



Sentencia T-490/17

Referencia: Expediente T-6.105.419

Acción de tutela instaurada por Gloria Mercedes Amazo contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C., el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Magistrado Ponente (e.)
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y los magistrados Alberto Rojas Ríos e Iván Humberto Escrucería Mayolo (e.) quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por la Sala de Casación Laboral y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela instaurada por Gloria Mercedes Amazo contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C., el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Mediante apoderada judicial, la señora Gloria Mercedes Amazo ejerce acción de tutela contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C., al considerar vulnerados los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, la seguridad social y al debido proceso.

1.1. *Hechos que dieron origen al proceso ordinario*¹

1.1.1. Desde el 27 de agosto de 2009 la señora Gloria Mercedes Amazo, que actualmente cuenta con 70 años², solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante Colpensiones en varias oportunidades al estimar cumplidos los requisitos para acceder a tal prestación, peticiones que fueron denegadas en sendas ocasiones³ por esa entidad siendo la última de ellas, la Resolución GNR 277355 de 5 de agosto de 2014⁴.

En esa oportunidad, Colpensiones manifestó expresamente que la afiliada es beneficiaria del régimen de transición, pero que revisados los requerimientos contenidos en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988, no reúne los 20 años de aportes entre el ISS y las otras cajas del sector público.

También, señaló que en aplicación del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, es claro que la señora Amazo acredita la edad requerida, sin embargo no demostró la existencia de 500 semanas cotizadas en cualquier tiempo al ISS exclusivamente y tan solo reporta 321 semanas cotizadas.

Conforme al artículo 33 de la Ley 100 de 1993⁵, indicó que la actora no cumple con el mínimo de 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo ya que acumula 961 semanas, discriminando los periodos de reporte. Así las cosas, consideró que bajo ninguno de los regímenes expuestos era procedente ordenar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

1.1.2. El 19 de diciembre de 2014, mediante apoderada judicial, la accionante promovió demanda ordinaria laboral contra Colpensiones solicitando el reconocimiento de la precitada prestación social. Argumentó que la entidad demandada **no tuvo en cuenta la totalidad de las semanas cotizadas** en pensiones al momento de resolver su situación. Estimó la cuantía en 20 salarios mínimos, los cuales comprenden las mesadas correspondientes a un

¹ Para mejor entendimiento, la Sala incluirá en este acápite los fundamentos de hecho que dieron lugar al proceso ordinario cuyas decisiones se controvierten mediante la presente acción.

² Conforme consta en su documento de identidad que obra a folio 2 del cuaderno 4.

³ Resoluciones VPB 2480 de 25 de febrero de 2014, GNR 203947 de 12 de agosto de 2013, GNR 055783 de 9 de abril de 2013, 23405 de 27 de junio de 2012, 2389 de 24 de junio de 2011, 003853 de 10 de febrero de 2011 y 039533 de 27 de agosto de 2009.

⁴ Folios 6 a 9, cuaderno 4.

⁵ Modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003.

salario mínimo desde que se consolidó el derecho hasta la fecha de presentación de la demanda, es decir, a partir del año 2010 al 2014, así como el retroactivo y los intereses moratorios correspondientes.

1.1.3. Dentro del material probatorio allegado por la parte demandante, se acompañó certificado de 28 de diciembre de 1993 expedido por la Contraloría General del Tolima⁶ en el cual consta el periodo laborado por la accionante como aseadora y celadora de la Alcaldía del municipio de Ambalema -Tolima- entre el 15 de mayo de 1978 y el 30 de julio de 1993.

Además, constancias laborales expedidas el 24 de marzo de 2000⁷ por la Secretaría de Hacienda y el 22 de abril de 2013⁸ por la Secretaria General y de Gobierno del mencionado ente territorial, donde se consigna que la señora Gloria Mercedes Amazo se desempeñó como aseadora o auxiliar de servicios generales desde el 1 de enero de 1994 hasta el 19 de mayo de 2000.

Asimismo, se allegó documento suscrito el 30 de septiembre de 2014 por el Consorcio Colombia Mayor⁹ donde se acredita que la actora estuvo vinculada al fondo de solidaridad pensional régimen subsidiado de pensión como trabajadora independiente urbana desde el 1º de diciembre de 2006 hasta el 11 de junio de 2010, fecha en la cual fue desvinculada del programa por mora.

1.1.4. El Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá D.C. en sentencia proferida en audiencia de 28 de septiembre de 2016¹⁰ negó la pretensión de reconocimiento de pensión de vejez a la accionante. En primera medida, destacó que la señora Amazo conserva el régimen de transición en tanto a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 contaba con 849,57 semanas cotizadas, esto es, más de las 750 semanas exigidas por dicha norma.

Señaló que la actora viene solicitando su pensión desde el año 2011 y que ha interpuesto diversas peticiones y recursos para tal efecto. Indicó que estudiados los requisitos dispuestos en la Ley 71 de 1988, la señora Amazo cumple con la exigencia de edad mínima desde 2003. Analizado el tiempo de servicio que debe superar los 20 años (1028 semanas), teniendo en cuenta tanto el periodo laborado en el municipio de Ambalema -Tolima-, así como los aportes subsidiados efectuados a Colpensiones, coligió que la accionante acumuló 961 semanas. De tal forma, consideró que no se cumplieron los requisitos para el reconocimiento de la prestación social. En dicha audiencia, se formuló el recurso de apelación correspondiente.

1.1.5. El 19 de octubre de 2016, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá¹¹ confirmó la decisión del *a quo* como quiera que

⁶ Folios 24 y 25, cuaderno 4.

⁷ Folio 26, cuaderno 4.

⁸ Folios 88 a 95, cuaderno 4.

⁹ Folio 12, cuaderno 4.

¹⁰ Folio 154, cuaderno 4.

¹¹ Folio 168, cuaderno 4

la norma aplicable para el computo de aportes públicos y privados, esto es, la Ley 71 de 1988 exige 20 años de servicio para acceder a la pensión; empero, la señora Amazo solo cuenta con 1.005,78 semanas, es decir, 19 años 6 meses y 20,3 días, lo cual es insuficiente de cara a la legislación referida. Refirió que se tuvieron en cuenta 872,92 semanas laboradas para el municipio de Ambalema, 128,57 semanas en Colpensiones subsidiado por el programa Colombia Mayor del cual fue retirada por tener más 7 meses de mora y, 4,29 semanas aportadas como independiente.

En relación con el Acuerdo 049 de 1990, determinó que tampoco procedía el reconocimiento de la pensión de vejez, debido a que la accionante solo acredita 354,15 efectivamente canceladas al ISS (hoy Colpensiones) y en virtud de la tesis mayoritaria de la Sala de Decisión **no es viable acumular tiempos de cotización públicos que no hayan sido efectuados ante esa entidad.**

La magistrada Martha Ávila Triana salvó el voto¹² con fundamento en que si era plausible jurídicamente la acumulación de periodos públicos y privados para acceder a la prestación social en los términos del Acuerdo 049 de 1990, conforme al criterio expuesto en la SU-769 de 2014 en aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral. Agregó que en el expediente consta que la actora acreditó 128,57 semanas con Colpensiones y 872,92 con Cajanal, para un total de 1.001,49 semanas cotizadas. En tal sentido, consideró que se debió revocar la decisión de primera instancia y ordenar el reconocimiento de la pensión de vejez.

1.2. *Hechos relatados en la acción de tutela*

En el escrito de tutela, la apoderada manifiesta que la accionante contaba para el 1º de abril de 1994 con 45 años de edad. Asegura que cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez en tanto acumula más de 1.000 semanas cotizadas y que en la actualidad no goza de los medios económicos para suplir su propia subsistencia. Agrega que tuvo que presentar demanda ordinaria laboral contra Colpensiones para obtener el reconocimiento de la referida prestación social, la cual fue negada en ambas instancias por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá D.C. y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C.

Destaca que de conformidad con la jurisprudencia constitucional se incurre en un defecto sustantivo cuando se inaplica un régimen especial de pensiones, como el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993. Resalta la especial protección constitucional que merecen las personas de la tercera edad.

Concluye solicitando la protección de sus derechos fundamentales y, como consecuencia, que se disponga corregir la decisión ordinaria proferida por el

¹² Folio 170, cuaderno 4.

Tribunal Superior de Bogotá y que se ordene a Colpensiones reconocer y cancelar la pensión de vejez con el correspondiente retroactivo.

En escrito de 13 de enero de 2017, la apoderada de la parte demandante allegó copia de las actas de las audiencias públicas celebradas por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá D.C. y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., así como del salvamento de voto suscrito por la Magistrada Martha Ávila Triana.

1.3. *Hechos señalados en la impugnación de la presente acción de tutela*

La apoderada expuso que la accionante es una persona de la tercera edad, con más de 70 años, no cuenta con *“recursos fijos ni un sistema de salud digno”*, no tiene contacto permanente con sus hijos, no goza de un mínimo vital y está en un nivel bajo del Sisben. Agregó que ha sufrido dos preinfartos por lo cual debe guardar reposo permanente y requiere de manera prioritaria que se protejan sus derechos fundamentales.

Señaló que en el presente asunto se configuró un defecto sustantivo en las sentencias ordinarias de ambas instancias, como quiera no se tuvieron en cuenta los parámetros establecidos en la SU-769 de 2014 pese a que la actora cumple con los requisitos establecidos en el Acuerdo 049 de 1990 aprobado por el Decreto 758 del mismo año, es beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y cuenta con más de 1000 semanas cotizadas, por lo que tiene derecho al reconocimiento de la correspondiente pensión de vejez.

Aclaró que si bien era procedente el recurso extraordinario de casación, este no puede ser considerado como un medio eficaz como quiera que tarda *“más años en ser resuelto”*.

2. Respuesta de las entidades accionadas

Mediante proveído de 13 de enero de 2017, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia asumió conocimiento de la acción impetrada, vinculó al Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y corrió traslado a las entidades accionadas.

2.1. Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá

Mediante oficio de 16 de enero de 2017, determinó que la decisión ordinaria proferida se ajustó a lo establecido en la Ley 100 de 1993, al artículo 7 de la Ley 71 de 1988 y a la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En esa medida, anotó que la determinación no conculcó ningún derecho fundamental a la accionante por lo que solicitó que se negara la acción *“sub examine”*.

2.2. Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá

En escrito presentado el 16 de enero de 2017, reseñó las actuaciones procesales surtidas en el proceso ordinario laboral promovido por la accionante. Resaltó que el conocimiento en primera instancia correspondió al Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá, que absolvió a la entidad demanda al considerar que si bien la demandante había conservado el régimen de transición hasta el 31 de diciembre de 2014 por haber contado con más de 750 semanas a la entrada de vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, no alcanzaba a cumplir los 20 años exigidos por dicho régimen pensional ya que solo acumulaba 961 semanas.

Señaló que en segunda instancia el Tribunal confirmó bajo argumentos similares a los de la sentencia recurrida, es decir, al no haberse acreditado el requisito de 20 años de servicio para acceder a la pensión de vejez. Allegó copia magnética de la grabación de la audiencia pública de trámite y fallo de segunda instancia.

2.3. Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-

El 18 de enero de 2017 manifestó que, pese a haber ejercido la acción ordinaria laboral, la accionante cuenta con otros mecanismos judiciales para efectuar la reclamación objeto de la presente acción -los cuales no fueron especificados-, por lo que pidió que se declare la improcedencia de las pretensiones formuladas.

Reseñó que no corresponde al juez constitucional analizar de fondo el reconocimiento pensional que solicita la peticionaria, sino que el juez ordinario debe conocer de tales asuntos a través de los medios legales establecidos para tal efecto. De manera general afirmó que la demanda de tutela no cumple con los requisitos exigidos por este Tribunal en materia de solicitudes de amparo contra sentencias judiciales.

2.4. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

En el término de traslado no se recibió comunicación alguna de parte de esta entidad vinculada al trámite de tutela.

3. Fallos objeto de revisión

3.1. Primera instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 25 de enero de 2017 denegó la protección de los derechos invocados con fundamento en que no se deduce vulneración alguna del acervo probatorio.

Consideró que la parte accionante contó con la oportunidad para interponer el recurso extraordinario de casación que era el medio idóneo para exponer sus inconformidades respecto de la decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, sin que lo hubiere presentado o justificado su conducta pasiva.

De tal forma, concluyó que la accionante no se puede beneficiar de su actuar incurioso y negligente para que, mediante la vía preferente, residual y sumaria del amparo constitucional, se debatan los reparos que formula ante la sentencia ordinaria cuando desechó el escenario natural para su resolución.

3.2. Impugnación

3.3. En escrito radicado el 10 de febrero de la presente anualidad, la apoderada de la parte demandante impugnó el fallo de primera instancia bajo los argumentos señalados en el numeral 1.3. de los antecedentes de esta providencia.

3.4. Segunda instancia

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en providencia de 9 de marzo de 2017, confirmó el fallo de primera instancia con fundamento en que la parte accionante contaba con la oportunidad procesal para reprochar la decisión ordinaria mediante el recurso extraordinario de casación. En esa medida, atendiendo a que la peticionaria no agotó dicho medio de defensa judicial la sentencia de segunda instancia en el proceso laboral cobró firmeza, lo cual no puede ser subsanado mediante la acción constitucional y, por ende, la solicitud de amparo no está llamada a prosperar.

4. Pruebas

- Copia del acta de audiencia pública celebrada por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá, (folio 19, cuaderno número 2).
- Copia del acta de audiencia pública expedida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, así como del salvamento de voto suscrito por la Magistrada Martha Ávila Triana, (folios 20 a 25, cuaderno número 2).
- Copia de la grabación de la audiencia pública de trámite y fallo de segunda instancia adoptado por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, (folio 28, cuaderno número 2).
- Expediente ordinario laboral radicado 110013105021201500072-01 remitido por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá, (folio 1 a 182, cuaderno número 4).

II. TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN

1. A través de auto de 29 de junio de 2017, el magistrado sustanciador (e.) decreto la práctica de las siguientes pruebas tendientes a contar con mayores elementos de juicio en el caso *sub examine*:

“PRIMERO. ORDENAR a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá que, en el término de dos (2) días, contados a partir de la comunicación de esta providencia, remita en calidad de préstamo a esta Corporación el expediente ordinario laboral radicado 110013105021201500072-01 correspondiente al proceso promovido por Gloria Mercedes Amazo contra Colpensiones y Colfondos S.A.

SEGUNDO. REQUERIR a Colpensiones que, en el término de dos (02) días siguientes a la comunicación de este auto, remita a esta Corporación el reporte de semanas cotizadas en pensiones de la accionante Gloria Mercedes Amazo, identificada con la C.C. 28.574.737, actualizado a la fecha de esta providencia.

TERCERO. REQUERIR a la Unidad de Pensiones y Parafiscales - UGPP- que, en el término de dos (02) días siguientes a la comunicación de este auto, remita a esta Corporación el reporte de semanas cotizadas en pensiones de la accionante Gloria Mercedes Amazo, identificada con la C.C. 28.574.737, actualizado a la fecha de esta providencia”.

a. Mediante escrito de 11 de julio de 2017, el Director de Acciones Constitucionales de la Gerencia de Defensa Judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- remitió el reporte de la señora Gloria Mercedes Amazo, en el cual consta que acumula 321 de semanas cotizadas en la historia laboral actualizada entre 01 de enero de 1967 hasta el 10 de julio de 2017.

b. En oficio del 11 de julio de 2017, el Director Jurídico de la Unidad de Gestión Pensional -UGPP- manifestó que esa entidad no es competente para para expedir el reporte de semanas cotizadas por la accionante.

2. A través de auto de 14 de julio de la presente anualidad, se ordenó al Juzgado 21 Laboral del Circuito de la misma ciudad que facilitara a título de préstamo el expediente ordinario núm. 11001310502120150007200, correspondiente al proceso promovido por Gloria Mercedes Amazo contra Colpensiones y Colfondos S.A., el cual fue recibido en esta Corporación el 17 de julio de 2017.

Además, se puso a disposición de las partes o terceros con interés, el expediente junto con las pruebas allegadas por un término de tres días para que se pronunciaran sobre el particular.

3. El 21 de julio de 2017, la apoderada de la parte accionante manifestó que en la historia laboral allegada por Colpensiones faltaban los tiempos públicos cotizados por la señora Amazo, que al ser computados reflejan aportes por más de 1000 semanas.

Reiteró que la actora tiene 70 años de edad, padece múltiples dolencias de salud y no cuenta con un mínimo vital para garantizar su subsistencia, dependiendo de la caridad de sus vecinos para solventar sus necesidades cotidianas.

4. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en oficio de 24 de julio de 2017 señaló que los hechos que originaron la presente solicitud de amparo no tienen relación alguna con las competencias y funciones de esa entidad, por lo que requiere que se le desvincule del presente trámite.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo de tutela mencionado, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto estatutario 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema jurídico

Corresponde a este Tribunal resolver si ¿las providencias de las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto sustantivo y, por ende, vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante al no haber aplicado la acumulación de tiempos públicos y privados para el reconocimiento de la pensión de vejez, conforme al precedente de la sentencia SU-769 de 2014?

Para resolver el problema jurídico planteado la Corte analizará: i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; ii) el régimen de transición en la Ley 100 de 1993; iii) la acumulación de tiempos públicos y privados en el reconocimiento de la pensión de vejez en virtud del Acuerdo 049 de 1990 bajo las reglas establecidas en la sentencia SU-769 de 2014; y iv) el caso concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia¹³.

3.1. En numerosas ocasiones la Corte se ha pronunciado sobre la procedencia

¹³ La base argumentativa y jurisprudencial expuesta en este capítulo hace parte de las sentencias SU-917 de 2010, SU-195 de 2012, SU-515 de 2013, SU-769 de 2014 y SU 336 de 2017. Por tanto, mantiene la postura uniforme y reciente de esta Corporación sobre la materia.

excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, por lo que ahora la Sala recordará la jurisprudencia sobre la materia. El artículo 86 de la Carta Política establece que a través de ese mecanismo constitucional puede reclamarse la protección de los derechos fundamentales cuando resulten amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública. De la lectura de esta disposición se desprende que el Constituyente de 1991 no realizó distinción alguna respecto de los ámbitos de la función pública en los cuales tales derechos podrían resultar vulnerados o amenazados. Por ello, la acción de tutela procede excepcionalmente contra los actos o las decisiones proferidas en ejercicio de la función jurisdiccional.

Ha señalado la Corte que esa regla se deriva del texto de la Constitución Política en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada mediante la Ley 16 de 1972) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado mediante la Ley 74 de 1968), que reconocen que toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la violación de sus derechos, aún si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales.

3.2. Ante el aumento del uso de la acción de tutela contra esta clase de decisiones, la jurisprudencia constitucional se vio en la necesidad de establecer unos límites a su ejercicio. Es así como en la sentencia C-543 de 1992 la Corte declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, que como regla general permitían la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Determinó que si bien los funcionarios judiciales son autoridades públicas, ante la importancia de principios como la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la autonomía e independencia judicial, tal procedencia debía ostentar un carácter excepcional frente a las “*actuaciones de hecho*” que impliquen una grave vulneración a los derechos fundamentales. Por ello, en los primeros pronunciamientos de esta Corporación se sostuvo que tal procedencia era permitida únicamente ante decisiones judiciales que incurrieran en una “*vía de hecho*”, esto es, cuando la actuación fuera “*arbitraria y caprichosa y, por lo tanto, abiertamente violatoria del texto superior*”¹⁴.

Más adelante, la Corte redefinió el espectro de afectación de los derechos fundamentales y manifestó que “*va más allá de la burda transgresión de la Constitución*”, incluyendo entonces los casos en los que, por ejemplo, el juez se aparta de los precedentes sin la debida justificación o cuando “*la interpretación que desarrolla se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados*”¹⁵.

3.3. Posteriormente, en la sentencia C-590 de 2005 la Corte declaró inexecutable la expresión “*ni acción*”, contenida en el artículo 185 de la Ley

¹⁴ Sentencia C-543 de 1992.

¹⁵ *Ibíd.*

906 de 2004, que impedía ejercer la acción de tutela contra decisiones de casación en materia penal.

En dicha providencia, partiendo de la excepcionalidad de este mecanismo, acompañado con el propósito de asegurar el equilibrio entre los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y autonomía e independencia judicial, se sistematizaron diferentes requisitos denominados “*criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales*”, dentro de los cuales se distinguen unos de carácter general y otros de carácter específico.

Los primeros han sido fijados como restricciones de carácter procedimental o presupuestos indispensables para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo, es decir, aquellos que habilitan la interposición de la acción definidos por la Corte como “*requisitos generales de procedencia de tutela contra providencias judiciales*”. A continuación, se reseña la clasificación realizada en dicha sentencia:

“24. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente **relevancia constitucional**. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan **agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada**, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la **inmediatez**, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de

proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas”. (Negrilla fuera de texto).

En cuanto a los requisitos específicos, la citada providencia mencionó que una vez acreditados los requisitos generales, el juez debía entrar a determinar si la decisión judicial cuestionada por vía de tutela configura un yerro de tal entidad que resulta imperiosa su intervención. Así, mediante las denominadas “*causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales*”, la Corte identificó cuáles serían tales vicios, en los siguientes términos:

“25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. (...)”

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución”.

3.4. Específicamente sobre el defecto material o sustantivo este Tribunal ha señalado que se presenta cuando “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”¹⁶. En la sentencia SU-515 de 2013 fueron sintetizados los supuestos que pueden configurar este tipo de yerros, a saber:

“(i) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que: (a) no es pertinente¹⁷, (b) ha perdido su vigencia por

¹⁶ Cfr. Sentencias SU-159 de 2002, T-043 de 2005, T-295 de 2005, T-657 de 2006, T-686 de 2007, T-743 de 2008, T-033 de 2010, T-792 de 2010, entre otras.

¹⁷ Sentencia T-189 de 2005.

haber sido derogada¹⁸, (c) es inexistente¹⁹, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución²⁰, (e) o a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio como, por ejemplo, cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador²¹.

(ii) La interpretación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro de un margen razonable²² o el funcionario judicial hace una aplicación inaceptable de la disposición, al adaptarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o de manera injustificada para los intereses legítimos de una de las partes²³; también, cuando se aplica una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable²⁴.

(iii) No se tienen en cuenta sentencias con efectos erga omnes²⁵.

(iv) La disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva²⁶ o claramente contraria a la Constitución²⁷.

(v) Cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición²⁸.

(vi) La decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso²⁹.

(vii) El servidor judicial da insuficiente sustentación de una actuación³⁰.

(viii) Se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación³¹.

(ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso³²”.

¹⁸ Sentencia T-205 de 2004.

¹⁹ Sentencia T-800 de 2006.

²⁰ Sentencia T-522 de 2001.

²¹ Sentencia SU-159 de 2002.

²² Sentencias T-051 de 2009 y T-1101 de 2005.

²³ Sentencias T-462 de 2003, T-001 de 1999 y T-765 de 1998.

²⁴ Sentencias T-066 de 2009 y T-079 de 1993.

²⁵ Sentencias T-462 de 2003, T-842 de 2001 y T-814 de 1999.

²⁶ Sentencia T-018 de 2008.

²⁷ Sentencia T-086 de 2007.

²⁸ Sentencia T-231 de 1994.

²⁹ Sentencia T-807 de 2004.

³⁰ Sentencias T-086 de 2007, T-1285 de 2005 y T-114 de 2002.

³¹ Sentencias T-292 de 2006, T-1285 de 2005, T-462 de 2003 y SU-640 de 1998.

³² En la sentencia T-808 de 2007, se expuso: “... en cualquiera de estos casos debe estarse frente a un desconocimiento claro y ostensible de la normatividad aplicable al caso concreto, de manera que la

3.5. Con base en lo anterior, para el análisis de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que se trata de una posibilidad de carácter excepcional, sujeto al cumplimiento de los parámetros formales y materiales fijados por esta Corporación. Además, deben encontrarse acreditados cada uno de los requisitos generales expuestos, que le permitan al juez de tutela realizar un examen constitucional de las decisiones judiciales puestas a su conocimiento. Asimismo, habrá de demostrarse la existencia de, por lo menos, una de las causales específicas o defectos enunciados.

4. El régimen de transición en la Ley 100 de 1993³³

4.1. La pensión de vejez es una prestación económica que garantiza la subsistencia digna de las personas que durante toda su vida laboral cotizaron para la misma. Al respecto, esta Corporación ha señalado: *“la pensión de vejez se define como un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo -20 años -, es decir, que el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador”*³⁴.

4.2. Este derecho se concede a quienes cumplen con los requisitos legales como la edad y el tiempo de cotización. La Ley 100 de 1993 estableció el régimen general de pensiones derogando todos aquellos sistemas que existían antes de su vigencia; no obstante, en el artículo 36³⁵ se instituyó un régimen de transición con el fin de *“proteger a quienes tenían la expectativa legítima de adquirir el derecho a la pensión de vejez de conformidad con los requisitos establecidos en la normatividad anterior”*³⁶. Ese régimen, según esta Corte, es *“un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar*

desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial sea notoria y no tenga respaldo en el margen de autonomía e independencia que la Constitución le reconoce a los jueces (Art. 230 C.P.). Debe recordarse además, que el amparo constitucional en estos casos no puede tener por objeto lograr interpretaciones más favorables para quien tutela, sino exclusivamente, proteger los derechos fundamentales de quien queda sujeto a una providencia que se ha apartado de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico”.

³³ Fundamentos jurídicos reiterados en la sentencia T-194 de 2017.

³⁴ Sentencia C-107 de 2002.

³⁵ *“Régimen de transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.*

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley”.

³⁶ Sentencia SU-769 de 2014.

próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo”³⁷.

En efecto, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene las condiciones para los beneficiarios del régimen de transición. Así, se puede continuar con la exigencia de los requisitos para acceder a la pensión de vejez (edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas) determinados en el sistema anterior que cobijaba al trabajador en el momento que entró a regir el mencionado cuerpo normativo, el 1º de abril de 1994, siempre y cuando cumplan uno de los siguientes requisitos:

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

Ahora bien, este periodo de transición no es ilimitado puesto que, con ocasión del Acto Legislativo 01 de 2005, se estableció como límite temporal el 31 de julio de 2010, excepto para el trabajador que tuviera 750 semanas al momento de entrar en vigencia el acto. De no cumplirse con esta exigencia, la pensión deberá analizarse conforme al sistema ordinario contenido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9³⁸ de la Ley 797 de 2003.

4.3. En esa medida, los cotizantes que al 1º de abril de 1994 tuvieran 15 años de servicio, 35 años o más de edad si es mujer, o 40 de edad o más si es hombre, tienen derecho a beneficiarse del régimen de transición, es decir, que se les aplique la normatividad anterior a la vigencia de la Ley 100 de 1993. Ello bajo los límites fijados por el Acto Legislativo 01 de 2005, hasta el 31 de julio de 2010 o en todo caso hasta el año 2014 bajo las particularidades expuestas.

5. Acumulación de tiempos públicos y privados en el reconocimiento de la pensión de vejez en virtud del Acuerdo 049 de 1990 bajo las reglas establecidas en la sentencia SU-769 de 2014

5.1. Entre los regímenes pensionales anteriores al Sistema de Seguridad Social Integral incorporado con la Ley 100 de 1993, se encuentra el Decreto 758 de 1990 que aprobó el Acuerdo 049 del mismo año que consagra el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y

³⁷ Sentencia C-789 de 2002.

³⁸ “*Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:*

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1º de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1º de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015”.

Muerte. En su artículo 12 se establecen los siguientes presupuestos para acceder a la pensión de vejez:

“Tendrán derecho a la pensión de vejez las personas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Sesenta (60) años o más de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si es mujer; y

b) Un mínimo de quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas o haber acreditado un número de mil (1.000) semanas de cotización sufragadas en cualquier tiempo”

5.2. En un principio, la Corte señaló que los beneficiarios del régimen de transición, afiliados al sistema de prima media con prestación definida y cuyas cotizaciones fueron realizadas exclusivamente al Seguro Social, tenían derecho a que su pensión se estudiara con fundamento en el Acuerdo 049 de 1990³⁹.

5.3. Sin embargo, ante la situación de algunos trabajadores que no contaban con el número requerido de semanas cotizadas en el sector privado al Seguro Social, se generaron múltiples solicitudes para que se les computaran con los tiempos de servicio prestados a entidades públicas cotizados a cajas o fondos de previsión.

5.4. Este Tribunal en la sentencia SU-769 de 2014 estableció una línea jurisprudencial sobre la viabilidad de acumular los períodos laborados para entidades públicas y privadas. En esa oportunidad, la Sala Plena acogió la posibilidad de acumulación de tiempos de servicio, con fundamento en el **“principio de favorabilidad en materia laboral, en virtud del cual, de acuerdo con los artículos 53 de la Carta y 21 del Código Sustantivo del Trabajo, en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho el operador jurídico, judicial o administrativo, debe optar por la situación que resulte más favorable al trabajador”**. Así las cosas, este Tribunal consideró:

“El cómputo de las semanas cotizadas es un aspecto que quedó consagrado en la Ley 100 de 1993 precisamente para dar solución a la desarticulación entre los diferentes regímenes que durante un tiempo hizo imposible acumular tiempos de servicio con diferentes empleadores, reduciendo notablemente la posibilidad de los trabajadores para acceder a la pensión de vejez.

³⁹ Cfr. Sentencias T-566 de 2009, T-453 de 2012 y T-528 de 2012.

De conformidad con los precedentes jurisprudenciales reseñados en la parte considerativa de esta sentencia, para efecto del reconocimiento de esta prestación es posible acumular los tiempos de servicios cotizados a las cajas o fondos de previsión social, con las semanas de cotización efectuadas al Instituto de Seguros Sociales, por cuanto la exclusividad en los aportes a esta entidad se trata de un evento no contemplado en el Acuerdo 049 de 1990.

9.2. Por otro lado, según se decantó en esta providencia, por ser la postura que mejor se ajusta a la Constitución y a los principios de favorabilidad y pro homine, y que maximiza la garantía del derecho fundamental a la seguridad social, tal acumulación es válida no solo para los casos en que fueron acreditadas 1000 semanas en cualquier tiempo, sino también para los eventos en los que se demostró haber reunido un total de 500 semanas dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad requerida.

9.3. Finalmente, también es posible acumular el tiempo laborado en entidades públicas respecto de las cuales el empleador no efectuó las cotizaciones a alguna caja o fondo de previsión social, con las semanas aportadas al Instituto de Seguros Sociales. Lo anterior, toda vez que se trata de una circunstancia que puede limitar el goce efectivo del derecho a la seguridad social, y porque el hecho de no haberse realizado las respectivas cotizaciones o descuentos no es una conducta que deba soportar el trabajador, más aún cuando era la entidad pública la que asumía dicha carga prestacional”.

5.5. Esta posición ha sido reiterada en las sentencias T-514 de 2015, T-408 de 2016 y T-029 de 2017, entre otras.

Así, en la sentencia T-514 de 2015, la Corte concedió el amparo solicitado por la señora María del Carmen Álvarez quien consideró que las decisiones en el marco de un proceso ordinario laboral expedidas por la Sala Laboral de Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. y el Juzgado 28 Laboral Adjunto del Circuito de la misma ciudad, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, tras negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez bajo el argumento de no contar con las semanas de cotización exigidas en el Acuerdo 049 de 1990. Este Tribunal concluyó que los jueces que conocieron el proceso ordinario laboral incurrieron en un defecto sustantivo, por no tener en cuenta los tiempos de servicio cotizados al sector público por la señora Álvarez sosteniendo que según el Acuerdo 049 de 1990 no se pueden acumular los tiempos de servicios de ese sector con las cotizaciones efectuados al ISS, conllevando con ello una irregularidad que obstaculizaba la efectividad de los derechos fundamentales de la accionante y que se derivó de una interpretación inaceptable del precitado cuerpo normativo, según la SU-769 de 2014.

A su turno, en la sentencia T- 408 de 2016 protegió los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad de la señora Luz Marina Pira Tique, quien interpuso acción de tutela contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, autoridad responsable de la violación de sus garantías básicas al apartarse expresamente del precedente constitucional consagrado en la sentencia SU-769 de 2014 y negarse a incluir en el cómputo de la historia laboral el tiempo de servicios causados por la peticionaria entre el 10 de enero de 1989 y el 26 de septiembre de 2002 en el área de servicios generales del municipio de Soacha, para el reconocimiento de la pensión de vejez solicitada en virtud del Acuerdo 049 de 1990. En esa ocasión, este Tribunal consideró que el ente accionado incurrió en un defecto sustantivo porque sus argumentos *“no se dirigieron a cuestionar la corrección constitucional del precedente de esta corporación frente a la totalización de aportes en el régimen pensional del Acuerdo 049 de 1990. Tampoco plantearon una tesis jurisprudencial alternativa que permita un mejor desarrollo de los derechos, principios y valores constitucionales. Por el contrario, la autoridad accionada reiteró una postura que conduce a la infracción del derecho a la seguridad social, como reiteradamente lo ha señalado la Corte Constitucional en su calidad de intérprete supremo de los derechos fundamentales”*.

Recientemente, en la sentencia T-029 de 2017 se estudió la solicitud de amparo elevada por el señor Miguel Antonio Valderrama Ortiz contra Colpensiones, que a su juicio conculcó sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, al debido proceso administrativo, al acceso a la administración de justicia y de petición, al negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, indicando que la aplicación del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990 solo es posible si se cotizó exclusivamente al Instituto de los Seguros Sociales. En efecto, la Corte advirtió que son reiteradas las ocasiones en las que Colpensiones ha impuesto graves restricciones a los trabajadores, con el fin de impedir su acceso efectivo a la pensión de vejez. En consecuencia, procedió a analizar el cumplimiento de los requisitos contenidos en la referida norma a la luz de la acumulación de tiempos prevista en la sentencia SU-769 de 2014, encontrando que si bien el peticionario tiene sesenta y dos (62) años de edad, no acredita las semanas mínimas cotizadas, ya que únicamente tiene 385,92 entre aquellas laboradas para el sector público y el sector privado en los últimos veinte años anteriores al cumplimiento de la edad mínima, y 982,09 hasta 31 de diciembre de 2014, fecha en la cual culminó el régimen de transición, por lo que denegó la protección deprecada.

5.6. En atención a lo expuesto, queda claro que la Corte reiteradamente ha aplicado el precedente fijado en la sentencia SU-769 de 2014, según el cual en virtud de los principios de favorabilidad en materia laboral y *pro homine*, la institución encargada de reconocer la pensión de vejez debe computar los tiempos de servicio prestados a entidades públicas y privadas con el fin de cumplir con el requisito de las 500 o 1000 semanas cotizadas conforme al Acuerdo 049 de 1990. Ello extiende la garantía de la seguridad social,

conforme con la máxima de progresividad contenida en los artículos 48 C. Pol. y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. Caso concreto

6.1. Por medio de apoderada judicial, la señora Gloria Mercedes Amazo interpuso acción de tutela contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, el Juzgado 21 Laboral del Circuito de la misma ciudad, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, pues considera que las decisiones proferidas en el proceso ordinario laboral vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, la seguridad social y al debido proceso, al negar el reconocimiento y pago de la pensión de vejez aduciendo que no contaba con las semanas de cotización exigidas en el régimen previsto en el Acuerdo 049 de 1990.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá manifestó que la decisión ordinaria tuvo como sustento el no haberse acreditado el requisito de 20 años de servicio para acceder a la pensión reclamada en virtud de la Ley 71 de 1988, por lo que no procede el amparo constitucional solicitado; respecto de la inaplicación del Acuerdo 049 de 1990 no realizó manifestación alguna. El Juzgado 21 Laboral del Circuito de la misma ciudad señaló que su actuación se encauzó en lo consagrado en la Ley 100 de 1993, el artículo 7º de la Ley 71 de 1988 y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sin explicar sus argumentos concretos, por lo que coligió que no transgredió ningún derecho fundamental a la accionante. Colpensiones indicó que la señora Amazo cuenta con medios ordinarios idóneos para reclamar sus derechos por lo cual solicitó que se declarara la improcedencia de la acción.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo al considerar que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad, en tanto no se agotó el recurso extraordinario de casación. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal confirmó la providencia bajo similares argumentos.

6.2. Corresponde, entonces, a este Tribunal determinar, como asunto previo, la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto. En atención a la jurisprudencia reseñada, la acción de tutela, por regla general, no procede contra decisiones de autoridades judiciales, salvo cuando sean acreditadas las causales generales que le permiten al juez constitucional asumir su conocimiento, que se estudiarán a continuación:

6.2.1. *Relevancia constitucional del asunto.* Este requerimiento se advierte observado en el asunto *sub examine*, debido a que comprende la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social de la actora, con ocasión de las decisiones proferidas por dos instancias judiciales ante las cuales se surtió el proceso ordinario laboral promovido contra Colpensiones y sobre las cuales se alega un defecto

sustantivo. Aunado a ello, compromete el acatamiento del precedente constitucional fijado por este Tribunal desde la sentencia SU-769 de 2014⁴⁰, que avaló la acumulación de tiempos de servicios públicos y privados cotizados, para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez bajo los parámetros del Acuerdo 049 de 1990. Se aclara que para el momento de la expedición de las decisiones ordinarias del proceso laboral, el 28 de septiembre de 2016 y el 19 de octubre de 2016, el precedente determinado en la sentencia SU-769 de 2014 se encontraba vigente.

Bajo tal escenario, también reviste especial trascendencia la edad avanzada de la actora, quien cuenta con 70 años de edad, por lo cual es sujeto de especial protección constitucional; además su estado de salud está deteriorado debido a que ha sufrido dos preinfartos, requiere reposo permanente y no cuenta con recursos para garantizar su propia subsistencia.

6.2.2. *Agotamiento de los recursos judiciales.* Revisado el presente caso, se observa que la accionante agotó todos los mecanismos judiciales que se encontraban a su alcance para el reconocimiento de la pensión de vejez, aunque no ejerció el recurso extraordinario de casación contra la decisión del proceso laboral proferida por el Tribunal Superior.

Si bien esta Corporación ha señalado que la petición de amparo contra providencia judicial es improcedente cuando se utiliza como mecanismo alternativo a los medios ordinarios o cuando pretende revivir términos fenecidos al no haberse interpuesto oportunamente los recursos dispuestos en la regulación vigente, también ha determinado que puede llegar a ser procedente siempre que se demuestre que:

“(i) Los recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados.

(ii) Existe un perjuicio irremediable que habilite la interposición de la acción como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales.

(iii) El titular de los derechos fundamentales vulnerados es sujeto de especial protección y por lo tanto su situación merece especial consideración por parte del juez de tutela”⁴¹.

Al respecto, en sentencia T-651 de 2013 se analizó un asunto en que las Salas de Casación Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia declararon improcedente una acción de tutela, debido a que el apoderado judicial del accionante dejó vencer en silencio la sustentación del recurso extraordinario

⁴⁰ Reiterada en sentencias T-482 de 2015, T-514 de 2015, T-408 de 2016, T-722 de 2016, T-029 de 2017, entre otras.

⁴¹ Cfr. Sentencias T-177 de 2011, T-081 de 2013, T-006 de 2015, entre otras.

de casación para controvertir las decisiones judiciales en donde se exoneró al empleador de pagar los aportes pensionales correspondientes a 12 años de labor del demandante, limitándole de esa forma la posibilidad de adquirir la pensión de vejez. En tal ocasión, la Corte concluyó que el requisito de subsidiaridad se satisfizo, pues la razón para que no se agotaran todos los mecanismos de defensa judicial, puntualmente el recurso extraordinario de casación, fue la indebida defensa técnica y no causas atribuibles al accionante. Igualmente, la Corte entendió que la avanzada edad del actor y sus limitadas condiciones económicas hacían procedente la acción de tutela.

Por su parte, en sentencia T-514 de 2015 en un caso similar, la Corte flexibilizó la exigencia del agotamiento del recurso extraordinario de casación argumentando que si bien la peticionaria no acudió a dicho mecanismo para controvertir las decisiones objeto de amparo, también lo es que, tal como lo indicó en el escrito de tutela, dada su condición socioeconómica y su nivel de formación confió en la defensa gratuita que le suministró un profesional del derecho. Agregó este Tribunal que se deben atender las circunstancias especiales de la actora, pues tiene 80 años de edad y aduce no poseer recursos económicos, razón por la que habría sido desproporcionado someterla al agotamiento del recurso judicial extraordinario.

A su turno, en sentencia T-408 de 2016 se estudió una solicitud de amparo contra sendas providencias que negaron el reconocimiento de una pensión de vejez, frente a las cuales la actora propuso un recurso extraordinario de casación que fue desistido posteriormente. Sobre el particular, esta Corporación manifestó que en principio se tornaría improcedente el amparo, pues la acción de tutela no es un mecanismo de defensa judicial alternativo o supletorio. Sin embargo, atendiendo a la materia objeto de debate y las condiciones de existencia de la accionante, la Corte consideró que la ausencia de agotamiento del recurso extraordinario de casación no representa un obstáculo para la procedencia formal de la tutela. En particular, porque i) en el caso concreto resultaba una carga desproporcionada para la accionante, ya que tenía 69 años de edad y padecía artritis reumatoide, enfermedad pulmonar obstructiva y otras dolencias que mermaban su expectativa de vida; ii) carecía de recursos económicos por lo que su situación requería un trámite expedito; y iii) el procedimiento de casación se advierte falto de idoneidad y eficacia en el caso concreto ya que no cuenta con un instrumento de medidas cautelares que permita atender de forma pronta el reclamo de la accionante. Además, porque la postura vigente de la Sala de Casación Laboral sobre la aplicación del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, impide la acumulación de tiempos de servicios y aportes, con lo cual se verían negadas las pretensiones de la actora y la sometería a las sanciones procesales aplicables en estos casos, como las costas procesales.

En el presente asunto, se observa que si bien la actora no interpuso el recurso de casación, existen varias situaciones que flexibilizan la exigencia de este requisito conforme a la jurisprudencia reseñada. Así, a juicio de esta Sala sería

una carga desproporcionada exigirle a la accionante haber agotado el recurso extraordinario ya que cuenta con 70 años de edad y se encuentra en delicado estado de salud debido a dos preinfartos, lo cual merma su expectativa de vida; igualmente, como quiera que no goza de recursos económicos para garantizar su subsistencia se hace imperioso un pronunciamiento pronto que defina su situación pensional, no obstante el trámite y decisión de tal recurso puede tomar varios meses o años, por lo que el mecanismo no es idóneo atendiendo las condiciones de vida de la actora.

De igual forma, la casación carece de la idoneidad y eficacia requerida en este caso, al no contar con la posibilidad de decretar alguna medida cautelar que permita atender de forma oportuna el reclamo de la accionante. Bajo tal contexto, reviste trascendencia que la postura vigente de la Sala de Casación Laboral sobre la aplicación del artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990 impide la acumulación de tiempos de servicios y aportes, por lo que se puede prever un pronunciamiento en contra de las pretensiones de la actora.

Aunado a lo expuesto, si bien el litigio laboral promovido por la actora se encauzaría en el presupuesto contenido en el artículo 87.1. del Código Procesal Laboral referido a la aplicación indebida o interpretación errónea de la ley, no es susceptible de recurso extraordinario de casación dado que su cuantía se estimó en 20 salarios mínimos y el artículo 86 del referido estatuto exige que se superen los 100 salarios. Hechas las anteriores precisiones el presente requerimiento se encuentra cumplido.

6.2.3. *Principio de inmediatez.* En relación con este presupuesto la Corte ha referido que aun cuando el Decreto 2591 de 1991 prevé que la acción de tutela puede ser interpuesta en cualquier tiempo, este debe ser razonable teniendo en cuenta el momento en que acaecieron los hechos causantes de la trasgresión. En tal sentido, la razonabilidad del plazo está determinada por las particularidades del caso concreto⁴².

Al respecto, se advierte que las decisiones de instancia dentro del proceso ordinario laboral fueron adoptadas el 28 de septiembre de 2016 y el 19 de octubre de 2016. La señora Amazo interpuso la acción de tutela el día 19 de diciembre de 2016, lo cual supone que el amparo fue instaurado en un término prudencial de tres meses contados desde el mismo momento en que vio afectados sus derechos fundamentales. Por tanto, se advierte cumplido el presupuesto de inmediatez en el caso *sub examine*.

6.2.4. *En caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales.* Esta exigencia no se aplica al asunto bajo estudio dado que el defecto alegado es de carácter sustantivo.

⁴² Cfr. Sentencias SU-961 de 1999 y SU-339 de 2011.

6.2.5. *Identificación de los hechos que generan la violación y que ellos hayan sido alegados en el proceso judicial, en caso de haber sido posible.* La accionante expuso en la demanda de tutela, así como en el escrito de impugnación, la afectación de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social, ante las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en el proceso ordinario laboral, en las no que se dio aplicación a la acumulación de tiempos públicos y privados para acceder a la pensión de vejez en el régimen del Acuerdo 049 de 1990, acorde con la interpretación realizada en la sentencia SU-769 de 2014.

6.2.6. *El fallo controvertido no es una sentencia de tutela.* Se advierte cumplido en tanto las providencias censuradas hicieron parte de un proceso ordinario laboral.

6.3. *Requisito específico de procedibilidad. Existencia de un defecto sustantivo en el que incurrieron los jueces de instancia dentro del proceso ordinario laboral adelantado por la accionante contra Colpensiones.*

En este caso, esta Corporación encuentra que la tutela interpuesta por la señora Gloria Mercedes Amazo cumple con los requisitos genéricos de procedibilidad de tutela contra providencia judicial. Así las cosas, se procede a analizar los requerimientos específicos, en concreto la causal alegada por la parte actora, es decir, el defecto sustantivo.

6.3.1. Inicialmente, la Sala de Revisión encuentra probado que la accionante es beneficiaria del régimen de transición, por cuanto al 1º de abril de 1994 tenía 45 años edad⁴³, como en efecto se reconoció expresamente en la Resolución GNR 277355 expedida por Colpensiones, en la que se refirió que la señora Amazo cumple con los requisitos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993⁴⁴.

6.3.2. La controversia suscitada se refiere a la aplicación del Acuerdo 049 de 1990, fundamento del defecto sustantivo alegado por la accionante, al considerar que tanto el Tribunal como el Juez Laboral no interpretaron esa disposición en los términos expresados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-769 de 2014.

6.3.3. La decisión adoptada por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá se circunscribió únicamente a verificar el acatamiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez de conformidad con lo dispuesto en la Ley 71 de 1988 y, con fundamento en su literal denegó la pretensión de la accionante. En el trámite administrativo Colpensiones hizo el análisis de conformidad con tres regímenes pensionales existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100

⁴³ En la cédula de ciudadanía consta que la fecha de nacimiento de la señora Gloria Mercedes Amazo es el 15 de agosto de 1948 (folio 2, cuaderno 4).

Folio 41.

⁴⁴ Folio 6, cuaderno 4.

de 1993, incluido el correspondiente al Acuerdo 049 de 1990, como consta en la Resolución GNR 277355 de 5 de agosto de 2014 elemento probatorio primordial en el proceso laboral.

Teniendo en cuenta que la reclamación administrativa que dio origen a dicho litigio abordó explícitamente dicho régimen y lo descartó al no contar con 1000 semanas cotizadas exclusivamente al ISS, para la Corte es claro que era obligación del juez natural revisar la concurrencia de las exigencias determinadas en el referido Acuerdo para acceder a la pensión de vejez, al momento de resolver la controversia planteada.

De tal forma, el fallador ordinario desconoció que, en aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral, la Corte en diferentes decisiones⁴⁵ ha mencionado que la entidad o la autoridad encargada de definir si le asiste razón al peticionario, debe estudiar no solo los requisitos del régimen en el que se encontraba afiliado el trabajador al momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, sino de todos aquellos que regían antes de la expedición del Sistema General de Pensiones.

En esa medida, este Tribunal colige que en el fallo ordinario laboral de primera instancia se incurrió en un defecto sustantivo, al aplicar una norma que resultaba más gravosa para la solicitante -Ley 71 de 1988-⁴⁶ y al no estudiar la procedencia del reconocimiento en virtud de una disposición más favorable como el Acuerdo 049 de 1990.

6.3.4. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia ante el incumplimiento de los requisitos dispuestos en la Ley 71 de 1988. Además, revisó la situación de la actora de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo 049 de 1990, coligiendo que la señora Amazo no reunía las exigencias para el reconocimiento de la pensión de vejez, ya que solo contaba con 354,15 semanas cotizadas directamente al ISS, atendiendo a que la tesis mayoritaria de la Sala disponía la imposibilidad de acumular tiempos de cotización públicos que no hayan sido efectuados ante esa entidad en ese régimen pensional.

Así las cosas, el *ad quem* se apartó expresamente del precedente constitucional consagrado en la sentencia SU-769 de 2014 al no incluir en el cómputo de la historia laboral el tiempo de servicios laborados por la actora entre el 15 de mayo de 1978 y el 19 de mayo de 2000 como aseadora, auxiliar de servicios generales y celadora del municipio de Ambalema -Tolima-. Bajo esa óptica, la Sala de Revisión advierte que el Tribunal Superior de Bogotá incurrió en desconocimiento del precedente constitucional.

⁴⁵ Cfr. Sentencia SU-769 de 2014.

⁴⁶ Esto, por cuanto dicha norma, aunque exige la misma edad que el Acuerdo 049, establece que debe acreditar 20 años de servicio.

Sobre el particular este Tribunal ha considerado que las autoridades judiciales pueden apartarse del precedente constitucional en eventos concretos, siempre y cuando i) lo hagan de manera expresa, ii) demuestren con argumentos serios y convincentes que el precedente desconoce la Constitución y iii) acrediten que la postura alternativa representa una mejor lectura de los derechos, principios y valores constitucionales⁴⁷. Lo anterior con base en que *“el respeto por los precedentes constitucionales resulta crucial para asegurar la vigencia del principio de igualdad en la aplicación del derecho, salvaguarda el postulado de confianza legítima en el acceso a la administración de justicia, materializa la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales y, finalmente, garantiza la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico”*⁴⁸.

En el caso *sub examine*, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá se apartó del precedente constitucional consagrado en la Sentencia SU-769 de 2014, limitándose a manifestar que es la postura mayoritaria de ese cuerpo colegiado. El accionado no presentó argumentos dirigidos a cuestionar la postura de esta Corporación frente a la viabilidad de computar aportes públicos y privados en el régimen pensional del Acuerdo 049 de 1990; como tampoco planteó una tesis jurisprudencial alternativa que permita un mejor desarrollo de los derechos, principios y valores constitucionales.

Así las cosas, ese órgano judicial incurrió en un defecto sustantivo al desconocer el precedente constitucional sin ofrecer un grado razonable de argumentación para apartarse, aplicando una interpretación del referido Acuerdo regresiva e inobservante del principio de favorabilidad. En contraste, la posición del salvamento de voto es acertada, como quiera la magistrada Martha Ávila Triana consideró que al computar ambos tiempos de servicio de conformidad con la sentencia SU-769 de 2014, la señora Amazo acreditaría un total de 1.001,49 semanas cotizadas, por lo que correspondía revocar la decisión de primera instancia y ordenar el reconocimiento de la pensión de vejez.

6.3.5. En esa medida, se procede a verificar el cumplimiento de las condiciones para el reconocimiento de la pensión de vejez de la señora Gloria Mercedes Amazo que fue denegada. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, para acceder a la pensión de vejez se requiere acreditar: (i) 60 o más años de edad si se es varón, o 55 o más años de edad si se es mujer; y (ii) un mínimo de 500 semanas de cotización durante los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad mínima, o haber acreditado 1000 semanas de cotización en cualquier tiempo.

En efecto, según lo probado en el expediente, la señora Amazo nació el 15 de agosto de 1948, por lo que cumplió los 55 años exigidos el 15 de agosto de 2003, de forma que el requisito de edad se advierte acatado. Así fue expuesto

⁴⁷ Cfr. Sentencias SU-1184 de 2001, SU-168 de 1999, SU-640 de 1998, entre otras

⁴⁸ Sentencia T-408 de 2016.

en la Resolución GNR 277355 de 5 de agosto de 2014 y reconocido en las decisiones de instancia ordinarias.

Ahora bien, sobre el cumplimiento de las 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo, de conformidad con los hechos probados en el proceso ordinario se tiene que la accionante cuenta con 1.005,78 semanas al tenor de lo manifestado por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá en fallo de 19 de octubre de 2016, las cuales se discriminan así: 872,92 semanas laboradas para el municipio de Ambalema y 128,57 semanas en Colpensiones subsidiado en el programa Colombia Mayor.

Lo anterior se soporta en las pruebas allegadas, a partir de las cuales la Corte encuentra que la señora Amazo laboró para el municipio de Ambalema - Tolima- como aseadora, celadora y auxiliar de servicios generales desde el 15 de mayo de 1978 hasta el 19 de mayo de 2000. Se aclara que este tiempo corresponde a periodos de cotización en el sector público. Además, en atención a lo certificado en la Resolución GNR 277255 de 5 de agosto de 2014⁴⁹, mediante la cual Colpensiones negó el reconocimiento de du pensión de vejez, la accionante acumuló semanas cotizadas de manera independiente, esto es, en el sector privado.

En conclusión, la accionante reunió en tiempos públicos y privados 1.005,78 semanas cotizadas acorde con los hechos encontrados como ciertos por el Tribunal accionado, lo que permite concluir que efectivamente cumple con los parámetros fijados en el Acuerdo 049 de 1990, y por lo mismo tiene derecho al reconocimiento de la pensión de vejez, puntualmente, con la exigencia de 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo.

6.4. En suma, esta Corporación colige que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., al confirmar la sentencia del Juzgado 21 Laboral del Circuito de la misma ciudad, incurrió en un defecto sustantivo, al dar aplicación a un régimen más gravoso y desfavorable para la accionante, así como por el desconocimiento del precedente vertido en una sentencia de unificación de la Corte sin justificar suficientemente las razones para apartarse. Igualmente, el Juzgado 21 Laboral del Circuito de la misma ciudad recayó en el mismo defecto al no haber estudiado la procedencia del reconocimiento de la prestación social a la luz del Acuerdo 049 de 1990.

En virtud de lo expuesto, la Corte revocará los fallos de instancia y, en consecuencia, concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social de la señora Gloria Mercedes Amazo. Igualmente, dejará sin efectos las sentencias proferidas por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal de Distrito Judicial de la misma ciudad, mediante las cuales se negó el reconocimiento de la pensión de vejez a la actora. En su lugar, se ordenará a

⁴⁹ Folios 6 a 9, cuaderno 4.

esta última autoridad judicial que profiera una nueva sentencia en la que se tenga en cuenta el tiempo laborado por la accionante en el municipio de Ambalema -Tolima-, así como las demás cotizaciones efectuadas a Colpensiones, de conformidad con los lineamientos fijados en esta providencia.

6.5. Finalmente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- serán desvinculadas del presente trámite, de conformidad con las consideraciones expuestas de manera precedente.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas el 25 de enero de 2017 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y el 9 de marzo de 2017 por la Sala de Casación Penal de la misma corporación. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social de la señora Gloria Mercedes Amazo, en los términos expuestos en esta providencia.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida el 19 de octubre de 2016 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la emitida por el Juzgado 21 Laboral del Circuito el 28 de septiembre de 2016, mediante la cual se negó el reconocimiento de la pensión de vejez a la señora Gloria Mercedes Amazo.

Tercero. ORDENAR a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión, profiera una nueva sentencia en la que se tenga en cuenta el tiempo laborado por la accionante en el municipio de Ambalema -Tolima- para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez, de conformidad con lo establecido en esta providencia.

Cuarto. DEVOLVER al Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá, el expediente número 11001310502120150007200, correspondiente al proceso laboral ordinario promovido por Gloria Mercedes Amazo contra Colpensiones y Colfondos S.A.

Quinto. DESVINCULAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- del presente trámite.

Sexto. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado Ponente (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e.)