



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR**

Valledupar, Cesar, nueve (09) de junio de dos mil veintidós (2022)

**RAD:** 20001 40 03 004 2022 00150 Acción de tutela promovida por ANA SABINA ORTIZ LAGOS contra GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, MINISTERIO DE HACIENDA, MINISTERIO DEL TRABAJO Derechos fundamentales: Seguridad social y mínimo vital. Decisión: Segunda instancia.

**ASUNTO A TRATAR:**

El Despacho procede a resolver la impugnación interpuesta por la parte accionada GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR contra la sentencia de primera instancia adiada veinticinco (25) de abril de dos mil veintidós (2022) proferida por el JUZGADO CUARTO CIVIL MUNICIPAL DE VALLEDUPAR dentro del asunto de la referencia.

**HECHOS:**

Como fundamento fáctico de la acción constitucional la parte accionante adujo, en síntesis, lo siguiente:

1. Que es una persona de la tercera edad (68 años), que debió resolver su situación pensional hace más de diez años. Además de lo anterior, ha sido diagnosticada con osteoartritis de manos, osteoartritis de rodillas, dedo en gatillo, síndrome de túnel carpiano y diabetes. Como es de público conocimiento, estas enfermedades son degenerativas y progresivas, lo que hace que con el solo pasar del tiempo, estas se agraven.
2. Que ingresó a laborar como docente para el Departamento del Cesar en abril del año 1974 a través del Decreto No. 00211 de abril 18/1974 en el municipio El Copey.
3. Que por medio de la Resolución No. 001580 de agosto 29/1979 fue trasladada para laborar en el municipio de Valledupar.
4. Que en virtud de la Resolución No. 001520 de agosto 6/1982 se declaró insubsistente su nombramiento.
5. Que trabajó desde el 26 de abril de 1974 hasta 6 de agosto de 1982, para un tiempo total de servicio prestado al departamento del Cesar de ocho años, tres meses y diez días.

6. Que de todo el tiempo que prestó el servicio como docente para el departamento del Cesar, solo le hicieron los aportes obligatorios a pensión en el periodo comprendido entre el primero de septiembre de 1981 y el seis de agosto de 1982. (Tal como consta en uno de los -Certificado Electrónico de Tiempo Laborado- CETIL aportado)

7. Que el tiempo transcurrido entre el 26 de abril de 1974 y el 31 de agosto de 1981 no le realizaron las cotizaciones correspondientes, vulnerando así su derecho fundamental a la seguridad social. Tal como consta en el otro certificado CETIL aportado, en el que se especifica que el Departamento del Cesar es el responsable.

8. Después de haber sido declarada insubsistente no volvió a laborar en ninguna entidad pública ni privada.

9. Que al día de hoy tiene una edad de sesenta y ocho (68) años, es decir, hace más de diez años debió haber recibido algún tipo de prestación económica por parte del sistema de seguridad social.

10. Teniendo en cuenta lo narrado en el hecho anterior y que solo trabajé durante ocho años, tres meses y diez días, es claro que no cumple con las semanas suficientes para recibir una pensión.

11. Que a pesar que no tiene derecho a una pensión por no cumplir con el número mínimo de semanas cotizadas, considera que sí tiene derecho a una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

12. Que el día 30 de agosto de 2021, solicitó de manera formal ante el Departamento del Cesar una indemnización sustitutiva de su pensión de vejez.

13. Que el día 27 de septiembre de 2021, el Departamento del Cesar emitió primer pronunciamiento sobre la petición, expresando que por tratarse de un trámite de reconocimiento de una prestación económica de seguridad social, el término para resolver de fondo la solicitud sería hasta de cuatro (04) meses.

14. Que el día 21 de enero de 2022, a través de la resolución 000166 de 2022 se resolvió de manera desfavorable la solicitud de indemnización sustitutiva.

15. Que negaron la solicitud bajo dos argumentos i) Que no hizo cotización a seguridad social y ii) Que el tiempo laborado fue antes de la ley 100 de 1993 y que por lo tanto no tiene derecho a que se le reconozca Indemnización sustitutiva.

16. Que presentó dentro del término correspondiente el recurso de reposición en contra de la resolución 000166 de 2022 el día 27 de enero de 2022.

17. Que el 3 de marzo de 2022, el Departamento del Cesar, sin se mantuvo en los mismos argumentos de la primera resolución para concluir en que la confirmaba.

18. Que a pesar que a los 57 años (hace 11 años) y de que padezco ENFERMEDADES DEGENERATIVAS Y PROGRESIVAS, no se me ha reconocido el derecho presentando argumento que ya la Corte Constitucional en casos análogos a despachado como no aceptables. Teniendo en cuenta sus enfermedades, no se puede olvidar que incluso su derecho a la salud corre riesgos al no tener algún amparo en su seguridad social y mínimo vital.

#### **PRETENSIONES :**

En consecuencia la accionante solicita que sea amparado sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la salud y se hagan las siguientes declaraciones:

PRIMERO: Que se ordene al DEPARTAMENTO DEL CESAR a liquidar y pagar a su favor la INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE PENSIÓN DE VEJEZ a que tiene derecho por su tiempo de servicio para tal entidad, esto es, desde el 26 de abril de 1974 y el 31 de agosto de 1981.

Segundo: Que se vincule al MINISTERIO DE HACIENDA (OFICINA DE BONOS PENSIONALES) y al MINISTERIO DEL TRABAJO por ser entidades encargadas de velar por la expedición y veracidad de los CETIL, así mismo, para que se pronuncien sobre la presente acción de tutela de acuerdo a su conocimiento en la materia.

#### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

El JUZGADO CUARTO CIVIL MUNICIPAL DE VALLEDUPAR, mediante sentencia del 25 de abril de 2022, tuteló los derechos fundamentales invocados por la accionante y ordenó al Gobernador del Departamento del Cesar reconocer y pagar a favor de la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS, la indemnización sustitutiva de pensiones de vejez con base en los lineamientos contemplados en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, por el tiempo laborado entre el 26 de abril de 1974 hasta el 31 de agosto de 1981.

La anterior decisión al considerar que sí se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues analizadas las pruebas en conjunto la accionante cuenta con 69 años de edad, los diagnósticos y patologías que padece tal como "OSTEOARTRITIS DE MANOS" "OSTEOARTRITIS DE RODILLAS" "LUMBALGIA" "DEDO DE GATILLO" "SÍNDROME DEL TÚNEL CARPIANO" y que se encuentra en nivel C4 vulnerable según el certificado del SISBEN, por lo tanto por su edad, patologías y condiciones económicas someterla el proceso ordinario resulta ineficaz.

Además el sentenciador de primera instancia encontró probado dentro del expediente electrónico que la demandada laboró con la Gobernación Departamental del Cesar, que durante la relación laboral el empleador no realizó los aportes obligatorios a pensión, que la señora Ana Sabina Ortiz Lagos cumple con los requisitos contenidos en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, pues a la fecha de esta providencia tiene 69 años de edad y no cuenta con el número de semanas mínimos para acceder a la pensión de vejez que según el numeral 2° artículo 33 ejusdem son 1300 y que ha manifestado su imposibilidad de seguir laborando y cotizar al Sistema General de la Seguridad Social en Pensión y que su ex empleador, el Departamento del Cesar, negó su solicitud mediante la cual busca que se le reconozca el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, concluyendo que el ente departamental accionado se encuentra vulnerando los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante.

#### **FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN:**

La GOBERNACIÓN DEL CESAR impugna la anterior decisión al considerar que no es viable efectuar el reconocimiento de las indemnizaciones sustitutivas por tiempos laborados no aportados o cotizados. Que de acuerdo a lo establecido en la Certificación Electrónica de Tiempos Laborados CETIL se puede concluir que no se realizaron descuentos a la seguridad social por tanto no se configura un enriquecimiento sin causa por parte de la entidad. Que solo en el evento en que el empleador hubiere descontado y no hubiera realizado el aporte será este el llamado a pagar.

Por tales motivos fue que mediante Resolución No 000166 del 14 de enero de 2022, se resolvió negar la petición de reconocimiento y pago de la petición de la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS como quiera la indemnización sustitutiva NO se puede otorgar si no cuenta con aportes efectuados a una entidad de previsión y/o seguridad social.

Que tal como se pudo observar, en la certificación de tiempos laborales No. 202107892399999900950011 de fecha Doce (12) de julio del 2021 de la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS que en el período comprendido entre el 26 de abril de 1974 al 31 de agosto de 181 NO se le realizaron los descuentos por concepto de pensión, salud y riesgo. Con todo lo anterior es claro que la Resolución N° No 000166 del 14 de enero de 2022", no adolece de vicios que afecten su legalidad, es decir, no existen vicios de incompetencia, de forma o procedimiento, desviación de poder, falsa motivación o ilegalidad en cuanto al objeto, ni mucho menos afectan el derecho al mínimo vital, dignidad humana a la seguridad social y a la igualdad del accionante porque simple y llanamente no se cumplen los presupuestos facticos y

jurídicos para reconocer la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Que la orden impartida en el fallo proferido por el A-quo no concibe la acción como mecanismo transitorio si no de forma definitiva, por las siguientes razones: i) Como se observa, en ninguno de los numerales de la parte resolutive se expresa que el accionante debe inevitablemente presentar la acción o el medio de control respectivo a partir del fallo de tutela, si no que el juez de primera instancia mediante el fallo se pronuncia de manera definitiva, invadiendo la órbita de los Jueces de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

#### **PROBLEMA JURÍDICO:**

En el presente asunto, el problema jurídico a resolver radica: ¿Si la decisión de primera instancia se ajusta a los lineamientos que gobiernan la procedencia de la acción de tutela para el pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez?

#### **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:**

La acción de tutela es un mecanismo de defensa establecido por la constitución a favor de todas personas cuyos derechos fundamentales sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente previstos por la constitución y la ley, cuyo amparo inmediato puede ser reclamado ante los jueces de la república. Esta acción constitucional es de carácter preferente, sumario y subsidiario, por cuanto a él se recurre cuando no estén contemplados otros medios de defensa judicial, tal como indica el artículo 86 de la constitución nacional en su inciso tercero: esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, limitación esta que fue reiterada en el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia T-148 de 2019 M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO respecto al derecho a la seguridad social en materia pensional, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez reiteró lo siguiente:

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

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

carácter irrenunciable e imprescriptible en cabeza de los ciudadanos<sup>1</sup>.

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

En cuanto a su segunda acepción, la seguridad social, como derecho, se encuentra vinculada con la garantía de protección frente a determinadas contingencias que pueden afectar la vida de las personas. Es por ello que su realización se enfoca en la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital, lo que le otorga el carácter de **derecho irrenunciable**.<sup>3</sup>

En este orden de ideas, y a partir de los principios consagrados en la Carta Política, el Legislador profirió la Ley 100 de 1993, a través de la cual reguló las contingencias aseguradas, las instituciones que integran el sistema y los requisitos establecidos para acceder a los derechos prestacionales. Precisamente, el preámbulo de la ley indica que el sistema de seguridad social fue instituido para garantizar la *“cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”*<sup>4</sup>. (Resaltado fuera del texto original)

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

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

*“(…) una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados –prestaciones y autoridades responsables–; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; **la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela** (...)”*<sup>5</sup> (Resaltado fuera del texto original)

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

#### **La indemnización sustitutiva de la pensión de vejez**

4. El Sistema General de Pensiones está conformado por dos regímenes solidarios, que son excluyentes entre sí pero que coexisten: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad<sup>6</sup>. A su vez, estos dos regímenes presentan características comunes consagradas en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

<sup>1</sup> Sentencia T-222 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>2</sup> Sentencia T-681 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> Preámbulo de la Ley 100 de 1993.

<sup>5</sup> Sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, reiterado en sentencia T-468 de 2007, con ponencia del mismo Magistrado. Ver también: Sentencias T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-250 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>6</sup> Artículo 12 de la Ley 100 de 1993.

Particularmente, y en lo que atañe al objeto de estudio por parte de la Sala, dicha norma dispone que *“los afiliados que al cumplir la edad de pensión no reúnan los demás requisitos para tal efecto, tendrán derecho a una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual estén afiliados”*.<sup>7</sup> A su vez, el literal (f) del artículo 13 *ibídem* establece que *“para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta la suma de semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de [la ley 100 de 1993], al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidor público”*. (Resaltado fuera del texto original)

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado que el Legislador reconoció de manera expresa que **los periodos laborados como servidor público** o las cotizaciones efectuadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, serían tenidas en cuenta para reconocer las prestaciones pensionales contempladas en ella, lo cual es un indicador de que éstas funcionan *“bajo la lógica de un sistema programático, en el que tiene especial preponderancia los principios de integralidad y universalidad”*<sup>8</sup>. De lo contrario, si no se hubiese previsto un mecanismo para cubrir aquellos tiempos trabajados que ocurrieron con anterioridad a la vigencia de aquella norma, ya sea con o sin cotización, se habría obstaculizado el acceso de la mayor parte de los trabajadores a su derecho pensional, pues el cambio normativo habría implicado necesariamente la pérdida del tiempo efectivamente trabajado<sup>9</sup>.

5. Ahora bien, es importante señalar que el sistema de pensiones fue diseñado de tal manera que la contingencia de vejez pudiese ser enfrentada desde diferentes supuestos. En un primer supuesto, si la persona cumple con los requisitos señalados por la ley, podrá acceder a la pensión de vejez. Sin embargo, la norma también previó aquel supuesto en el que la persona que cumplió con la edad para obtener la pensión, pero que no acredita el cumplimiento de las demás exigencias para reconocer dicha prestación, **tiene derecho a acceder a una indemnización sustitutiva**, en caso de que esté afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, o a **la devolución de saldos**, si se encuentra en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Es evidente que esta solución supletoria a la pensión de jubilación que consagra la ley, busca proteger el derecho al mínimo vital de los afiliados que, por cualquier circunstancia, no realizaron los aportes suficientes y que dependen económicamente de aquellas sumas que ahorraron a lo largo de su vida laboral, pues por su edad, ya no están condiciones de continuar trabajando para obtener un sustento económico. En ese sentido, y en desarrollo del **principio de integralidad**, el sistema no deja sin amparo de vejez a las personas que no pueden acceder a la pensión, y les reconoce una indemnización de manera sustituta.

6. En línea con lo anterior, el artículo 37 de la Ley 100 de 1993 establece que la indemnización sustitutiva se le reconoce a aquellas personas que hacen parte del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación definida, que *“(…) habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.”* (Resaltado fuera del texto original)

En cuanto a la **causación del derecho a la indemnización sustitutiva**, el artículo 2.2.4.5.1 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, que compiló el artículo 1º del Decreto 1730 de 2001, estableció que habrá lugar a su reconocimiento por parte de las administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, entre otros supuestos, cuando la persona se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener

<sup>7</sup> Literal (p) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

<sup>8</sup> Sentencia T-681 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

derecho a la pensión de vejez y se declare en imposibilidad de seguir cotizando. Por su parte, en lo que respecta al **reconocimiento de la prestación** en comento, el Decreto 1833 *ibídem* dispuso:

*“Cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado.*

(...)

*Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993.”*<sup>10</sup> (Resaltado fuera del texto original)

7. A partir de lo expuesto, esta Corporación estableció una interpretación pacífica a través de la jurisprudencia<sup>11</sup>, en lo que respecta al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, al determinar las siguientes reglas:

(i) En **primer lugar**, a partir del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, la Corte advierte que para otorgar las prestaciones que se contemplan en el sistema general de seguridad social, *“se tendrán en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, cualquiera que sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio.”* Asimismo, en lo que respecta específicamente a la indemnización sustitutiva, el artículo 2º del Decreto 1730 de 2001, compilado en el Decreto 1833 de 2016, estableció que el monto de la indemnización sustitutiva **tendrá en cuenta la totalidad de las semanas cotizadas, inclusive las anteriores a la Ley 100 de 1993.**

De hecho, la jurisprudencia constitucional no solo reconoce la posibilidad del otorgamiento de la prestación a aquellas personas que realizaron cotizaciones antes y después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, sino también a quienes cotizaron únicamente antes de haberse expedido dicha norma. Así, esta Corporación resolvió este segundo supuesto en el mismo sentido, *“a partir del efecto general e inmediato de las normas que regulan el derecho a la seguridad social, que, como se sabe, ha sido reconocido con una vocación general y universal, lo que supone que las prestaciones que se reconocen a su cargo, tan sólo se causan en el momento en que se tornan efectivas la contingencias objeto de amparo y al tenor del régimen normativo en ese momento vigente, sin importar si las mismas estaban o no previstas cuando la persona ingresó al sistema”*<sup>12</sup>. (Resaltado fuera del texto original)

(ii) En **segundo lugar**, la Corte determinó que el derecho al reconocimiento de la indemnización sustitutiva **es imprescriptible** y que no se consagró ningún límite temporal a su aplicación. En este sentido, puede ser solicitada en cualquier tiempo por aquellas personas que cumplieron la edad para pensionarse pero que no acreditaron cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones por un tiempo igual o superior al mínimo requerido para la obtención de la pensión de vejez. Por lo anterior, no es viable que los fondos administradores de pensiones supediten su otorgamiento a que se efectuaran cotizaciones con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

(iii) Finalmente, la Corte entiende que en los casos en los que se pretende el reconocimiento de la indemnización sustitutiva se debe dar eficacia a la **prohibición del enriquecimiento sin causa**. Lo anterior por cuanto si una entidad que recibió las cotizaciones pensionales de un afiliado, no le reconoce la prestación solicitada [en este caso la indemnización sustitutiva] y, además, retiene los aportes que realizó durante su vida laboral, la administradora o caja tiene a su favor un activo líquido

<sup>10</sup> Artículo 2.2.4.5.2 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, compilatorio del artículo 2º del Decreto 1730 de 2001.

<sup>11</sup> Ver Sentencias: T-1088 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-850 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-849A de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-750 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; T-681 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, y T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>12</sup> Sentencia T-681 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

sin causa que lo justifique. En esa medida, si un usuario no cumplió con los requisitos para acceder a la pensión de vejez y manifiesta que no tiene recursos para continuar cotizando al sistema, **es necesario devolverle las cotizaciones efectuadas mediante la figura de la indemnización sustitutiva.**

8. Aunado a lo anterior, existe una normatividad que cobija específicamente los requisitos para la emisión y redención de los bonos pensionales que se deban expedir por traslado de los servidores públicos al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentra consagrada en el Decreto 1314 de 1994. Esta norma, en su artículo 2º, dispone que “[habrá] lugar al bono pensional de que trata [el Decreto 1314] cuando el traslado que lo origina corresponda a quienes estén prestando servicios o hubieren prestado servicios al Estado o a alguna de sus entidades descentralizadas como servidores públicos de cualquier orden, con vinculación contractual o legal y reglamentaria”. Adicionalmente, prescribe que los bonos pensionales deberán ser emitidos dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de traslado del afiliado al régimen de prima media.

**El artículo 4º del decreto en cita, consagra que estos bonos pensionales deben ser emitidos por la última entidad pagadora a la cual haya pertenecido el afiliado o por la Nación o la entidad territorial. A su vez, el artículo 7º regula lo relacionado con su redención, cuando el usuario se pensione en el Instituto de Seguros Sociales por vejez, invalidez o cuando se cause la pensión de supervivencia y cuando haya lugar a la indemnización sustitutiva.**

De acuerdo con esta norma, es evidente que **el bono pensional se puede redimir en los casos en los que hay lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, cuando la persona prestó servicios al Estado o a una de sus entidades descentralizadas y que se trasladó al ISS.** (Negrillas y subrayas fuera de texto)

#### **CASO CONCRETO**

La accionante ANA SABINA ORTIZ LAGOS considera vulnerados sus derechos fundamentales a la salud y seguridad social por parte de la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR toda vez que negó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez bajo dos argumentos i) Que no hizo cotización a seguridad social y ii) Que el tiempo laborado fue antes de la ley 100 de 1993.

La GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR manifestó en su contestación que la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para establecer si hay lugar a ello, pues la presunta vulneración alegada al controvertir los actos administrativos que son objeto de reproche, pueden ser reparada mediante el ejercicio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la accionante no ha demostrado el perjuicio irremediable que desplace los mecanismos ordinarios.

El JUZGADO CUARTO CIVIL MUNICIPAL DE VALLEDUPAR, tuteló los derechos fundamentales invocados por la accionante y ordenó al Gobernador del Departamento del Cesar reconocer y pagar a favor de la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS, la indemnización sustitutiva de pensiones de vejez con base en los lineamientos contemplados en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, por el

tiempo laborado entre el 26 de abril de 1974 hasta el 31 de agosto de 1981.

La anterior decisión al considerar que sí se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues analizadas las pruebas en conjunto la accionante cuenta con 69 años de edad, los diagnósticos y patologías que padece tal como "OSTEOARTRITIS DE MANOS" "OSTEOARTRITIS DE RODILLAS" "LUMBALGIA" "DEDO DE GATILLO" "SÍNDROME DEL TÚNEL CARPIANO" y que se encuentra en nivel C4 vulnerable según el certificado del SISBEN, por lo tanto por su edad, patologías y condiciones económicas someterla el proceso ordinario resulta ineficaz.

Además el sentenciador de primera instancia encontró probado dentro del expediente electrónico que la demandada laboró con la Gobernación Departamental del Cesar, que durante la relación laboral el empleador no realizó los aportes obligatorios a pensión, que la señora Ana Sabina Ortiz Lagos cumple con los requisitos contenidos en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, pues a la fecha de esta providencia tiene 69 años de edad y no cuenta con el número de semanas mínimos para acceder a la pensión de vejez que según el numeral 2° artículo 33 ejusdem son 1300 y que ha manifestado su imposibilidad de seguir laborando y cotizar al Sistema General de la Seguridad Social en Pensión y que su ex empleador, el Departamento del Cesar, negó su solicitud mediante la cual busca que se le reconozca el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, concluyendo que el ente departamental accionado se encuentra vulnerando los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante.

La GOBERNACIÓN DEL CESAR impugna la anterior decisión al considerar que no es viable efectuar el reconocimiento de las indemnizaciones sustitutivas por tiempos laborados no aportados o cotizados. Que de acuerdo a lo establecido en la Certificación Electrónica de Tiempos Laborados CETIL se puede concluir que no se realizaron descuentos a la seguridad social por tanto no se configura un enriquecimiento sin causa por parte de la entidad. Que solo en el evento en que el empleador hubiere descontado y no hubiera realizado el aporte será este el llamado a pagar.

Descendiendo al caso sometido a estudio y de las pruebas que obran dentro del expediente se puede determinar de los certificados CETIL que fueron aportados por la accionante que laboró en la Institución Agrícola de El Copey, Cesar-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR desde el 26 de abril de 1974 hasta el 31 de agosto de 1981 y que no se realizaron aportes a salud, pensión ni riesgos profesionales durante ese tiempo.

También puede observarse del certificado CETIL aportado por la accionante que laboró desde el 01 de septiembre de 1981 hasta el 06 de agosto de 1982, para la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, tiempo durante el cual se hicieron los aportes a salud, pensión y riesgos profesionales ante ISS/COLPENSIONES.

Obra dentro del expediente la Resolución 000166 del 14 de enero de 2022, por medio de la cual se niega la petición de reconocimiento y pago de indemnización sustitutiva presentada por la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS como motivación la entidad expuso que en el periodo comprendido entre el 26 de abril de 1974 hasta el 31 de agosto de 1981 no se realizaron aportes a salud, pensión ni riesgos profesionales durante ese tiempo.

A través de apoderado judicial, la accionante interpone recurso de reposición en contra de la anterior decisión la cual decide mantener en firme la resolución 000166 del 14 de enero de 2022.

Puede observarse la Resolución GNR 179053 del 20 de junio de 2016 de ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES" por medio del cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez de la señora ANA SABINA ORTIZ LAGOS desde 1981 09 01 hasta 1982 04 30 y desde el 1982 05 01 hasta el 1982 09 01.

Pues bien, considera el Despacho que los precedentes constitucionales que fueron aportados por la parte accionante distan de las circunstancias que hoy son objeto de estudio, pues en la mayoría, la Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales y ordena a las entidades territoriales pagar la indemnización sustitutiva de pensión de vejez cuando el trabajador NUNCA fue afiliado a un fondo pensional.

En el asunto de la referencia observa el despacho que la accionante ANA SABINA ORTIZ LAGO sí estuvo afiliada a un fondo pensional ISS/COLPENSIONES y de ello da cuenta el certificado CETIL que fue aportado, máxime que fue reconocida por esa Administradora una Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez a través de Resolución GNR 179053 del 20 de junio de 2016.

En este punto es oportuno traer a estudio las conclusiones a las que llegó la Corte Constitucional<sup>13</sup> en la sentencia transcrita en precedencia así:

**"(...) después de analizar las normas que regulan la indemnización sustitutiva, así como la jurisprudencia constitucional pertinente, la Sala de Revisión encuentra que (i) las administradoras de pensiones a las cuales se encuentra afiliado el solicitante de la indemnización sustitutiva deben reconocer dicha prestación teniendo en cuenta los tiempos laborados o cotizados al sistema de pensiones, independientemente de si los mismos ocurrieron con anterioridad a la entrada en**

---

<sup>13</sup> T-148 de 2019 M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

**vigencia de la Ley 100 de 1993; sin perjuicio de que éstas puedan repetir contra los antiguos empleadores para los cuales trabajó el accionante y que estuvieren en la obligación de reconocer la prestación por los tiempos trabajados sin cotización al ISS. A su vez, (ii) se estableció que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1314 de 1994, hay lugar a la redención del bono pensional en los casos en los que se reconozca la indemnización sustitutiva, cuando la persona prestó servicios al Estado o a una de sus entidades descentralizadas y que se trasladó al ISS. (...)**  
**(Negrillas y subrayas fuera del texto original)**

Por lo anterior no comparte el Despacho la decisión proferida por el A-quo cuando ordena al Departamento del Cesar reconocer y pagar la Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez a la señora ANA SABINA ORTÍZ LAGOS con base en los lineamientos contemplados en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, por dos razones muy importantes; la primera, porque se vislumbra un conflicto de orden legal que escapa de las esferas del Juez constitucional debido a que GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR, manifiesta que no es posible hacer el pago porque no hay un enriquecimiento sin causa en virtud a que a la accionante no se le hicieron los descuentos respectivos durante el tiempo laborado.

La segunda razón, y más relevante, es que la orden de pago que fue dada por el Juzgado Cuarto Civil Municipal a la entidad accionada GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR se hizo bajo la circunstancia de nunca haber sido afiliada la señora ANA SABINA ORTIZ LAGO a un fondo pensional, lo que dista de la realidad, pues como se analizó del certificado CETIL, la accionante sí estuvo afiliada a un fondo pensional en este caso ISS/COLPENSIONES, administradora que reconoció Indemnización Sustitutiva de Pensión de Vejez por el tiempo en que se realizaron las cotizaciones ante la entidad.

En ese entendido, se puede concluir que GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR trasladó el riesgo al ISS/COLPENSIONES antes de terminar el vínculo laboral con la señora ANA SABINA ORTIZ, de no haber ocurrido así, existiría eventualmente, la responsabilidad de asunción del reconocimiento y pago de la indemnización, únicamente a cargo de la entidad territorial, situación que tendría que determinar el juez ordinario.

En cuanto a la subsidiariedad e inmediatez, la accionante ANA SABINA ORTIZ LAGOS en su escrito de tutela manifiesta que "hace más de diez años debió haber recibido algún tipo de prestación económica por parte del sistema de seguridad social", lo que implica que desde esa fecha estaba facultada para reclamar la indemnización sustitutiva a la que considera que GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR es la obligada a pagar, pero solo hasta el 30 de agosto de 2021 realizó la petición solicitando la prestación, lo que permite inferir que su mínimo vital no es el impulso que la lleva a utilizar este mecanismo constitucional, pues de haber sido así, habría reclamado con más premura, inclusive ya habría obtenido sin duda alguna, un pronunciamiento de la justicia ordinaria en caso de haber

Acción de tutela de segunda instancia Accionante: ANA SABINA ORTIZ LAGOS contra GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, MINISTERIO DE HACIENDA Y MINISTERIO DEL TRABAJO. VINCULADO: COLPENSIONES. RAD. 20001 40 03 004 2022 00150 01.

agotado el mecanismo previsto por el legislador para reclamar este tipo de prestaciones.

Así mismo es preciso establecer que de acuerdo a las patologías que padece la accionante y revisadas las historias clínicas que fueron aportadas, las mismas datan del 2018 aproximadamente, patologías que se encuentran en tratamiento, lo que no le impide acudir a la jurisdicción competente.

Por lo demás considera el despacho que aún le quedan varios caminos a la accionante, como es solicitar con base en los hechos que fueron expuestos en el escrito de tutela, la reliquidación de la indemnización sustitutiva de pensión de vejez ante ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES y en el evento en que la solicitud sea resuelta desfavorablemente a sus pretensiones, acudir al juez laboral para que defina la situación que ha sido expuesta en sede constitucional.

Sin más consideraciones, el despacho revocara la decisión proferida por el JUZGADO CUARTO CIVIL MUNICIPAL DE VALLEDUPAR para en su lugar NEGAR por improcedente la acción de tutela instaurada por ANA SABINA ORTIZ LAGOS contra GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, MINISTERIO DE HACIENDA y MINISTERIO DEL TRABAJO.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar, Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

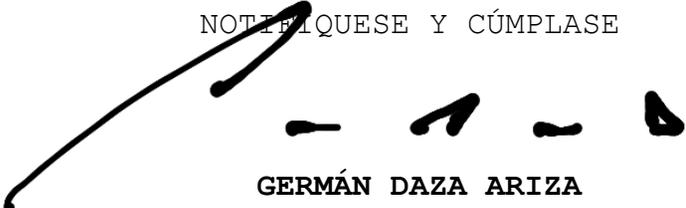
**RESUELVE:**

**PRIMERO:** REVOCAR la sentencia proferida el 25 de abril de dos mil veintidós (2022) para en su defecto NEGAR por IMPROCEDENTE la acción de tutela instaura por ANA SABINA ORTIZ LAGOS contra GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DEL CESAR, MINISTERIO DE HACIENDA y MINISTERIO DEL TRABAJO en mérito de las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta providencia a las partes en la forma más expedita.

**TERCERO:** En consecuencia, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, envíese el expediente la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

  
GERMÁN DAZA ARIZA

Juez.