la pensión por aportes, la misma está regulada en el Decreto 2709 de 1994 que, entre otras cosas, determina cuál es la entidad encargada de reconocer dicha prestación y la manera en la que deben concurrir las distintas cajas de previsión en su reconocimiento. De ese modo, el artículo 10 de la norma citada dispone lo siguiente:

“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.

(...)

*Si las entidades de previsión obligadas al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes son del orden territorial, dicha prestación, en el evento de liquidación de las mismas, **estará a cargo de la entidad que las sustituya en el pago.**”* (Negrillas fuera del texto original)

A partir de lo anterior, la norma permite que, aun cuando la caja de previsión del orden territorial hubiese sido liquidada, el reconocimiento pensional sea realizado por la entidad que la sustituya en el pago.

34. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 77 de 1988, la pensión se reconoce de acuerdo con los aportes acumulados en una o varias entidades de previsión social y el ISS, razón por la cual se dispuso que habría lugar a cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas. Este asunto se encuentra regulado en el artículo 11 del Decreto 2709 de 1994, en el que se exponen las reglas de concurrencia de las distintas entidades en la conformación del capital para la pensión por aportes:

“Cuotas partes. Todas las entidades de previsión social a las que un empleado haya efectuado aportes para obtener esta pensión, tienen la obligación de

contribuirle a la entidad de previsión pagadora de la pensión con la cuota parte correspondiente.

Para el efecto de las cuotas partes a cargo de las demás entidades de previsión, la entidad pagadora notificará el proyecto de liquidación de la pensión a los organismos concurrentes en el pago de la pensión, quienes dispondrán del término de quince (15) días hábiles para aceptarla u objetarla, vencido el cual, si no se ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión.

La cuota parte a cargo de cada entidad de previsión será el valor de la pensión por el tiempo aportado a esta entidad, dividido por el tiempo total de aportación”. (Negrilla fuera del texto original)

35. En esa medida, las personas que (i) acrediten 20 años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES) y (ii) hayan cumplido 60 años o más, si es hombre, o 55 años o más, si es mujer, pueden acceder a la pensión por aportes. Dicha prestación será reconocida por la última entidad a la que se realizaron los aportes, siempre y cuando se hayan efectuado cotizaciones continuas o discontinuas por un periodo de al menos seis años. En caso contrario, la obligación pensional será reconocida por la entidad de previsión en la que se realizaron la mayor parte de los aportes. A su vez, las demás entidades de previsión en las que se haya realizado aportes, deberán contribuir en la conformación del capital para la pensión con la cuota parte correspondiente.

El reconocimiento retroactivo de la pensión. Reiteración de jurisprudencia

36. En la medida en que una de las pretensiones del accionante es que se le reconozca y pague las mesadas pensionales a las que tiene derecho a partir del 1º de abril de 2013, fecha en que se suspendió el pago de la pensión del actor por parte del Municipio de Florencia; la Sala considera necesario analizar la posibilidad de ordenar la consignación del retroactivo de la pensión, más aún si se tiene en cuenta que, en principio, se concede el **amparo como mecanismo definitivo**.

37. En ese sentido, la **Sentencia T-421 de 2011**¹³³ estableció que “cuando el conflicto puesto a consideración del juez constitucional de tutela versa en torno al reconocimiento de un derecho pensional, éste adquiere competencia para pronunciarse y amparar la pretensión de pago retroactivo de este derecho”. Lo anterior, siempre y cuando la Sala verifique los siguientes presupuestos¹³⁴:

(i) Que exista certeza sobre la configuración del derecho pensional;

¹³³ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹³⁴ Establecidos en la Sentencia T-421 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, y reiterados en Sentencias T-956 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-037 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

- (ii) Que la afectación al mínimo vital sea evidente, al constatarse que la pensión es la única forma de garantizar la subsistencia del accionante, y
- (iii) Que por una conducta antijurídica de la entidad demandada, los medios económicos para vivir hayan estado ausentes desde el momento en que se causó el derecho hasta la fecha de concesión definitiva del amparo.

En ese sentido, como se puede observar con el precedente planteado por esta Corporación, cuando convergen los requisitos expuestos anteriormente, el conflicto sobre el reconocimiento del retroactivo que, por naturaleza, es legal y que posee medios ordinarios para su defensa, muta en uno de índole constitucional, en donde los medios ordinarios se tornan ineficaces para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados¹³⁵.

Esto se debe a que estos requisitos están relacionados con la afectación del derecho al mínimo vital, y no con una mera prestación económica. En ese sentido, esta Corporación realizó esta distinción, al encontrar que el reconocimiento y pago de la pensión desde la fecha en la que se causó el derecho en sede de revisión, precisamente obedece al estado de marginalidad al que fue sometido el actor por parte de la entidad accionada en lo que respecta a la afectación de su derecho al mínimo vital¹³⁶:

*“La conducta desplegada por la entidad implicó que el demandante no contara con recursos para desarrollar su vida en condiciones dignas desde el momento en que se declaró su discapacidad laboral. Esta circunstancia permite diferenciar los casos en los que esta Corporación ha negado la petición de pago retroactivo de mesadas pensionales, pues en ellos se verificó que el accionante contó o cuenta con medios de subsistencia distintos a los pretendidos por medio de la acción de tutela; de allí que en este tipo de procesos se haya señalado que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para la satisfacción de una obligación dineraria. Como se evidencia, este postulado es diferente al que ahora convoca a la Sala, pues **el actor no pretende saciar una prestación económica sino su mínimo vital a través del pago de la pensión a la que tiene derecho**”.* (Negrillas fuera del texto original)

38. Ahora bien, en la citada Sentencia T-421 de 2011, la Sala Tercera de Revisión de la Corte dispuso el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez del accionante desde el momento en que se causó el derecho a esta prestación. Lo anterior, en la medida en que el reconocimiento del retroactivo obedecía a la protección de su derecho al mínimo vital, el cual se había visto afectado porque no contaba con medios económicos para su subsistencia en condiciones dignas desde que cesó su actividad laboral.

¹³⁵ Sentencia T-421 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹³⁶ Ibidem.

39. Posteriormente, en la **Sentencia T-435 de 2016**¹³⁷, la Sala Quinta de Revisión reiteró los requisitos jurisprudenciales para el reconocimiento del retroactivo pensional dispuestos en la Sentencia T-421 de 2011. En ese sentido, consideró que, habida cuenta que (i) el actor cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de invalidez y (ii) que la falta de reconocimiento del retroactivo resultante de la conducta antijurídica de la entidad accionada afectaba su derecho al mínimo vital, dada su condición de discapacidad tan avanzada que le impedía trabajar, la Sala debía acceder al reconocimiento del derecho al retroactivo pensional. En ese caso, la Corte estableció:

*“Así las cosas, la accionada deberá pagar al actor los retroactivos que no hayan prescrito para su cobro, puesto que, como se ha advertido previamente, la negativa de la entidad a otorgar el derecho reclamado y el paso del tiempo, no se debe a la negligencia del afiliado, quien, no obstante su condición de discapacidad y su precaria situación económica fue diligente en la reclamación de su derecho, sino que la imposibilidad de acceder a la prestación acaeció por el actuar antijurídico, caprichoso, desinteresado y negligente del ISS y posteriormente de COLPENSIONES”*¹³⁸.

40. En esa misma línea, en **Sentencia T-037 de 2017**¹³⁹, la Sala Quinta de Revisión ordenó el pago de los retroactivos a que había lugar, como fue solicitado en la petición de amparo. Lo anterior, pues se constató que se cumplían los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional, en la medida que: (i) existía certeza sobre el derecho pensional, puesto que se acreditó que el accionante sí cumplía con los requisitos necesarios para acceder a la pensión de vejez según lo establecido en el Acuerdo 049 de 1990, (ii) que la negativa a reconocer el derecho por parte de la entidad demandada fue claramente arbitraria, y (iii) que la falta de pago de los retroactivos al actor afectaba su mínimo vital, por su avanzada edad y la falta de capacidad económica.

41. Finalmente, en la **Sentencia T-090 de 2018**¹⁴⁰, la Sala Octava de Revisión conoció del recurso de amparo interpuesto por un ciudadano contra de la Secretaría de Educación Distrital de Barranquilla y la Fiduciaria La Previsora S.A., al considerar que vulneraron sus derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso, a la seguridad social y a la vida digna, por negarle el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes, a pesar de haber cumplido con los requisitos para ser beneficiario del régimen de transición estipulado en la Ley 100 de 1993.

En este caso, habida cuenta de que se acreditó la existencia del derecho pensional y se verificó la vulneración de su derecho al mínimo vital, la Corte dispuso *“reconocer retroactivo de las mesadas pensionales que no estén prescritas en atención a lo consagrado en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo”*¹⁴¹.

¹³⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁸ Sentencia T-435 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁰ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁴¹ Sentencia T-090 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

42. Con base en lo anterior, la Sala concluye que la jurisprudencia constitucional se ha decantado por la posibilidad de reconocer el retroactivo de la pensión desde la fecha en la que se tiene derecho a la misma, siempre y cuando se verifique que (i) exista certeza sobre el derecho pensional, (ii) la afectación al mínimo vital del peticionario sea evidente, al no contar con otros medios para su subsistencia diferentes a la pensión, y (iii) que dicha afectación al mínimo vital ocurra por la conducta antijurídica de la entidad demandada, al privar al accionante de los medios económicos para su subsistencia.

Cuestión previa: sobre la temeridad de la acción de tutela

43. Como lo consignó la Sala en el capítulo relativo al trámite procesal de la tutela que se surtió con posterioridad al Auto 287 de 2019 que declaró la nulidad del procedimiento constitucional, el Municipio de Florencia intervino en respuesta al Auto del 12 de junio de 2019 proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En esta intervención, la **Alcaldía de Florencia**¹⁴² describió el traslado del auto admisorio y solicitó a la Corte negar las pretensiones del recurso de amparo, por considerar que la acción de tutela era temeraria. Lo anterior, por cuanto en la Corte Constitucional cursaba un proceso con identidad fáctica, jurídica y de pretensiones, identificado bajo radicado No. **T-7.185.421**.

44. A este respecto, sin necesidad de realizar amplias consideraciones, la Sala de Revisión evidencia que no existe actuación temeraria en este caso. En efecto, la supuesta primera actuación a la que se refirió el Municipio de Florencia en su intervención posterior al auto que decretó la nulidad, que identificó como el **expediente T-7.185.421**, corresponde a esta misma acción de tutela que resuelve la Sala Sexta de Revisión en esta providencia.

Solución al caso concreto: las autoridades judiciales vulneraron el derecho de acceso a la administración de justicia por incurrir en una demora injustificada para resolver sobre la jurisdicción competente para conocer de las pretensiones pensionales del actor. Esta demora significó una afectación de sus derechos fundamentales a la seguridad y al mínimo vital, pues se le sustrajo el ingreso económico para su subsistencia en condiciones dignas.

45. Como se observó en el planteamiento del asunto a resolver, en este caso corresponde a la Sala determinar si la ausencia de respuesta eficaz y definitiva por parte de la administración de justicia en lo que respecta a determinar la jurisdicción competente para conocer de la demanda del actor, afectó sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia, habida cuenta que, desde la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia proferida en el año 2013, el actor no ha accedido a su derecho pensional ni percibe ingreso

¹⁴² Cuaderno 2, Folio 153 a 178.

económico alguno. Lo anterior, debido a su avanzada edad y sus condiciones de salud, que le impidieron continuar trabajando para obtener los medios necesarios para su subsistencia en condiciones dignas.

46. A este respecto, contrario a lo dispuesto por las Salas Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia que decidieron el recurso de amparo en instancias, la Corte Constitucional no circunscribe el asunto a la simple determinación de cuál era el juez competente para conocer de la demanda laboral del accionante. En ese sentido, para poder analizar este conflicto desde su perspectiva constitucional, es necesario observar, como lo hace la Sala de Revisión, que el accionante ha visto afectado su derecho de acceso a la administración de justicia, pues puso en marcha durante más de seis años el aparato jurisdiccional por medio del ejercicio de diferentes recursos judiciales, tanto ante la jurisdicción ordinaria como ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que su proceso en este momento procesal se hubiese resuelto o estuviese próximo a hacerlo; pues, por el contrario, el proceso hasta ahora comienza. Precisamente, la Corte encontró que, en este caso, las autoridades judiciales involucradas en los procesos que ocurrieron con posterioridad de la sentencia del Tribunal Superior de Florencia en 2013, incurrieron durante más de cinco años en un debate relativo a la jurisdicción competente del asunto, lo cual corresponde a la etapa inicial del proceso.

En esa medida, la Sala evidenció una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia en cabeza del accionante, por cuanto las autoridades judiciales involucradas en los procesos ordinarios laboral y contencioso-administrativo se demoraron más de cinco años en analizar el asunto relativo a la jurisdicción competente para conocer del asunto. Así, se comprobó que el accionante no obtuvo **una solución de fondo, pronta, cumplida y eficaz** al acudir a la jurisdicción, por cuenta de debates relativos a la competencia para conocer sus pretensiones que corresponden a la etapa inicial del trámite procesal, lo cual generó un retraso injustificado que le es imputable al aparato judicial.

47. Esta transgresión del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia genera, a su vez, una vulneración consecencial de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del actor.

En los hechos que fueron probados dentro del expediente y los documentos aportados en el trámite de la tutela y de la revisión, se pudo evidenciar que la decisión del Tribunal Superior de Florencia no sólo dispuso equivocadamente que la jurisdicción ordinaria laboral no era la competente para conocer el asunto sino que, de manera incongruente, procedió a negar de plano las pretensiones pensionales del accionante, que fueron reconocidas en la primera instancia. Esa sola circunstancia llevó a que el actor acudiera tanto ante el Municipio de Florencia, como ante la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener el reconocimiento de su derecho a la pensión por aportes, la cual, hasta la fecha, no ha sido reconocida por la falta de respuesta oportuna del aparato jurisdiccional.

En ese entendido, es evidente que la suspensión de los pagos de la mesada pensional por parte del Municipio de Florencia, que se dio como consecuencia de la decisión del Tribunal accionado y de la ausencia de respuesta oportuna del aparato judicial, afecta de manera prolongada e injustificada el derecho a la seguridad social del accionante, quien no ha podido acceder a su derecho pensional. Esto, aunado al hecho de que el accionante no percibe ingreso alguno ni tiene bienes a su nombre, permite concluir que esta circunstancia afectó su derecho al mínimo vital, pues el peticionario puso de presente ante esta Sala de Revisión que no cuenta con medios económicos para financiar sus necesidades básicas ni las de su familia.

48. Por todo lo anterior, la Sala encuentra acreditada la vulneración de los derechos de acceso efectivo a la administración de justicia, a la seguridad social y al mínimo vital en cabeza del accionante. En ese sentido, a continuación procederá a verificar (i) los requisitos de aplicación del régimen de transición y los presupuestos para conceder la pensión por aportes en el caso concreto. Posteriormente, procederá a (ii) determinar si se cumplen los presupuestos jurisprudenciales para conceder el retroactivo pensional.

Aplicación del régimen de transición en el caso concreto

49. Como fue explicado en esta providencia, las personas que cumplan con la edad - 40 años o más, en el caso de los hombres-, o con los años de servicios cotizados -15 años de servicios-, previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a acceder a la pensión de vejez en cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, y monto pensional establecidos en el régimen anterior. Lo anterior, siempre y cuando tengan al menos 750 semanas cotizadas, o su equivalente en tiempo de servicios, al 25 de julio de 2005, circunstancia que llevará a extender el régimen de transición hasta el 31 de diciembre de 2014.

Sobre este punto, la Sala pudo constatar que, al 1º de abril de 1994, fecha en que entró en vigencia el régimen general de pensiones instituido por la Ley 100 de 1993, el accionante tenía 44 años de edad, habida cuenta de que nació el 6 de octubre de 1949. Por lo tanto, cumple con uno de los requisitos dispuestos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para la aplicación del régimen de transición pensional.

50. Ahora bien, respecto de la vigencia de esta herramienta de tránsito normativo, es necesario recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005 dispuso que su aplicación no se extendería más allá del 31 de diciembre de 2014, para quienes a la entrada en vigencia de tal reforma constitucional acumularan 750 semanas cotizadas.

En el presente asunto, el actor ya tenía acreditadas, para esa fecha, más de 19 años, 6 meses y 19 días de aportes a la Caja de Previsión Municipal de Florencia, sumado a las que hubiese llegado a acumular en el ISS hasta el 25 de julio de 2005. En vista de lo anterior, se puede observar que el accionante tenía derecho a que se le extendiera la aplicación del régimen de transición hasta el año 2014, fecha para la cual ya se debió haber causado la prestación pensional para ser reconocida.

Sobre este punto, si bien es cierto que el acceso a la pensión del accionante se ha extendido más allá del año 2014, por cuenta de la prolongación injustificada de los procesos judiciales adelantados ante la administración de justicia; lo cierto es que la Sala encuentra que la prestación se causó desde la fecha en la que el accionante cumplió con los requisitos establecidos en la Ley 71 de 1988, esto es, desde la fecha en la que cumplió 60 años en octubre de 2009.

A su vez, no se puede ignorar el hecho de que el accionante presentó de manera oportuna la solicitud de pensión ante el Municipio de Florencia con anterioridad al 31 de diciembre de 2014, cuyo derecho fue reconocido en la Sentencia del 29 de noviembre de 2010 por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia, y se empezó a pagar con la Resolución 0013 del 20 de enero de 2011 emitida por la Alcaldía de esa ciudad. No obstante, el pago de la mesada pensional le fue suspendido por cuenta de la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia proferida en 2013, lo cual obligó al accionante a iniciar nuevamente todo el trámite administrativo y judicial para el reconocimiento de su derecho pensional.

Entonces, la Sala considera que no se puede imponer al accionante la pérdida del régimen de transición y exigirle el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen general de pensiones instituido en la Ley 100 de 1993, con base en circunstancias que no le son imputables, pues él acudió de manera oportuna a solicitar el reconocimiento de su derecho que, por demás, le fue reconocido inicialmente en providencia judicial del 2010.

51. En este mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación en anteriores oportunidades. Por ejemplo, en **Sentencia T-150 de 2015**¹⁴³, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional le reconoció a una ciudadana su derecho a la pensión por aportes con base en la Ley 71 de 1988, pues (i) había cumplido los requisitos para acceder a esta prestación y (ii) era beneficiaria del régimen de transición. La Sala encontró que la accionante había realizado la solicitud **en el año 2012** y que, de manera inconstitucional, COLPENSIONES le negó la pretensión al exigirle requisitos que no estaban establecidos en la norma. La actora, además, acudió a la jurisdicción para que se reconociese su derecho pensional, el cual fue negado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

En ese caso, la Sala de Revisión concluyó que la sentencia demandada incurrió en desconocimiento del precedente jurisprudencial, por cuanto negó a la accionante la pensión de jubilación por aportes bajo el argumento de que sus cotizaciones al ISS tuvieron lugar con posterioridad a la Ley 100 de 1993, por lo cual no le era aplicable, a su juicio, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988.

Por ende, la Corte Constitucional reconoció la pensión en aplicación del régimen de transición con posterioridad al 31 de diciembre de 2014, por cuanto la actora realizó

¹⁴³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la solicitud ante COLPENSIONES con anterioridad a esa fecha y le fue inconstitucionalmente negada por parte de esta entidad.

52. En sentido similar, mediante **Sentencia T-039 de 2017**¹⁴⁴, la Sala Quinta de Revisión de esta Corporación reconoció la pensión por aportes de que trata la Ley 71 de 1988 a una ciudadana, en la medida en que (i) cumplía los requisitos del régimen de transición y (ii) atendía todos los requisitos para el reconocimiento de la prestación establecidos en el artículo 7° de la citada norma. Así, la Corte observó que, desde el 8 de octubre de 2007, la actora había solicitado inicialmente ante el ISS, el reconocimiento de su pensión y que, por controversias relativas a la entidad de previsión obligada a reconocer la prestación, no había podido acceder de manera oportuna y definitiva a la prestación a la que tenía derecho.

En ese sentido, la Corte concedió el amparo de los derechos fundamentales de la accionante a la seguridad social y al mínimo vital, y encontró que la entidad obligada al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes en los términos del artículo 7 de la Ley 71 de 1988 era la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, “UGPP”). Por ello, ordenó el pago de la pensión y dispuso que *“el monto pensional reconocido deberá corresponder al del régimen de transición en el que se encuentra la actora”*, así fuese con posterioridad al 31 de diciembre de 2014.

53. Una vez establecido que el accionante es beneficiario del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que procede la permanencia en el mismo, a continuación se analizarán los requisitos para acceder a la pensión de jubilación por aportes consagrada en el artículo 7° de la Ley 71 de 1988.

Cumplimiento de los requisitos de reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes en el caso concreto

54. Entonces, procede la Sala Sexta de Revisión a analizar los requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación establecidos en el artículo 7° de la Ley 71 de 1988. Dichos presupuestos consisten en: (i) haber cumplido 60 años de edad, para los hombres, y 55 años, para las mujeres; y (ii) tener 20 años de servicios sufragados en cualquier tiempo, en una o varias entidades de previsión social y en el ISS.

55. De las pruebas aportadas en el trámite de revisión y la historia laboral del accionante, se tiene que cumple los requisitos para acceder a la pensión de jubilación por aportes, en la medida que:

- (i) Cumplió 60 años el 6 de octubre de 2009¹⁴⁵, y

¹⁴⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁵ Cuaderno de Revisión. Folio 6.

- (ii) Realizó aportes a la Caja de Previsión del Municipio de Florencia y al ISS, mientras estuvo vinculado como trabajador a la Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía de ese municipio, así:

CAJA O ADMINISTRADORA DE PENSIONES	PERIODO	TIEMPO COTIZADO
Caja de Previsión Municipal	12 de febrero de 1976 al 31 de agosto de 1995	19 años, 6 meses y 19 días
Instituto de Seguros Sociales	1º de septiembre de 1995 al 30 de octubre de 1995	2 meses

Posterior a su desvinculación del municipio, el actor realizó aportes como independiente al ISS, de manera intermitente, en el periodo comprendido entre marzo de 1999 hasta diciembre de 2015, los cuales correspondieron a 196,28 semanas.¹⁴⁶

Por lo tanto, con la suma de los tiempos cotizados a la Caja de Previsión Municipal y al ISS, el accionante tiene un total de **22 años, 5 meses y 18 días** de aportes para pensión, correspondientes a 1155 semanas de cotización¹⁴⁷.

Así las cosas, dado que la Sala encontró acreditados los requisitos para acceder a la prestación pensional pretendida por el actor, a continuación se procederá a analizar cuál es la entidad de previsión pagadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994.

56. La citada norma dispone que la prestación será reconocida por la última entidad a la que se realizaron los aportes, siempre y cuando se hayan efectuado cotizaciones continuas o discontinuas por un periodo de al menos seis años. En caso contrario, la obligación pensional será reconocida por la entidad de previsión en la que se realizaron la mayor parte de los aportes.

En el caso concreto, a pesar de que la última entidad en la que se realizaron los aportes fue el ISS, lo cierto es que el actor no realizó cotizaciones continuas o discontinuas por al menos seis años ante esa administradora de pensiones. Por ende, en principio, correspondería a la Caja de Previsión Municipal del Municipio realizar el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes, pues el actor hizo la mayor parte de sus aportes a esta entidad de previsión.

A este respecto, es necesario tener en cuenta las pruebas aportadas en el trámite de la tutela, entre las cuales se encuentra copia del Decreto 0243 del 18 de julio de 1995

¹⁴⁶ Copia del Reporte de semanas cotizadas en pensiones emitido por el Instituto de Seguro Social. Cuaderno de Revisión. Folio 223 (reverso).
¹⁴⁷ Copia de la demanda ordinaria laboral interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 4.

expedido por el Alcalde de Florencia¹⁴⁸, por medio del cual se liquidó la Caja de Previsión Municipal de Florencia.

No obstante, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 0244 del 19 de julio de 1995 expedido por esa misma autoridad, dispuso la creación del Fondo Territorial de Pensiones, que es *“una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrito al Municipio de Florencia”*¹⁴⁹. Este mismo Decreto dispuso que una de las funciones de este fondo municipal es la de sustituir a la Caja de Previsión Municipal *“en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido el tiempo de servicio, pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho de pensión”*¹⁵⁰.

Asimismo, el Decreto 0244 del 19 de julio de 1995, en su artículo sexto, dispuso que la administración del Fondo Territorial de Pensiones estará a cargo de la Tesorería Municipal, en cabeza de la Alcaldía de Florencia.

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2709 de 1994, que estableció que *“[si] las entidades de previsión obligadas al reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes son del orden territorial, dicha prestación, en el evento de liquidación de las mismas, estará a cargo de la entidad que las sustituya en el pago”*. En ese entendido, corresponde a la Alcaldía de Florencia, como administradora del Fondo Territorial de Pensiones de Florencia que sustituyó en sus obligaciones a la Caja de Previsión Municipal, reconocer y pagar la pensión de jubilación con aportes con cargo a los recursos de ese fondo y de la cuota parte pensional correspondiente a COLPENSIONES, como se verá a continuación.

Esta conclusión a la que llega la Corte Constitucional concuerda con lo dispuesto inicialmente por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia en la Sentencia del 29 de noviembre de 2010, en la que se había concedido el derecho pensional del actor. En efecto, con base en lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988 y artículo 10 del Decreto Reglamentario 2709 de 1994, normas que permanecen vigentes actualmente, ese despacho judicial decidió *“[condenar] al Municipio de Florencia, Caquetá, a reconocer y pagar la pensión de jubilación a la que tiene derecho ALIRIO ZÁRATE ARIZA, a partir del octubre 06/2009”*¹⁵¹.

57. Por todo lo anterior, la Sala concluye que el actor tiene derecho a que la Alcaldía de Florencia, como entidad de previsión pagadora en los términos del Decreto 2709 de 1994, reconozca y pague la pensión de jubilación por aportes del accionante.

¹⁴⁸ Copia de la demanda ordinaria laboral interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 25.

¹⁴⁹ Artículo 1º del Decreto 0244 del 19 de julio de 1995. Copia de la demanda ordinaria laboral interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 26.

¹⁵⁰ Copia de la demanda ordinaria laboral interpuesta por el señor Alirio Zárate Ariza en contra del Municipio de Florencia, Caquetá. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 26.

¹⁵¹ Parte resolutive del fallo del 29 de noviembre de 2010, proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Florencia. Cuaderno 2, CD-Rom (Folio 27), archivo “PROCESO ORDINARIO RAD 2010-00043”. Folio 137.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2709 de 1994, COLPENSIONES, como entidad que sustituyó al ISS, deberá contribuir en la conformación del capital necesario para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes del actor con el pago de la correspondiente cuota parte. Lo anterior, en la medida en que el accionante tiene un total de 204,86 semanas cotizadas a dicha administradora.

Ahora bien, en aplicación de los requisitos jurisprudenciales que fueron decantados en esta providencia, la Sala procede a determinar que también se ordenará el pago del retroactivo a que haya lugar, y que no se encuentre prescrito en los términos de los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

En efecto, la Corte Constitucional evidenció que (i) existe certeza sobre el derecho pensional, puesto que se acreditó que el accionante sí cumple con los requisitos necesarios para acceder a la pensión de jubilación por aportes según lo establecido en la Ley 71 de 1988, y (ii) que la falta de pago de los retroactivos al actor afecta su mínimo vital, pues él no ha podido percibir otro tipo de ingresos desde el mes de abril de 2013, momento en el Municipio de Florencia le suspendió los pagos como pensionado de esa entidad¹⁵², por cuenta de la decisión del Tribunal Superior de Florencia. Asimismo, (iii) esta Sala comprobó que la ausencia de los medios económicos para la subsistencia del actor ocurrió como consecuencia de la conducta antijurídica del Municipio de Florencia, que negó la prestación del actor, al alegar que no podía proceder con su pago, pues la Caja de Previsión Municipal de Florencia se encontraba liquidada. En esa medida, la Alcaldía denegó la pretensión pensional del accionante, aún a sabiendas de que había sustituido en sus obligaciones a dicha caja de previsión en aplicación del Decreto 0244 del 19 de julio de 1995.

Por lo tanto, la Sala de Revisión ordenará el pago del retroactivo de las mesadas dejadas de percibir desde el mes de abril de 2013, fecha en la que el Municipio de Florencia suspendió el pago de la pensión del accionante, a través del Oficio No. ORH-468 del 23 de abril de 2013¹⁵³. Lo anterior, sin perjuicio de la prescripción trienal de que tratan los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

Conclusiones y órdenes a proferir

De conformidad con lo expuesto en el análisis del caso concreto, se tiene que las autoridades judiciales demandadas vulneraron los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia, por cuenta de las demoras injustificadas en otorgar una respuesta de fondo a las pretensiones pensionales del actor sobre su derecho de acceso a la pensión de jubilación por aportes de que trata el artículo 7º de la Ley 71 de 1988.

Asimismo, por las razones expuestas en esta providencia, en el presente caso procede formalmente la solicitud de **amparo como un mecanismo definitivo**, pues se

¹⁵² Oficio No. ORH-468 del 23 de abril de 2013. Cuaderno 1. Folio 102.

¹⁵³ Ibidem.

acreditó que los medios ordinarios no resultan idóneos ni eficaces para la protección de los derechos fundamentales invocados por el actor, quien se ha visto expuesto a demoras injustificadas por parte de la administración de justicia para la protección de sus intereses. Esta circunstancia afectó de manera particular su derecho al mínimo vital, razón por la cual la Sala accederá al reconocimiento del pago del retroactivo pensional al que haya lugar.

En consecuencia, se **revocará** el fallo adoptado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de septiembre de 2019, que confirmó la decisión de primera instancia proferida el 3 de julio de 2019 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado en el trámite constitucional.

En su lugar, se **concederá** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y de acceso efectivo a la administración de justicia del accionante. Por lo tanto, la Sala **dejará sin efectos** la Resolución No. 0764 del 31 de octubre de 2014 emitida por el Municipio de Florencia, mediante la cual se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes del accionante. En su lugar, se **ordenará** al Municipio de Florencia que, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2709 de 2011, realice el trámite administrativo para la obtención de la cuota parte pensional de COLPENSIONES, para el reconocimiento de la pensión de jubilación por aportes a que tiene derecho el señor Alirio Zárate Ariza, de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 71 de 1988. Dicho trámite no podrá exceder el término máximo de dos (2) meses a partir de la notificación de esta providencia, vencido el cual, se ordenará que el Municipio de Florencia proceda inmediatamente con el reconocimiento y pago de la pensión del accionante. Adicionalmente, la Sala ordenará el pago del retroactivo de las mesadas pensionales dejadas de percibir por el actor desde el mes de abril de 2013, sin perjuicio de la prescripción trienal de que tratan los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de septiembre de 2019, así como la decisión adoptada en sentencia del 3 de julio de 2019 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y de acceso a la administración de justicia del señor Alirio Zárate Ariza.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 0764 del 31 de octubre de 2014 emitida por la **ALCALDÍA DE FLORENCIA**, a través de la cual se negó la pensión de jubilación por aportes del actor.

TERCERO.- En consecuencia, **ORDENAR** a la **ALCALDÍA DE FLORENCIA** que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, notifique a COLPENSIONES el proyecto de liquidación de la pensión a la que tiene derecho el accionante.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2709 de 1994, **COLPENSIONES** contará con el término improrrogable de quince (15) días hábiles para aceptar u objetar la liquidación mencionada, vencido el cual, si la **ALCALDÍA DE FLORENCIA** no ha recibido respuesta, se entenderá aceptada y se procederá a expedir la resolución definitiva de reconocimiento de la pensión del accionante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988 y el Decreto 2709 de 1994. Dicho reconocimiento deberá incluir la indexación correspondiente.

Sin embargo, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional aclara que el trámite del procedimiento administrativo de que trata el artículo 11 del Decreto 2709 de 1994 no podrá exceder el término total de dos (2) meses a partir de la notificación del presente fallo, vencido el cual, la **ALCALDÍA DE FLORENCIA** deberá proceder de manera inmediata con la expedición del acto administrativo en el que reconozca el pago de la pensión de jubilación por aportes en favor de la actor, en los términos definidos en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988.

CUARTO.- ORDENAR a la **ALCALDÍA DE FLORENCIA** que, en el acto administrativo en que se establezca el reconocimiento a la pensión de jubilación por aportes del actor, le reconozca y pague el retroactivo de las mesadas pensionales dejadas de percibir desde el mes de abril de 2013, sin perjuicio de la prescripción trienal de que tratan los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

QUINTO.- ORDENAR que, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se **COMUNIQUE** lo decidido en esta providencia al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Florencia, para su conocimiento.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General