



## **Sentencia T-710/16**

Referencia: expediente T-5738856

Acción de tutela promovida por Evelio Mateus Galeano, a través de apoderado judicial, contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones).

Magistrada Ponente:  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente,

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito para Adolescentes de Bucaramanga el once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016), y en segunda instancia, por la Sala Especializada de Adolescencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga el diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), en el proceso de tutela promovido por Evelio Mateus Galeano, a través de apoderado judicial, contra Colpensiones.

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional, mediante auto proferido el diecinueve (19) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

## I. DEMANDA Y SOLICITUD

Evelio Mateus Galeano, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra Colpensiones por considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo al negarle la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, estudiada bajo los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990, por no haber realizado sus cotizaciones pensionales de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones. Por lo anterior, solicitó el reconocimiento pensional.

### 1. El accionante funda su solicitud de tutela en los siguientes hechos

1.1. Evelio Mateus Galeano tiene 67 años de edad<sup>1</sup> y reside en el municipio de Chipatá, Santander. Fue diagnosticado con *“enfermedad aterosclerótica del corazón, presencia de angioplastia, cardiomiopatía isquémica, hipertensión esencial e hiperlipidemia”*.<sup>2</sup> Está a cargo del sostenimiento en la ciudad de Bucaramanga de una de sus hijas universitarias que padece de *“artritis juvenil degenerativa reumatoidea”*<sup>3</sup> y, actualmente tanto él como su hija no están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.<sup>4</sup>

1.2. Entre el primero (1°) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971) hasta el treinta (30) de noviembre de dos mil catorce (2014), el señor Mateus Galeano cotizó al Sistema General en Pensiones un total de 1.024 semanas.<sup>5</sup> Además, es beneficiario del régimen de transición<sup>6</sup> ya que para el primero (1°) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), fecha en la que entró en vigencia de la Ley 100 de 1993,<sup>7</sup> tenía 44 años de edad y para el veinticinco (25) de julio de dos mil cinco (2005), fecha en que entró en

---

<sup>1</sup> La cédula de ciudadanía del señor Evelio Mateus Galeano se encuentra visible en el folio 15 (siempre que se haga mención a un folio se entenderá que se alude al primer cuaderno del expediente de tutela, salvo que se diga otra cosa).

<sup>2</sup> Folio 22 del cuaderno de revisión de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Folio 21 del cuaderno de revisión de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Consultado el Sistema Integral de Información de la Protección Social y Registro Único de Afiliados del Ministerio de Salud y Protección Social, se verificó que el señor Evelio Mateus Galeano actualmente *“no tiene afiliaciones a Salud”*.

<sup>5</sup> En la resolución No. GNR 380205 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015), emitida por Colpensiones, se hace un recuento de la historia laboral del señor Evelio Mateus Galeano. La referida resolución se encuentra visible desde el folio 16 al 18.

<sup>6</sup> La versión original del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establecía: “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”. Por su parte, el párrafo 4° del Acto Legislativo No. 01 de 2005 establece: “El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”.

<sup>7</sup> Por medio de la cual se reglamenta el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

vigencia el Acto Legislativo No. 01 de 2005,<sup>8</sup> había cotizado 840 semanas equivalentes a 16,8 años.

1.3. El treinta y uno (31) de julio de dos mil quince (2015), el accionante presentó la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Por medio de la resolución No. GNR 380205 del veintiséis (26) de noviembre del mismo año, la entidad accionada resolvió negar la mesada pensional. Si bien reconoció que el solicitante conservaba el régimen de transición, concluyó que no cumplía los requisitos de ninguno de los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, esto es, la Ley 33 de 1985<sup>9</sup> y la Ley 71 de 1988.<sup>10</sup>

En relación con los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990,<sup>11</sup> indicó que para lograr el reconocimiento pensional bajo esta norma “*se exige que las cotizaciones sean exclusivas al Instituto de Seguros Sociales o Colpensiones*”, condición que no cumple el accionante ya que de las semanas registradas en su historial laboral solo 236 de ellas fueron cotizadas directamente a la entidad accionada. Para terminar, indicó que el señor Mateus Galeno tampoco contaba con el mínimo de semanas exigidas por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003,<sup>12</sup> que para el año 2015 era de 1.300 y este sólo tenía 1.024.

1.4. Inconforme con la decisión adoptada, el actor presentó recurso de apelación solicitando su revocatoria. A su juicio (i) reunía los requisitos exigidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>13</sup> y en el párrafo 4° transitorio del Acto Legislativo No. 01 de 2005<sup>14</sup> para mantener el régimen de transición; ii) cumplía con la edad y densidad de semanas para acceder a la pensión de vejez de conformidad con el Decreto 758 de 1990<sup>15</sup> y, por último, iii) Colpensiones había incurrido en un error al exigir que las semanas requeridas en el mencionado decreto debían ser cotizadas de manera exclusiva al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, ya que este “*requisito*” no se encuentra contemplado en ninguna norma o precedente jurisprudencial.

---

<sup>8</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

<sup>10</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.

<sup>12</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>13</sup> El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, estableció que para acceder a la pensión de vejez conforme al régimen de transición, al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social las mujeres debían tener treinta y cinco (35) o más años de edad o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados.

<sup>14</sup> El Acto legislativo 01 de 2005, exige en su Artículo 1°, Párrafo 4°, que el régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

<sup>15</sup> Según el Artículo 12 del Decreto 758 de 1990, para acceder a la pensión de vejez las personas deben reunir los siguientes requisitos: i) tener sesenta (60) o más años de edad si se es varón o cincuenta y cinco (55) o más años de edad, si se es mujer; y ii) 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 un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

1.5. A través de la resolución No. VPB 7294 del doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016),<sup>16</sup> Colpensiones decidió confirmar en todas y cada una de sus partes el acto administrativo recurrido. Consideró que el principio de favorabilidad, contenido en el artículo 53 Superior, debe ser restringido por el principio de inescindibilidad de la norma ya que no se puede pretender la consolidación de un derecho pensional a partir del desconocimiento y desnaturalización de la normatividad. De ahí que, no se pueda por vía administrativa *“computar las semanas cotizadas a otros fondos o cajas de previsión para efecto de acumular [el mínimo de cotización requerido] por el Decreto 758 de 1990, pues el mismo tiene su origen en el Acuerdo 049 de 1990 cuyo ámbito de aplicación se restringe a los seguros de invalidez, vejez y muerte administrados por el Seguro Social, entendiéndose que para calcular las semanas requeridas por el artículo 12 del [mencionado decreto] únicamente se pueden tener en cuenta las cotizaciones efectuadas al Instituto de Seguros Sociales/Colpensiones.”*

1.6. En desacuerdo con lo decidido, el veintiocho (28) de marzo de dos mil quince (2016), Evelio Mateus Galeano presentó acción de tutela, a través de apoderado judicial, contra Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo al negarle el reconocimiento de la pensión de vejez de acuerdo con el Decreto 758 de 1990, en razón a su condición de beneficiario del régimen de transición, por no haber realizado sus cotizaciones pensionales de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones.

1.7. Mediante resolución No. 1301 del once (11) de agosto de dos mil dieciséis, la Secretaría de Educación del Departamento de Santander reconoció a favor del accionante la sustitución de la pensión de invalidez de su cónyuge fallecida que asciende a la suma de \$2.964.369, descontándose de este valor el 24.5% para cubrir el servicio médico asistencial y la cotización mensual al régimen contributivo de salud.

## **2. Actuaciones y decisión del juez de tutela de primera instancia**

2.1. El veintinueve (29) de marzo de dos mil dieciséis (2016), El Juzgado Cuarto Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga admitió la acción de tutela de la referencia y decidió vincular al Presidente de Colpensiones, a la Gerencia Nacional de Reconocimiento de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de la misma entidad y a su Gerente Nacional de Operaciones por considerar que podrían resultar afectados con la decisión que se adoptara. El cinco (5) de abril del mismo año, el vicepresidente jurídico solicitó en su escrito de contestación que se declarara la improcedencia de la acción de tutela por subsidiariedad. En su criterio, “no es competencia del juez constitucional realizar un análisis de

---

<sup>16</sup> Folios 17 al 20.

fondo frente al reconocimiento pensional por vejez” ya que ese tipo de prestaciones deben ser reconocidas por el juez ordinario.

2.2. Mediante sentencia del once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016), el mencionado juzgado decidió amparar los derechos fundamentales comprometidos. Consideró que la entidad accionada realizó una interpretación errónea del artículo 12 del Decreto 758 de 1990, ya que en el texto de la referida norma no se advierte que el requisito de las 1.000 semanas cotizadas deba ser exclusivas ante el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones. Por lo tanto, concluyó que el accionante cumplía los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990 para acceder a la pensión de vejez. Con fundamento en lo anterior, resolvió lo siguiente:

“Primero: Amparar los derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso, al mínimo vital del señor Evelio Mateus Galeano, quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. [...], conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: En consecuencia, dejar sin efecto las resoluciones GNR 380205 del 26 de noviembre de 2015 y VPB 7294 del 12 de febrero de 2016 ordenando a Colpensiones que, a través de la Gerencia Nacional de Reconocimiento de Colpensiones y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a la expedición de un nuevo acto administrativo en el cual se reconozca y ordene el pago de la pensión de vejez al ciudadano Evelio Mateus Galeano, quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. [...].

Tercero: Advertir a quien regenta los destinos de la Gerencia Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, que en caso de no cumplir con el presente fallo, se hará acreedor a las sanciones pecuniarias y penales, que por desacato prevén los artículos 52 y 53 del Decreto Legislativo 2591 de 1991, que reglamentó la tutela previos los procedimientos de rigor. [...].”

### **3. Impugnación**

La entidad accionada, a través de su Vicepresidente Jurídico y Secretario General, presentó escrito de impugnación el veinte (20) de abril de dos mil dieciséis (2016). A su juicio, la acción de tutela interpuesta por el señor Mateus Galeano era improcedente porque la naturaleza de la discusión giraba en torno de un reconocimiento pensional (pensión de vejez), es decir, de un asunto de competencia de la jurisdicción ordinaria por tratarse de controversias suscitadas dentro del marco del Sistema de Seguridad Social entre afiliados y entidades administradoras; motivo por el cual la acción de tutela no es procedente para obtener el reconocimiento de prestaciones económicas. Así mismo, reiteró los argumentos esgrimidos en las resoluciones No. GNR 380205 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) y No. VPB 7294 del doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual negó el reconocimiento pensional. En definitiva, solicitó que se revocara la orden de tutela proferida por el juez de primera instancia.

#### **4. Decisión del juez de tutela de segunda instancia**

4.1. El diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), la Sala Especializada de Adolescencia en Tutela del Tribunal Superior de Bucaramanga decidió revocar el fallo recurrido y en su lugar declarar la improcedencia de la tutela. Primero, sostuvo que aun cuando el accionante agotó la vía gubernativa prevista para acceder a la pensión de vejez, no acudió a la jurisdicción ordinaria para reclamar sus derechos. Igualmente, señaló que el actor se limitó a anexar en su escrito de tutela la historia clínica de su compañera sentimental, quien sufre una grave patología, pero no acreditó que padeciera de alguna enfermedad grave que le impidiera seguir ejerciendo labores productivas o afrontar el trámite del proceso ordinario correspondiente.

4.2. Segundo, precisó que han transcurrido más de 6 meses desde el momento en que se activó la vía gubernativa para obtener el reconocimiento pensional hasta la presentación de la acción constitucional dejándose de cumplir así el requisito de inmediatez. Consideró de conformidad con el documento de proyecciones de población elaborado por el departamento nacional de estadísticas (DANE) en el año dos mil siete (2007), que estableció que para el quinquenio 2010 – 2015 la esperanza de vida al nacer de los hombres es de 72,1 años, el reclamante no ostentaba la calidad de adulto mayor porque a la fecha de la presentación de la acción de tutela este tenía 67 años.<sup>17</sup>

4.3. Finalmente, advirtió que a pesar que el accionante manifestó que no contaba con ingresos económicos y estaba a cargo de sostener su hogar, las pruebas anexadas al expediente demostraron que no existe una urgencia económica inminente al interior de su grupo familiar puesto que su compañera sentimental goza de una pensión de invalidez, según lo anotado en la historia clínica arrimada al trámite. De acuerdo con lo anterior, concluyó que no quedó demostrado la existencia de una calamidad de índole económica que haya forzado al señor Mateus Galeano a solicitar préstamos para cancelar sus obligaciones legales, someterse a procesos ejecutivos en calidad de demandado o incurrir en maniobras económicas para sufragar sus gastos personales, siendo evidente la ausencia de un perjuicio irremediable que ameritara la intervención extraordinaria del juez constitucional para obtener el reconocimiento de la pensión aludida.

#### **5. Pruebas aportadas por el accionante y valoradas por los jueces de instancia**

Se aportaron como pruebas al trámite de tutela los siguientes documentos: (i) copia de la cedula de ciudadanía del accionante;<sup>18</sup> (ii) copia del formato de solicitud de prestaciones económicas del dieciocho (18) de diciembre de dos

---

<sup>17</sup> Para fundamentar esta posición, el juez de segunda instancia citó la sentencia T-138 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>18</sup> Folio 15.

mil quince (2015);<sup>19</sup> (iii) copia de la resolución No. GNR 380205 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por Colpensiones en la que se hace un recuento de la historia de cotización del señor Evelio Mateus Galeano;<sup>20</sup> (iv) copia del poder conferido por el accionante a su apoderado con nota de presentación personal;<sup>21</sup> (v) escrito de apelación presentado contra la resolución No. GNR 380205 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por Colpensiones;<sup>22</sup> (vi) copia de la resolución No. VPB 7294 del doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016) proferida por Colpensiones<sup>23</sup> y (vii) certificado e historial médico de la señora Martha Luz Díaz Angulo.

## 6. Actuaciones surtidas en sede de revisión

Mediante oficio del diecisiete (17) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), suscrito por la Oficial Mayor de la Secretaría de la Corte Constitucional, fue remitido al despacho de la magistrada ponente (i) copia de la historia clínica del señor Evelio Mateus Galeano,<sup>24</sup> (ii) copia de la resolución No. 1301 del once (11) de agosto de dos mil dieciséis proferida por la Secretaría de Educación del Departamento de Santander, mediante la cual le reconocen al señor Mateus Galeano la sustitución de la pensión de invalidez de su cónyuge fallecida que asciende a la suma de \$2.964.369, descontándose de este valor el 24.5% para cubrir el servicio médico asistencial y la cotización mensual al régimen contributivo de salud,<sup>25</sup> (iii) copia de la historia clínica de Norma Mateus, hija del accionante, en la que se especifica que fue diagnosticada con “*artritis juvenil degenerativa reumatoidea*”<sup>26</sup> y (iv) un escrito en el que se relacionan los gastos mensuales del accionante, entre los que se encuentran el arriendo de su vivienda y servicios públicos domiciliarios (\$650.000), su alimentación (\$300.000), los medicamentos que debe adquirir para atender su patología (\$150.000), la manutención de sus dos hijas universitarias en la ciudad de Bucaramanga (\$1.500.000 aproximadamente), la matrícula universitaria de sus hijas (\$2.148.000 semestral).<sup>27</sup>

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los

---

<sup>19</sup> Folio 19 al 20.

<sup>20</sup> Folio 16 al 18.

<sup>21</sup> Folio 37.

<sup>22</sup> Folio 23 al 26.

<sup>23</sup> Folio 27 al 29.

<sup>24</sup> Folios 22 al 24 del cuaderno de revisión de la Corte Constitucional.

<sup>25</sup> Folios 25 y 26 del cuaderno de revisión de la Corte Constitucional.

<sup>26</sup> En el folio 31 del cuaderno de revisión de la Corte Constitucional está la historia clínica de Norma Constanza Mateus Díaz en la que se especifica que padece de Artritis Rematoidea.

<sup>27</sup> Folio 28 del cuaderno de revisión de la Corte Constitucional.

artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

## **2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico**

2.1. Evelio Mateus Galeano, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra Colpensiones por considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo al negarle el reconocimiento de la pensión de vejez de acuerdo con el Decreto 758 de 1990, en razón a su condición de beneficiario del régimen de transición, bajo el argumento de no haber realizado sus cotizaciones pensionales de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones. Entonces corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿un fondo administrador de pensiones desconoce los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la seguridad social de una persona al negarle la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, estudiada bajo los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990, por no haber realizado sus cotizaciones pensionales de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones?

2.2. Después de verificar la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia en relación con la violación al debido proceso administrativo por parte de las administradoras de pensiones al exigir formalidades y requisitos no contemplados en la normatividad vigente para el reconocimiento de un derecho pensional. Posteriormente y con fundamento en las *subreglas* jurisprudenciales que de ahí se desprendan, (ii) analizará el caso concreto y fijará el remedio constitucional apropiado para garantizar la protección de los derechos fundamentales comprometidos.

## **3. La acción de tutela presentada por Evelio Mateus Galeano, a través de apoderado judicial, contra Colpensiones es procedente**

3.1. Con el fin de establecer la procedencia de la acción de tutela que dio origen a las decisiones de instancia que hoy se revisan, la Sala examinará (i) la legitimación de Elkin Javier Mateus Ariza para actuar apoderado de Evelio Mateus Galeano y (ii) el cumplimiento de los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez.

3.2. *Legitimación por activa.* Conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de un particular, en los casos señalados por la ley. En desarrollo del citado mandato constitucional y con el propósito de regular la legitimidad y el interés para ejercer la acción de tutela, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 estableció que cualquier persona

vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales puede ejercer, por sí misma o a través de representante, la referida acción constitucional presumiéndose la autenticidad de los poderes.<sup>28</sup>

En el caso objeto de revisión, la acción de tutela fue presentada por el abogado Elkin Javier Mateus Ariza manifestando explícitamente que actuaba en nombre y representación legal del señor Evelio Mateus Galeano, ciudadano respecto de quien se predica la vulneración de garantías fundamentales.<sup>29</sup> Se aportó al expediente el respectivo poder,<sup>30</sup> circunstancias que lo legitiman para actuar y buscar la protección inmediata de los derechos e intereses fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional.

3.3. *Legitimación por pasiva.* De conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991<sup>31</sup>, “[l]a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2° de esta ley”. En este orden de ideas, Colpensiones está legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela, al atribuírsele en su condición de entidad pública la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida.<sup>32</sup>

3.4. *Subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela, debido a su carácter residual y subsidiario, “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial [...]”. No obstante, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la acción de tutela por la sola existencia de un medio ordinario de defensa judicial. El juez constitucional debe efectuar un análisis de *idoneidad y eficacia* del mecanismo dispuesto por el ordenamiento jurídico que permita concluir si éste se ocupa de la esfera o faceta constitucional involucrada en el problema.<sup>33</sup> Adicionalmente, debe ser más flexible en el

---

<sup>28</sup> El artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 indica: “Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

<sup>29</sup> Folio 1.

<sup>30</sup> Folio 37.

<sup>31</sup> Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

<sup>32</sup> El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 indica: De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. [...]Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle. Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones. [...]”

<sup>33</sup> Al respecto la Sentencia T-222 del 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) señaló: “No puede predicarse idoneidad y eficacia de un recurso sin hacerse un análisis concreto. Ello implica que el juez constitucional despliegue una carga argumentativa a fin de determinar la procedencia de la tutela. No es dable en un Estado

análisis de procedencia cuando la persona que pretende por vía de tutela la protección de un derecho fundamental es un sujeto de especial protección constitucional.

3.5. En relación con esta última calidad, la sentencia T-486 de 2010<sup>34</sup> indicó que la categoría de sujeto de especial protección constitucional se constituye por “*aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva*”. En ese sentido, podría entenderse que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: “*los niños, los adolescentes, los adultos mayores, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza*”.<sup>35</sup> Entonces, resultaría desproporcionado someter a este tipo de personas que presentan una condición de vulnerabilidad al “agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales de carácter ordinario, que por su dispendioso y lento trasegar judicial, no surgen como el medio más adecuado e idóneo para proteger de manera oportuna y efectiva sus derechos fundamentales.”<sup>36</sup>

3.6. En el mismo sentido, la sentencia T-074 de 2015<sup>37</sup> indicó que “exigir idénticas cargas procesales [tanto a las] personas que soportan diferencias

---

Social de Derecho que un juez constitucional niegue por improcedente un amparo constitucional sin si quiera analizar, paso a paso, el requisito de subsidiariedad.” Véase también la Sentencia T-211 del 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>34</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En esa oportunidad, esta Corporación estudió la acción de tutela presentada por un ciudadano de sesenta y seis (66) años que solicitó el reconocimiento y pago de pensión de vejez conforme al régimen de transición al Instituto del Seguro Social, el cual decidió negar el reconocimiento de la pensión aludida, argumentando que al accionante le faltaban dos años para poder acceder al beneficio pensional. La Sala Tercera de Revisión concluyó que la acción constitucional era improcedente en razón a la ausencia de pruebas que de manera sumaria afirmen que el accionante cumplió con el requisito del tiempo de servicio exigido.

<sup>35</sup> Al respecto ver, las sentencias T-719 de 2003 y T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-700 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1088 de 2007 y T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-707 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-708 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), entre otras.

<sup>36</sup> Ver sentencia T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería). En esa oportunidad, esta Corporación estudió la acción de tutela presentada por una persona incapaz por invalidez absoluta, a la que el Ministerio de Defensa Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, decidieron negarle el reconocimiento de pensión substitutiva de sobreviviente por no haber acreditado su hermana la calidad de curadora. La Sala Primera de Revisión concluyó que las entidades accionadas habían vulnerado los derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital de la accionante al negar el reconocimiento pensional. Al respecto, concluyó que la peticionaria se encontraba en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable con motivo de los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción constitucional, puesto que del reconocimiento de la sustitución pensional a la cual alegaba tener derecho depende la satisfacción de su mínimo vital; tratándose de una persona discapacitada, los organismos judiciales y demás autoridades están en la obligación constitucional de proteger sus derechos, y en particular su derecho fundamental al mínimo vital, con especial celo y diligencia, sin oponer requisitos de tipo formal como obstáculo para cumplir con tal deber, por consiguiente ordenó el reconocimiento pensional de manera transitoria.

<sup>37</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En esa oportunidad, esta Corporación estudió la acción de tutela presentada por una persona víctima de una mina antipersonal que le había generado una pérdida de capacidad laboral del 79.95%. Colpensiones decidió negarle el reconocimiento de la pensión de invalidez para víctima del conflicto armado, argumentando que no cumplía con los requisitos exigidos para acceder a la pensión de vejez anticipada, concretamente no contar con 1.000 semanas cotizadas en cualquier tiempo y 55 años de edad. La Sala Cuarta de Revisión concluyó que la entidad accionada había vulnerado los derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital, la vida digna, la igualdad y debido proceso del accionante al abstenerse de estudiar de fondo las circunstancias particulares del actor y al aplicar un régimen

materiales relevantes [como a las que] no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones.” Con fundamento en lo anterior, el juez de tutela puede ordenar de manera definitiva el reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas de una pensión, en este caso de vejez, cuando a partir de las pruebas aportadas al expediente se pueda concluir que (i) la acción ordinaria no otorgue una protección íntegra y oportuna de las garantías constitucionales,<sup>38</sup> (ii) la vulneración recaiga sobre un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta que le impiden acudir a la justicia en condiciones de igualdad y procurarse los mínimos existenciales de vida y (iii) del material probatorio aportado al expediente de tutela se pueda inferir el cumplimiento de los requisitos normativos para acceder a lo pretendido.<sup>39</sup>

En resumen, en los casos en los que, primero, la acción ordinaria no otorgue una protección íntegra, material y oportuna de las garantías constitucionales comprometidas;<sup>40</sup> segundo, la vulneración recaiga sobre un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta que le impiden acudir a la justicia en condiciones de igualdad y procurarse los mínimos existenciales de vida y, tercero, del material probatorio aportado al expediente de tutela se pueda inferir el cumplimiento de los requisitos normativos para acceder a lo pretendido; el amparo por vía de tutela se concederá de manera definitiva.<sup>41</sup>

3.7. Con fundamento en lo dicho, la Sala considera que la acción de tutela presentada por Evelio Mateus Galeano contra Colpensiones es procedente como mecanismo de protección principal y definitiva. Conforme se desprende del expediente, (i) el señor Mateus Galeano es una persona de avanzada edad,

---

legal menos beneficioso como lo es el dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, toda vez que, una entidad encargada de administrar y reconocer prestaciones pensionales y ayudas estatales a sujetos en condiciones de vulnerabilidad debe procurar aplicar el régimen más favorable, teniendo en cuenta las circunstancias de hecho relevantes. Bajo este entendido y atendiendo a que el peticionario cumple con los cuatro (4) requisitos establecidos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 para que pueda acceder a la pensión especial de invalidez para víctimas de la violencia, ordenó el reconocimiento pensional.

<sup>38</sup> Al respecto, ver la sentencia T-354 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

<sup>39</sup> En ese sentido, la sentencia T-396 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) indicó: “[L]a acción de tutela procederá como mecanismo principal y definitivo en el evento en que el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y/o eficaz en el caso concreto.” Esta posición ha sido reiterada por las sentencias T-820 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-140 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-327 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre muchas otras.

<sup>40</sup> Al respecto, ver la sentencia T-354 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

<sup>41</sup> En ese sentido, la sentencia T-396 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) indicó: “[L]a acción de tutela procederá como mecanismo principal y definitivo en el evento en que el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y/o eficaz en el caso concreto.” Esta posición ha sido reiterada por las sentencias T-820 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-140 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-327 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre muchas otras.

67 años,<sup>42</sup> que padece de “*enfermedad aterosclerótica del corazón, presencia de angioplastia, cardiomiopatía isquémica, hipertensión esencial e hiperlipidemia*”; (ii) una de sus hijas depende económicamente de él por su diagnóstico “*artritis juvenil juvenil degenerativa reumatoidea*” y porque se encuentra adelantando sus estudios universitarios; (iii) tanto el accionante como su hija no se encuentran vinculados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (iv) Si bien desde el mes de agosto del presente año, se reconoció a favor del señor Mateus Galeano la sustitución de la pensión de invalidez de su cónyuge fallecida, la cual asciende a un valor neto de \$2.223.277, debe advertirse que la misma no ha sido incluida en nómina y, de acuerdo con la relación de los gastos que debe asumir el accionante para satisfacer sus necesidades básicas y las de su hija, este valor resultaría insuficiente. Los gastos del accionante en el municipio de Chipatá, Santander, se pueden resumir así: arriendo de su vivienda y servicios públicos domiciliarios \$650.000, su alimentación \$300.000 y los medicamentos que debe adquirir para atender su patología \$180.000. Los gastos de su hija en Bucaramanga se pueden resumir así: arriendo y servicios públicos domiciliarios \$750.000, alimentación \$350.000, transporte \$150.000 y el valor de la matrícula semestral \$1.074.000. Entonces, puede concluirse que la situación económica actual del señor Mateus Galeano y su hija es bastante difícil porque no cuentan con un sustento económico que les permita cubrir las necesidades propias de una vida digna.

(v) Dadas las condiciones de debilidad manifiesta del accionante, la acción ordinaria laboral es ineficaz en la medida que no se garantizaría de manera inmediata y oportuna la protección de sus derechos fundamentales comprometidos sino que se centraría en determinar si este reúne o no los requisitos legales para acceder a lo pretendido. Resulta inaceptable y desproporcionado que quien por su avanzada edad y su delicado estado de salud se encuentra en un estado evidente de debilidad manifiesta deba acudir a un proceso ordinario en procura de obtener el reconocimiento de su pensión de vejez. Por lo tanto, se deben adoptar por vía de tutela las acciones que resulten adecuadas para lograr la efectividad de los derechos fundamentales del accionante en forma preferente e inmediata.

3.8. En lo relativo a la *inmediatez*, la Sala advierte que la resolución confirmatoria de Colpensiones No. VPB 7294 se profirió el doce (12) de

---

<sup>42</sup> Diferentes Salas de Revisión de esta Corporación han reconocido la procedencia de la acción de tutela para ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales bajo la titularidad de personas de la tercera edad. En la sentencia T-809 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Sala Segunda de Revisión sostuvo que la tutela era “[...] el mecanismo idóneo” para pedir una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a Caprecom, conclusión a la cual arribó luego de sólo tener en cuenta que el accionante tenía 69 años de edad y carecía “[...] de trabajo e ingresos”. También en la sentencia T-903 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Sala Séptima de Revisión consideró que el mecanismo procedente para reclamar la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez era la tutela, en consideración a la edad -70 años- y a que carecía de “[...] capacidad de laborar, lo cual no le permite suplir sus necesidades básicas y poder llevar una vida digna”. En la misma línea, la sentencia T-087 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), en la que la Sala Segunda de Revisión estimó que varias tutelas –interpuestas por personas mayores de 65 años de edad– eran los instrumentos eficaces y procedentes para pedir una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, tras observar que eran “[...] personas de la tercera edad, y al considerar que no cuentan con otros medios de subsistencia distintos al derecho reclamado”.

febrero de dos mil dieciséis (2016) y el señor Evelio Mateus Galeano presentó la acción de tutela el veintiocho (28) de marzo del mismo año,<sup>43</sup> es decir, un mes y quince días después; término que a juicio de la Sala es razonable.

3.9. Superado el examen de procedibilidad, la Sala entrará a estudiar si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la seguridad social del señor Evelio Mateus Galeano al negarle la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, estudiada bajo los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990, por no haber realizado sus cotizaciones pensionales de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones.

**4. Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la seguridad social del señor Evelio Mateus Galeano por negarle el reconocimiento de la pensión de vejez, estudiada bajo los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990, por no haber realizado sus cotizaciones pensionales de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social, hoy Colpensiones.**

4.1. El artículo 84 de la Constitución Política precisa que cuando un derecho es reglamentado de manera general, las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. En concordancia con esta norma constitucional, el parágrafo del artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>44</sup> establece que en toda petición, la autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la solicitud, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.

4.2. El artículo 29 Superior dispone que “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones [...] administrativas”, y que para resolver el alcance de los derechos de los ciudadanos deben observarse “las leyes preexistentes” y “la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Es precisamente este el fundamento del principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual, protege a los ciudadanos de decisiones arbitrarias que se aparten de la voluntad del legislador democráticamente elegido.

4.3. De conformidad con las normas mencionadas, esta Corporación ha establecido que los fondos de pensiones no pueden exigirle a los beneficiarios que pretenden el reconocimiento pensional, el cumplimiento de formalidades no previstas legalmente, primero, porque el derecho a la pensión nace cuando se reúnen los requisitos dispuestos en el ordenamiento para considerar que una persona es beneficiaria, por lo que en un contexto de libertad probatoria<sup>45</sup>,

---

<sup>43</sup> Folio 39.

<sup>44</sup> Ley 1437 de 2011.

<sup>45</sup> De acuerdo con la cláusula general de competencia prevista en los numerales 1º y 2º del artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Legislador regular, entre otros aspectos, los procedimientos judiciales

cualquier imposición adicional supone la creación de nuevos requisitos. Y segundo, porque dicha actuación puede derivar en situaciones desproporcionadas a la luz de la Constitución, en cuanto la negativa impone cargas excesivas a personas que dadas sus circunstancias de debilidad manifiesta, son sujetos de especial protección constitucional. En suma, la exigencia de requisitos y formalidades para acceder a un derecho pensional, cuando los mismos no tienen un soporte previsto en el ordenamiento jurídico, conducen a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

4.4. Concretamente, en relación con la aplicación del régimen previsto en el artículo 12 del Acuerdo 049 del 1º de febrero de 1990, aprobado mediante el Decreto 758 del mismo año, se requiere que la persona que pretende el reconocimiento de la pensión de vejez reúna los siguientes requisitos: (i) sesenta años o más si es hombre o cincuenta y cinco años o más si es mujer y (ii) que haya cotizado un mínimo 500 semanas durante los 20 años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de un mil (1.000) semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

4.5. En cuanto a la aplicación del referido decreto para los beneficiarios del régimen de transición, aunque Colpensiones ha sostenido que los interesados en el reconocimiento de la pensión de vejez deben haber cotizado todo el tiempo de servicios requerido, únicamente a esta entidad, la Corte Constitucional en las sentencias T-090 de 2009,<sup>46</sup> T-583 de 2010,<sup>47</sup> T-093 de

---

y administrativos. En virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir entre los múltiples aspectos de su competencia, algunos de los siguientes elementos procesales: “(i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos. || (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. || (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. || (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes”. Ver la sentencia C- 183 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En ejercicio de lo anterior, se profirió la Ley 1437 de 2011, que establece de manera general las pautas del procedimiento administrativo. De conformidad con el artículo 40 de la citada normativa, “[...] durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales” y “serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”. El artículo 165 del Código General del Proceso dispone que son medios de prueba: la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualquier otro medio que sea útil para la formación del convencimiento del juez. Por su parte, el artículo 176 de la misma normativa reseña que las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. En conclusión, el ordenamiento jurídico colombiano excluye el sistema de tarifa legal y adopta los principios de libertad probatoria y apreciación de la prueba según las reglas de la sana crítica. Estos principios “aseguran la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, porque permiten que se realice una valoración crítica en la que se dé prevalencia a la verdad sobre las apariencias, y aseguran que las partes dispongan de una amplia libertad para que en las decisiones impere la justicia material”. Ver sentencia T-373 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>46</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta oportunidad, se sometió a revisión un caso en el que el Instituto de Seguros Sociales negó la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de vejez, por considerar que el régimen aplicable al caso concreto no era el del Acuerdo 49 de 1990 en virtud del régimen de transición, sino el establecido en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, que modificó en su integridad el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y que permite la acumulación de tiempos de servicio como servidor público y el tiempo cotizado al ISS. La Sala Octava de Revisión consideró que el ISS debió, en virtud del principio

2011,<sup>48</sup> T-559 de 2011,<sup>49</sup> T-100 de 2012,<sup>50</sup> T-360 de 2012,<sup>51</sup> T-021 de 2013,<sup>52</sup> T-476 de 2013<sup>53</sup> y SU-769 de 2014<sup>54</sup> ha establecido la siguiente *sub-regla* jurisprudencial: “*negar el reconocimiento de la pensión de vejez a quien se encuentra amparado por el régimen pensional previsto en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, por no haber cotizado únicamente al ISS, hoy Colpensiones, constituye una vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.*”. Lo anterior, entendiendo que el referido artículo no exige que las cotizaciones se hayan efectuado de manera exclusiva al Instituto de Seguro Social.

4.6. Así por ejemplo, en la sentencia T-090 de 2009,<sup>55</sup> la Sala Octava de Revisión estudió el caso de un ciudadano que solicitaba la pensión de vejez bajo la aplicación del Acuerdo 049 de 1990. Sin embargo, el Instituto de Seguros Sociales resolvió negar el reconocimiento pensional argumentando la imposibilidad de acumular el tiempo de servicio como servidor público

constitucional de favorabilidad laboral, aplicar la interpretación más favorable al actor y no aquella que resultaba desfavorable a sus intereses, razón por la cual vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. En consecuencia, ordenó el reconocimiento pensional.

<sup>47</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional sometió a revisión un caso en el ISS negó el reconocimiento de una pensión de vejez por la imposibilidad de aplicar el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, a personas que no habían cotizado de manera exclusiva al ISS. Consideró que esta interpretación errada de la norma se configuraba una vía de hecho que vulneraba los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. En consecuencia, ordenó el reconocimiento pensional.

<sup>48</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>49</sup> M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla. En esta oportunidad la Sala Sexta de Revisión conoció dos casos acumulados en los que el ISS negó la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez porque los peticionarios no acreditaron que las 1000 semanas consagradas en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, se hubieran cotizado “exclusivamente” a ese Instituto. A juicio de la Corte, esa posición carece de fundamento normativo pues esa norma no permite tal conclusión, evidenciándose como arbitrario tal razonamiento. En consecuencia, revocó las providencias que negaron la tutela y ordenó el reconocimiento pensional.

<sup>50</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>51</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En ésta oportunidad, la Corte estudió el caso de una persona de 64 años de edad, beneficiario del régimen de transición, que promovió acción de tutela en contra del ISS por considerar que esta entidad transgredió sus garantías fundamentales al negarle el reconocimiento de su pensión de vejez conforme al Decreto 758 de 1990, bajo el argumento que la norma referida sólo es aplicable cuando las cotizaciones son realizadas de manera exclusiva al I.S.S. La Sala Quinta de Revisión consideró que el citado instituto estaba en la obligación de reconocer la pensión en tanto el actor reunía los requisitos para acceder a ella teniendo en cuenta su edad y las 1.012,43 semanas cotizadas al Sistema General de Pensiones. Por lo tanto, al adoptar una interpretación menos favorable del Decreto aludido, afectó los derechos al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social del accionante. En consecuencia, ordenó el reconocimiento pensional.

<sup>52</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>53</sup> M.P. María Victoria Calle Correa. En esta oportunidad, la Corte estudió el caso de una persona de 66 años de edad, beneficiario del régimen de transición, que promovió acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales y el juez ordinario que conoció su demanda ordinaria por considerar conculcados sus derechos fundamentales ante la negativa de reconocer su pensión de vejez conforme al Decreto 758 de 1990, bajo el argumento que la norma referida no permite sumar tiempos públicos con semanas cotizadas al mencionado instituto. La Sala Primera de Revisión consideró que la decisión de negar el reconocimiento pensional a quien se encuentra amparado por el régimen previsto en el artículo 12 del referido Decreto, argumentando la imposibilidad de acumular tiempos no cotizados exclusivamente al instituto demandado, transgrede los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y debido proceso de los afiliados. En consecuencia, ordenó al juez laboral que profiera nuevamente sentencia de acuerdo con las semanas trabajadas que se encuentren debidamente acreditadas, aplicando la jurisprudencia de esta Corporación que permite la acumulación de tiempo de servicio para ser beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990.

<sup>54</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>55</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

(cotizado generalmente a cajas de previsión social del Estado) con el aportado directamente al instituto. Para la entidad accionada, la acumulación de tiempo de servicios sólo era posible si se aplicaba la Ley 100 de 1993, la cual para el caso del peticionario resultaba desfavorable en tanto lo descartaba como beneficiario del régimen de transición.

En esta oportunidad y en el marco de la seguridad social como derecho fundamental y la aplicación del principio de favorabilidad, esta Corporación concedió de forma transitoria el amparo por considerar que sumando el tiempo laborado por el actor a entidades del Estado y el cotizado al Instituto de Seguros Sociales se acreditaban más de 1000 semanas, lo que significaba que podía ser beneficiario de la pensión de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990. Para la Corte una interpretación diferente implicaba la pérdida de los beneficios del régimen de transición.

4.7. De modo similar, en la sentencia T-583 de 2010,<sup>56</sup> la Sala Octava de Revisión concedió el amparo transitorio a una persona beneficiaria del régimen de transición a quien el Instituto de Seguros Sociales se había negado a aplicarle el Acuerdo 049 de 1990, ya que a su juicio era necesario que las 500 semanas hubieran sido pagadas al ISS en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad o haber acreditado 1000 semanas cotizadas al ISS en cualquier época. Al respecto, la Corte manifestó que la entidad accionada había incurrido en un error interpretativo, ya que el Decreto 758 de 1990, aprobatorio del Acuerdo 049 de 1990, en ninguno de sus apartes exige que las cotizaciones se realicen de manera exclusiva y permanente al fondo del Instituto de Seguros Sociales. Por lo anterior, concluyó que se *“configuró una vulneración al debido proceso incurriendo en una vía de hecho que directamente afectó los derechos a la seguridad social, conculcando todas las garantías procesales al realizar una interpretación errada de la norma que resultó desfavorable para los interés del actor.”*

4.8. Por su parte, en la sentencia T-093 de 2011,<sup>57</sup> la Sala Novena de Revisión estudió los fallos proferidos en el trámite de la acción de tutela interpuesta por un ciudadano de 67 años contra el Instituto de Seguros Sociales. A juicio del actor, la entidad accionada desconoció sus garantías fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social al haberle negado el reconocimiento y pago de la pensión de vejez por considerar que no cumplía el número de semanas exigidas para ello, pues solo había cotizado 16 años, 11 meses y 9 días ante esa entidad. Según el apoderado judicial del actor, la discrepancia en el tiempo cotizado obedecía a que el ISS no había tenido en cuenta el tiempo cotizado por su poderdante ante la Caja de Previsión Social de Boyacá.

Luego de reiterar los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para admitir la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de derechos pensionales, la Corte sostuvo que al accionante le

---

<sup>56</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>57</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

asistía el derecho a que el Instituto de Seguros Sociales le reconociera y pagara la pensión de vejez aun cuando para completar el tiempo de servicios previsto en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, fuera necesario acumular los periodos cotizados al ISS y a la Caja de Previsión Social de Boyacá, pues con fundamento en la jurisprudencia, el beneficio pensional se debía reconocer independientemente que el tiempo no se hubiere cotizado en forma exclusiva al ISS. Por consiguiente, dejó sin efectos las resoluciones mediante las cuales el ISS denegó la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez del accionante, pues los argumentos presentados por el ISS para negarle la prestación al accionante carecían de aceptación constitucional.

4.9. Otro ejemplo en esta misma línea, es la sentencia T-100 de 2012,<sup>58</sup> en la que la Corte estudió el caso de una ciudadana que solicitó el reconocimiento de la pensión de vejez, ya que al sumar las semanas laboradas y cotizadas al servicio del Estado y las laboradas con empleadores privados y cotizadas directamente al ISS, contaba con un total de 1032 semanas, razón por la cual, al ser beneficiaria del régimen de transición, tenía derecho a la pensión de vejez. El ISS, negó el beneficio pensional por considerar que la peticionaria no acreditaba la cantidad mínima de semanas de cotización exigidas en el Decreto 758 de 1990, al no ser posible acumular dentro de este régimen pensional los tiempos laborados en el sector público y los cotizados al ISS directamente. La Corte concluyó que el argumento expuesto por la entidad accionada para negar el reconocimiento pensional era inaceptable desde todo punto de vista, ya que contrariaba el precedente trazado por esta Corporación, donde de manera reiterada se ha establecido que esta interpretación de la norma es errónea y atenta contra los derechos fundamentales de los beneficiarios del régimen de transición. De esta manera, se concedió el amparo invocado.

4.10. Por lo demás, puede concluirse que la decisión de negar el reconocimiento de la pensión de vejez a quien se encuentra amparado por el régimen pensional previsto en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, argumentando la imposibilidad de acumular tiempos no cotizados exclusivamente a Colpensiones, constituye una vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y debido proceso, comoquiera que la exigencia de requisitos que no se encuentran ni en la Constitución ni en la ley, desconoce el principio de legalidad y hacen nugatorio el derecho de los afiliados a que se les reconozcan sus derechos pensionales.

***Evelio Mateus Galeano tiene derecho al reconocimiento de la pensión de vejez de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990 – Caso concreto***

---

<sup>58</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

4.11. Para la Sala resulta claro que el señor Evelio Mateus Galeano cumple los presupuestos contenidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>59</sup> y al párrafo 4° transitorio del artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 de 2005<sup>60</sup> para ser beneficiario del régimen de transición. En efecto, para el primero (1°) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), fecha en la que entró en vigencia de la Ley 100 de 1993,<sup>61</sup> el señor Mateus Galeano tenía 44 años de edad y para el veinticinco (25) de julio de dos mil cinco (2005), fecha en la que entró en vigencia el Acto Legislativo No. 01 de 2005,<sup>62</sup> había cotizado 840 semanas equivalentes a 16,8 años; superando así los requisitos de edad (40 años) y de cotización (15 años) exigidos por la norma citada para ser beneficiario del régimen de transición.

Al respecto, resulta necesario precisar que esta Corporación ha señalado de manera reiterada que para adquirir la condición de *“beneficiario de régimen de transición”*, se debe cumplir con el requisito de la edad contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en su versión original (mujeres 35 años o más y hombres 40 años o más) como con el requisito de cotización establecido en el párrafo 4° del artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 de 2005, esto es, 15 años de cotización equivalentes a 750 semanas.<sup>63</sup>

4.12. Para la Sala resulta claro que la entidad accionada, en las resoluciones No. GNR 380205 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015) y la VPB 7294 del doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016), reconoce que el accionante es beneficiario del régimen de transición. En la primera de ellas, Colpensiones indicó que *“de conformidad con los tiempos de servicio cotizados por el peticionario, encuentra esta entidad que si cumple con los requisitos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2005 en su párrafo 4°*,

---

<sup>59</sup> La versión original del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establecía: *“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.”*

<sup>60</sup> El párrafo 4° del artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 de 2005 precisó: *“El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”.*

<sup>61</sup> Por medio de la cual se reglamenta el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>62</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>63</sup> Al respecto ver las sentencias T-286 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1014 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-326 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-794 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-794 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-320 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-064 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-559 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-572 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-923 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-1061 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada), T-021 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-476 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-892 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-300 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-550 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-803 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-884 de 2014 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez), T-128 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-361 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-466 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-482 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), T-639 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), T-014 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-045 de 2016 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre muchas otras.

[...]. *Razón por la cual es posible realizar el estudio pensional incoado por el peticionario, teniendo en cuenta que **conserva el régimen de transición***” (Destaca la Sala). En la segunda resolución, la entidad accionada señaló que a partir del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 “*se procedió a verificar la edad y la cotización de semanas del recurrente para el 1° de abril de 1994 [...] encontrándose que para esa época el interesado contaba con 45 años y 703 semanas de cotización, adquiriendo el régimen de transición [...]. En ese orden de ideas es **procedente estudiar la pensión de vejez pretendida bajo las normas anteriores al Sistema General en Pensiones.***” (Destaca la Sala)

4.13. Como lo indicó la entidad accionada en su resolución No. GNR 380205 del veintiséis de noviembre de dos mil quince (2015), el accionante “*acredita un total de 7.174 días laborados, correspondientes a 1.024 semanas*”. Sin embargo, negó el reconocimiento pensional porque a su juicio, para reconocer la prestación bajo lo establecido en el Decreto 758 de 1990, “*se exige que las cotizaciones sean exclusivas al ISS/Colpensiones*”.<sup>64</sup> En el mismo sentido, la resolución No. VPB 7294 del doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016) precisó que “*el interesado acredita un total de 7.168 días laborados, correspondientes a 1.024 semanas*”. No obstante, afirmó que el actor “*no acredita 1.000 semanas de cotización exclusivas al ISS/Colpensiones durante toda su vida laboral, [...] resultando improcedente reconocer la pensión solicitada bajo las reglas del Decreto 758 de 1990*”.

4.14. De lo anterior, puede concluirse que el señor Evelio Mateus Galeano, de 67 años de edad, es beneficiario del régimen de transición y cumple los requisitos establecidos en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990 para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, esto es, tener 60 años o más y acreditar un número de 1.000 semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo. Ahora, teniendo en consideración que: (i) el actor es una persona de avanzada edad, 67 años, que padece de “*enfermedad aterosclerótica del corazón, presencia de angioplastia, cardiomiopatía isquémica, hipertensión esencial e hiperlipidemia*”; (ii) una de sus hijas depende económicamente de él por su diagnóstico “*artritis juvenil juvenil degenerativa reumatoidea*” y porque se encuentra adelantando sus estudios universitarios; (iii) tanto el accionante como su hija no se encuentran vinculados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, (iv) actualmente no cuenta con ningún recurso económico pues si bien se reconoció a su favor la sustitución de la pensión de invalidez de su cónyuge fallecida, esta no ha sido incluida en nómina; la Sala garantizará de manera definitiva los derechos fundamentales comprometidos.

En consecuencia de lo anterior y de acuerdo con la sub-regla jurisprudencial establecida en este capítulo, el accionante tiene derecho al reconocimiento de la pensión de vejez de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, sin que le exija para tal fin haber cotizado de manera exclusiva a Colpensiones.

---

<sup>64</sup> Folios 16 al 18.

4.15. Según lo expuesto, la Sala Primera de Revisión revocará el fallo revocatorio de segunda (2ª) instancia, proferido por la Sala Especializada de Adolescencia en Tutela del Tribunal Superior de Bucaramanga el diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), y en su lugar, confirmará en su totalidad la sentencia proferida en primera (1ª) por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito para Adolescentes de Bucaramanga con Funciones de conocimiento el once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016) que concedió el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo de Evelio Mateus Galeno y que, en consecuencia, ordenó a su favor el reconocimiento de la pensión de vejez.

## 5. Conclusiones

5.1. La exigencia de requisitos y formalidades para acceder a un derecho pensional, cuando los mismos no tienen un soporte previsto en el ordenamiento jurídico, conducen a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

5.2. Cuando Colpensiones niega el reconocimiento de la pensión de vejez a quien se encuentra amparado por el régimen pensional previsto en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, argumentando la imposibilidad de acumular tiempos no cotizados exclusivamente a esta entidad, vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y debido proceso de las personas interesadas en tal reconocimiento, comoquiera que tal “exigencia” no está contemplada en la ley, y no pueden las entidades públicas establecer requisitos que se erigen como una barrera para acceder a la pensión.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

### RESUELVE:

**Primero.- REVOCAR** el fallo revocatorio de segunda (2ª) instancia, proferido por la Sala Especializada de Adolescencia en Tutela del Tribunal Superior de Bucaramanga el diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), y en su lugar, **CONFIRMAR** en su totalidad la sentencia proferida en primera (1ª) por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito para Adolescentes de Bucaramanga con Funciones de conocimiento el once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016) que concedió el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo de Evelio Mateus Galeno y que, en consecuencia, ordenó a su favor el reconocimiento de la pensión de vejez.

**Segundo.-** Por Secretaría General, **librense** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General