

Expediente T-1.805.953

Sentencia T-531/08

ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES-Facultad en materia de recaudo de aportes que los empleadores y beneficiarios adeudan al régimen de seguridad social en pensiones

Las facultades conferidas a las entidades públicas administradoras de pensiones, en materia de recaudo de los aportes que los empleadores y beneficiarios adeudan al régimen de seguridad social en pensiones, tiene que ver i) con el cobro persuasivo de las obligaciones, la determinación de su monto y exigibilidad, mediante la expedición de la liquidación certificada correspondiente y, de no ser ello posible ii) con su ejecución, por la vía de la jurisdicción coactiva, con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales de los implicados en el procedimiento. De manera que las administradoras públicas están en el deber de determinar el monto de las sumas que los empleadores y beneficiarios adeudan al Sistema de Seguridad Social y proceder a su cobro coactivo, no solo por la importancia que la recuperación oportuna de los recursos comporta para la viabilidad financiera del Sistema, sino, particularmente, porque las actuaciones previstas en el ordenamiento permiten a los aludidos conocer el estado de sus obligaciones con la seguridad social, contradecirlo, probar en su favor y entablar los recursos administrativos y judiciales pertinentes.

ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES-Disposición legal acerca de las facultades de control sobre la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de aportes que financian el Sistema de Seguridad Social

El artículo 91 de la Ley 488 de 1998, modificado por el 99 de la Ley 633 de 2000, en lo que tiene que ver con el control sobre la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el Sistema de Seguridad Social, previó actuaciones conjuntas de las entidades administradoras, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de la Protección Social, con independencia del carácter público o privado de aquellas. Señala la norma i) que, en ejercicio de sus facultades de control, las administradoras deben verificar la información que los aportantes afiliados o beneficiarios suministran al Sistema, solicitando las explicaciones pertinentes y adelantando labores de persuasión, en procura de que se corrijan las inexactitudes e inconsistencias detectadas y ii) que, culminada la etapa de intervención, sin lograr el resultado esperado, lo conducente tenía que ver con trasladar las actuaciones surtidas a la Superintendencia Nacional de Salud o al Ministerio de la Protección Social, según el riesgo de que se trate. Advierte la disposición que, en ningún caso, las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente las declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES-No puede modificar unilateralmente las declaraciones de autoliquidación recibidas salvo que se trate de simples errores aritméticos o del periodo de cotización

ACCION DE TUTELA CONTRA EL SEGURO SOCIAL-Facultades de verificación y control sobre historias laborales, sin límite de tiempo con vulneración al debido proceso y desconociendo, por su mera liberalidad, sus propias decisiones

Referencia: expediente T-1.805.953

Acción de tutela instaurada por María Stella Olmos de Moreno contra el Seguro Social

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de mayo del año dos mil ocho (2008).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por María Stella Olmos de Moreno contra el Seguro Social, porque la entidad accionada se niega a reconocerle la pensión de vejez, sin perjuicio del cumplimiento de la condición de incrementar las semanas cotizadas, previamente exigida por la entidad.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La señora María Stella Olmos de Moreno, por intermedio de apoderada, solicita el restablecimiento de su derecho fundamental a la seguridad social.

Afirma que en abril de 1992 y en agosto del año 2002, el Seguro Social, al tiempo que le negó la pensión de vejez, se pronunció sobre el número de semanas cotizadas según su historia laboral e hizo hincapié en su derecho a seguir cotizando para acceder a la prestación.

Agrega que no obstante lo anterior y sin perjuicio del cumplimiento del requisito "nuevamente el Instituto de los Seguros Sociales con resolución 01669 de fecha 5 de septiembre del 2007, niega la pensión de vejez argumentando ahora que solo tiene 982 semanas cotizadas y haciéndole saber que no procede ningún recurso y queda agotada la vía gubernativa".

Destaca que cuenta con 78 años, que no puede seguir cotizando dada su avanzada edad y que no cuenta con recursos propios, razón por la cual un hijo atiende sus necesidades inmediatas.

2. Intervención pasiva

Mediante Oficio 2733 de 9 de noviembre de 2007, el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá le comunicó al Seguro Social la admisión de la demanda, enviándole copia del escrito de tutela y de sus anexos, pero la entidad no intervino en la actuación.

3. Pruebas

3.1 En el expediente obran, entre otros, los siguientes documentos:

-Fotocopia de la Resolución No. 004614, expedida por el Seguro Social el 24 de abril de 1992 para negar la pensión de vejez solicitada por el asegurado María S. Olmos Vda. de Moreno, nacida el 13 de agosto de 1930.

Entre otros aspectos, el documento señala:

"Que según el certificado de semanas y categorías, el asegurado ha cotizado un total de 611 semanas de las cuales 300 corresponden a los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad mínima requerida.

Que según el artículo 12 del Acuerdo 040 de 1990 (Decreto 758 de 1999) para tener derecho a la pensión de vejez se requiere tener 55 años de edad, si es MUJER y de haber acreditado un mínimo de 500 semanas cotizadas durante los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas o 1000 semanas sufragadas en cualquier tiempo.

Que por las razones expuestas se concluye que el asegurado no es acreedor a la pensión de vejez reclamada."

-Fotocopia de la Resolución 019270, expedida por el Seguro Social el 27 de agosto de 2002, para negar la prestación por vejez, solicitada por el asegurado María Stella Olmos de Moreno, en razón de que "según el certificado de semanas y categorías el asegurado ha cotizado un total de 985 semanas, de las cuales 297 (sic) corresponden a los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad mínima requerida".

Agrega la Resolución que la asegurada puede seguir cotizando, "hasta cumplir las 1.000 semanas o reclamar la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, cuando cese la obligación de cotizar por no tener relación laboral dependiente alguna y manifieste su imposibilidad de continuar cotizando para pensiones".

-Fotocopia de la Resolución No. 022485, expedida por el Seguro Social el 8 de agosto de 2005 para negar a la señora María Stella Olmos de Moreno la prestación por vejez.

La entidad accionada consideró i) que según el certificado de semanas y categorías la asegurada ha cotizado un total de 999 semanas; ii) que para tener derecho a la prestación se requiere alcanzar 1.000 semanas y iii) que la interesada puede seguir aportando, hasta completar el requisito u optar por la indemnización sustitutiva.

-Fotocopia de la Resolución 01669, expedida por el Seguro Social el 5 de septiembre de 2007 para negar el recurso de apelación interpuesto por la actora, confirmando la Resolución 022485 de 2005.

Expuso la entidad:

"(..) en contra del anterior acto administrativo el asegurado estando dentro del término de ley y mediante escrito presentado el día 11 de octubre de 2005 , interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en donde se solicita que se revise las semanas cotizadas teniendo en cuenta que en la Resolución No. 019270 se le negó la prestación por vejez con [985] semanas y posteriormente cotizó 17 adicionales para un total de 1002 semanas cumpliendo así con el tiempo exigido para beneficiarse de la prestación por vejez.

Que mediante Resolución No. 027694 del 10 de julio de 2006, el Seguro Social S.C. y D.C. resolvió el recurso de reposición correspondiente en donde previo estudio decide confirmar la decisión inicial y conceder el recurso de Apelación ante la Gerencia Seccional Cundinamarca y D.C.

(..)

(..) revisada nuevamente la Historia Laboral expedida por la Gerencia de Historia Laboral y Nómina de Pensionados, fecha de proceso 08 de mayo de 2007 y efectuado el procedimiento de imputación de pagos previsto en los decretos 1818 de 1996 y 1406 de 1999 fecha de proceso 24 de agosto de 2007 se pudo establecer que la asegurada ha cotizado de manera interrumpida desde el 01 de enero de 1967 al 30 de septiembre de 2006 un total de 982 semanas para cubrir los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), de los cuales, 275 semanas fueron cotizadas dentro de los veinte años anteriores al cumplimiento de la edad mínima requerida para acceder al reconocimiento de prestación solicitada, es decir que fueron cotizadas entre el 26 de julio de 1965 al 26 de julio de 1985".

4. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, deniega a la señora María Stella Olmos de Moreno el amparo constitucional que reclama, fundado en que la actora cuenta con la acción contencioso administrativa para demandar del Seguro Social el restablecimiento de sus derechos y en que la misma no afronta un perjuicio irremediable, habida cuenta que "no se trajo al escenario del proceso siquiera su prueba sumaria".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la decisión ya referida, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto de 14 de febrero de 2008, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de esta Corporación.

2. Problema Jurídico

Corresponde a esta Sala revisar la Sentencia proferida el 20 de septiembre del año 2007, por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, para negar la protección constitucional invocada por la señora María Stella Olmos de Moreno, en razón de que la actora cuenta con la acción contencioso administrativa, para demandar la decisión del Seguro Social que le niega la pensión de vejez y dado que la misma no demuestra que afronta un perjuicio irremediable.

Ahora bien, se conoce i) que el Seguro Social, en los años 1992 y 2002, le negó a la actora la pensión de vejez, fundado en que su Historia Laboral permitía establecer que contaba con 985 semanas y que debía seguir cotizando hasta completar el requisito u optar por la indemnización sustitutiva, ii) que la señora Olmos de Moreno se dio a la tarea de aportar a la seguridad social para acceder a la prestación y iii) que, a la postre, cuando según la información previamente suministrada por la accionada la asegurada habría cumplido la exigencia, la entidad accionada optó por modificar unilateralmente el conteo inicial y negar la prestación.

Lo último, previa una nueva revisión de la Historia pensional de la actora y con fundamento en las atribuciones conferidas en materia de imputación de pagos, por los Decretos 1818 de 1996 y 1406 de 1999.

De manera que esta Sala deberá analizar la competencia, el procedimiento y los términos establecidos en el ordenamiento para adecuar las historias laborales de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en pensiones, porque las actuaciones del accionado dan a entender que las

administradoras pueden alterar la situación pensional de sus afiliados, sin límite de tiempo y con desconocimiento de sus garantías constitucionales.

No obstante, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de amparo y en consideración a la razón esgrimida por el Juez de instancia para negar la protección, previamente la Sala habrá de pronunciarse sobre la procedencia de la acción.

1. Consideraciones preliminares

3.1 La acción que se revisa es procedente

3.1.1 El Juez Catorce Civil del Circuito de Bogotá sostiene que la actora debe promover ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el restablecimiento de sus derechos fundamentales, sin considerar que la señora Olmos de Moreno, nacida el 26 de julio de 1930, se acerca a los 78 años y manifiesta que no cuenta con recursos para atender sus necesidades vitales.

Dispone el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo que la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, conoce, entre otros asuntos, de los conflictos jurídicos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.

Siendo así, sería la jurisdicción ordinaria del trabajo la encargada de dilucidar si la actora cumple los requisitos para recibir pensión de vejez, en consideración al número de semanas cotizadas por su empleador y no la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo considera el juez de instancia.

3.1.2 No obstante, la sola existencia del medio ordinario de defensa no puede esgrimirse para negar a la actora el restablecimiento de su derecho a la pensión de vejez i) si se considera que los artículos 13 y 46 de la Constitución Política imponen al Estado, a la sociedad y a la familia, la adopción de medidas especiales en procura de la protección, asistencia e integración a la vida activa y comunitaria de las personas de la tercera edad; ii) toda vez que quienes superaron el límite probable de vida no pueden ser conminados a aguardar por largo tiempo la definición de sus derechos y iii) habida cuenta que el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 ordena a los jueces de tutela resolver, en concreto, esto es, de cara a la situación que afronta el accionante y la idoneidad del medio ordinario, su competencia constitucional, en todos los casos.

De manera que la actora podía reclamar ante el juez constitucional, como efectivamente sucedió, el restablecimiento de su derecho a la seguridad social, sin tener que acudir ante la jurisdicción del trabajo, como tendrían que hacerlo -dado el carácter subsidiario y residual de la acción constitucional de defensa de los derechos fundamentales- quienes pueden procurarse el sustento y cuentan con la vitalidad que se requiere para promover acciones ordinarias y aguardar su desenlace.

Señala al respecto la jurisprudencia constitucional;

" (...) lo anterior nos lleva a postular como imperativo en la acción de tutela, la protección no solo de la VEJEZ sino especialmente de la ANCIANIDAD.

No se puede ubicar en la misma situación a quien adquiere su pensión de vejez por llegar a los

sesenta años con quien habiéndola adquirido ya entra en la respetabilísima etapa de la ancianidad donde cada día que pasa es un inexorable y veloz alejamiento de la vida. Si bien es cierto que aumenta en el mundo moderno el número de sexagenarios, de todas maneras quienes llegan a los 82 años son los menos y estadísticamente figuran como elementos de excepción. Es justo, pues, hacer una discriminación positiva para quien llega a esta edad proterva.

Lo anterior implica preguntar: qué garantías constitucionales tiene quienes sobrepasan la edad de la vida probable?

Si un anciano afirma que no puede esperar más tiempo para reclamar su derecho, entonces será humano que la respuesta que se le de sea la de que acuda a procedimientos que duran hasta diez años? O, por el contrario, ese declive natural de la vida determina una razonabilidad que le impone a la Corte aceptar que para quien supera el límite de la vida probable la protección de sus derechos incluye la necesidad de una pronta resolución?

La equidad permite que para igualar las cargas de los ancianos frente a otros jubilados que no han superado la edad de vida probable de los colombianos, se puede aplicar la tutela, como mecanismo transitorio, ordenándose que el derecho prestacional del reclamante, si se ajusta a la ley, sea visualizado por el anciano, sin que la existencia de otros medios de defensa judiciales se constituya en disculpa para que el longevo no conozca en vida la solución para sus derechos reclamados. Esta es una forma de valorar la eficacia y decidir jurídicamente con base en los elementos fácticos[1].

De manera que la acción que se revisa, en cuanto niega la protección por improcedente, tendrá que revocarse, para, en su lugar, entrar al fondo de la pretensión y resolver si la entidad accionada podía reversar la Historia Laboral de la actora, porque, de no ser ello así, lo conducente tiene que ver con disponer el reconocimiento inmediato de la prestación que la señora Olmos de Moreno reclama.

En cuanto la actora i) habría alcanzado el número de semanas exigidas para acceder a la prestación, según la verificación efectuada por la administradora accionada en los años de 1992 y 2002, conforme lo indican las Resoluciones 4614 y 19270 respectivamente y ii) supera con creces los 55 años de edad.

3.2 Garantías constitucionales en las actuaciones administrativas relacionadas con la liquidación de aportes, ejecución y adecuación de historias laborales

3.2.1 Debido proceso en la determinación y ejecución de pasivos pensionales

3.2.1.1 La Ley 100 de 1993 otorgó al Seguro Social[2], en calidad de autoridad pública administradora del régimen de prima media con prestación definida, la facultad de ejecutar coactivamente los créditos a cargo de los empleadores por concepto de aportes[3] e intereses moratorios[4], con base en la liquidación previamente elaborada por el mismo, que da lugar a la elaboración del título y adelantar su ejecución.

Señala al respecto el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007:

"El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP[5], se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Todas las entidades que administran contribuciones parafiscales de la Protección Social estarán obligadas a adelantar las acciones de cobro persuasivo que tienen en sus competencias. Así mismo, cuando el empleador o afiliado cotizante ha omitido liquidar y pagar o lo ha hecho incorrectamente, dichas entidades están en la obligación de adelantar procedimientos persuasivos para que se cumpla con las obligaciones en debida forma.
2. Una vez agotada la fase de cobro persuasivo, las entidades que tengan la facultad de adelantar cobro coactivo deberán realizar esta actuación.
3. Las entidades integrantes del sistema que no puedan adelantar cobro coactivo deberán acreditar ante la UGPP haber agotado todas las instancias y acciones persuasivas pertinentes para el cobro, que señale el reglamento, sin haberla obtenido. En tal caso la UGPP adelantará el proceso de cobro correspondiente.
4. Cuando a pesar de la solicitud a que se refiere el numeral 1, el empleador o el afiliado cotizante no hayan hecho la liquidación correspondiente o no hayan corregido la liquidación incorrecta, se procederá así:
 - a) Las entidades administradoras de carácter público procederán a efectuar una liquidación oficial en la cual se determine el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente;
 - b) Las entidades administradoras que no tengan carácter público, deberán informarlo a la UGPP para que esta proceda a expedir el acto de liquidación oficial correspondiente. Para realizar la liquidación a que se refiere este numeral las administradoras públicas y la UGPP tendrán las facultades a que se refiere el artículo 664 y demás normas concordantes del Estatuto Tributario.
5. En todo caso, cualquier entidad de sistema de seguridad social integral podrá celebrar convenios con la UGPP para adelantar las gestiones de determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social. Las entidades que acuden a la UGPP para estos fines deberán asumir el costo de la gestión.

Previamente a la expedición de la liquidación oficial deberá enviarse un requerimiento de declaración o corrección, el cual deberá ser respondido dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación por correo. Si no se admite la propuesta efectuada en el requerimiento, se procederá a proferir la respectiva liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes. Contra la liquidación oficial procederá el recurso de reconsideración, el cual podrá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial y la resolución que lo decida, que deberá proferirse en el máximo de un (1) posterior a la interposición de recursos, agotará vía gubernativa.

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios".

3.2.1.2 Se comprende, en consecuencia, que las facultades conferidas a las entidades públicas administradoras de pensiones, en materia de recaudo de los aportes que los empleadores y beneficiarios adeudan al régimen de seguridad social en pensiones, tiene que ver i) con el cobro

persuasivo de las obligaciones, la determinación de su monto y exigibilidad, mediante la expedición de la liquidación certificada correspondiente y, de no ser ello posible ii) con su ejecución, por la vía de la jurisdicción coactiva, con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales de los implicados en el procedimiento.

Señala al respecto la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

"(..) no cabe duda que la "liquidación certificada de la deuda", expedida por el ISS, ante la ausencia de otro en el cual se indique la deuda con todas sus características, constituye un verdadero acto administrativo y más concretamente el acto que en el caso concreto puso fin a la actuación administrativa, y en consecuencia debe ser notificada al interesado, aun cuando contra ella no proceda recurso alguno, pues sólo así se logra la firmeza del acto, y adquiere el mérito ejecutivo a que se refiere el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, para que pueda iniciarse el cobro por la vía de la jurisdicción coactiva. Esta norma se entiende en concordancia con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, cuando señala que la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado "prestará mérito ejecutivo", pues una cosa es que la liquidación pueda convertirse en título ejecutivo, y otra bien diferente es que quede ejecutoriada y en consecuencia preste mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva.

Ahora bien, no puede aceptarse como justificación, para omitir el deber legal de notificar los actos que decidan en forma definitiva una actuación administrativa, el hecho de "estar en desventaja" frente a las administradoras particulares, que alega la apoderada de la demandada, puesto que la diferencia radica en que por disposición expresa del artículo 79 del Código Contencioso Administrativo, son distintas las vías establecidas para hacer efectivo el cobro de los aportes adeudados, según sea la naturaleza jurídica de la administradora. Esto es, jurisdicción coactiva tratándose de entidades públicas, en cuyo caso están investidas de facultades para el cobro y en consecuencia los actos de ejecución deben sujetarse a las normas que rigen las actuaciones administrativas; mientras que tratándose de administradoras particulares, y precisamente por no tener facultades para ejecutar directamente los créditos a su favor, deben acudir ante la jurisdicción ordinaria, previa la configuración del documento que contenga la liquidación de la obligación clara, expresa y actualmente exigible.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Seguro Social profirió el mandamiento de pago (..), mediante el cual se libró orden de pago a su favor y a cargo de la demandante, por concepto de los aportes patrono-laborales en mora, en la suma determinada en la "liquidación certificada de la deuda" (..), sin que ésta hubiera sido notificada a la demandante, es del caso concluir que si bien es posible reconocer la existencia del título ejecutivo, puesto que está contenido en el acto administrativo denominado "liquidación certificada de la deuda", éste carece de eficacia, pues la falta de notificación del mismo no afecta su validez, pero si impide su ejecutoria, la cual como ya se dijo solo era posible a través de su notificación.

De otra parte, el hecho de que contra la "liquidación certificada de la deuda" no proceda recurso alguno, no implica que deba omitirse su notificación, puesto que ésta tiene como finalidad garantizar el derecho que asiste a la deudora de controvertir la legalidad de dicha liquidación, mediante el ejercicio de la acción contenciosa respectiva.

Así que, no sólo se vulnera el debido proceso y el derecho de defensa de la deudora, cuando se le niega la posibilidad de conocer y discutir el acto administrativo contentivo de la obligación que es objeto de cobro por jurisdicción coactiva, sino que carece el acto de fuerza ejecutoria".[6]

De manera que las administradoras públicas están en el deber de determinar el monto de las sumas que los empleadores y beneficiarios adeudan al Sistema de Seguridad Social y proceder a su cobro coactivo, no solo por la importancia que la recuperación oportuna de los recursos comporta para la viabilidad financiera del Sistema, sino, particularmente, porque las actuaciones previstas en el ordenamiento permiten a los aludidos conocer el estado de sus obligaciones con la seguridad social, contradecirlo, probar en su favor y entablar los recursos administrativos y judiciales pertinentes.

Pero no solo eso, como pasa a explicarse, los usuarios del Sistema de Seguridad Social en Pensiones también participan activamente en la correcta elaboración de sus historias laborales, atendiendo los llamados de autocorrección a cargo de las administradoras del régimen de pensiones, públicas y privadas, al punto que, cuando su mermada vitalidad y el tiempo trabajado les indiquen que pueden exigir las prestaciones que ofrece el Sistema, no tendrían que ser sorprendidos con negativas fundadas en inconsistencias de fácil solución, cuando son advertidas oportunamente.

3.2.2 Debido proceso en las labores de seguimiento, autocorrección y adecuación de historias pensionales

3.2.2.1 El artículo 91 de la Ley 488 de 1998, modificado por el 99 de la Ley 633 de 2000, en lo que tiene que ver con el control sobre la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el Sistema de Seguridad Social, previó actuaciones conjuntas de las entidades administradoras, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de la Protección Social, con independencia del carácter público o privado de aquellas.

Señala la norma i) que, en ejercicio de sus facultades de control, las administradoras deben verificar la información que los aportantes afiliados o beneficiarios suministran al Sistema, solicitando las explicaciones pertinentes y adelantando labores de persuasión, en procura de que se corrijan las inexactitudes e inconsistencias detectadas y ii) que, culminada la etapa de intervención, sin lograr el resultado esperado, lo conducente tenía que ver con trasladar las actuaciones surtidas a la Superintendencia Nacional de Salud o al Ministerio de la Protección Social, según el riesgo de que se trate.

Advierte la disposición que, en ningún caso, las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente las declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

Indica la norma:

"Las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1295 de 1994, independientemente de su carácter público o privado, tendrán la responsabilidad, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema.

En todo caso, en ejercicio de las tareas de control, las entidades administradoras podrán verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido; solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Unico de Aportantes a que alude el inciso

final del presente artículo. En ningún caso las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

Agotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate. En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, dicha competencia recaerá en la Superintendencia Nacional de Salud. En los casos que correspondan al Sistema de Seguridad Social en Pensiones o Riesgos Profesionales, será competente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Además de las obligaciones establecidas en la presente disposición, las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral y las entidades administradoras de los regímenes especiales que existan en materia de seguridad social, tendrán la obligación de suministrar a la entidad encargada de la administración del Registro Unico de Aportantes, RUA, la información relativa a sus aportantes, afiliados y beneficiarios dentro de los términos y con los requisitos que establezca el reglamento. El Registro Unico de Aportantes, RUA, deberá contar con la información completa, confiable y oportuna sobre los aportantes, afiliados y beneficiarios al Sistema de Seguridad Social Integral y a los regímenes especiales en materia de seguridad social, de tal manera que el mismo se constituye en una herramienta para el control del cumplimiento de las obligaciones que la ley establece en materia de seguridad social[7]".

3.2.2.2 Habría que concluir, en consecuencia, que en ejercicio de sus tareas de control, el Seguro Social i) debió verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación recibidas y ii) que, una vez adelantadas las labores de persuasión, sin lograr el resultado esperado, la administradora pública trasladó la cuestión al Ministerio de la Protección Social, porque, "en ningún caso las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización[8]".

Sin que lo anterior permita colegir que las actuaciones de intervención del Seguro Social pudieron realizarse en cualquier tiempo, como tampoco que sus decisiones relacionadas con el estado pensional de sus afiliados no adquirieron firmeza, porque i) "ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria[9]" y ii) razones de seguridad jurídica, el postulado constitucional de la buena fe y los deberes de respeto de los derechos ajenos y no abuso de los propios, "avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo."

Obsérvese que la normatividad a la que remite el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, en lo que tiene que ver con el procedimiento al que se ajustarán las liquidaciones oficiales a las que alude la norma, dispone que, en los dos años siguientes a la fecha de vencimiento de la declaración o de su presentación extemporánea, las liquidaciones privadas quedan en firme y que lo mismo acontece "si vencido el término para practicar la liquidación de revisión esta no se notificó" –Libro V, Título IV, Título IV, artículo 714 E.T.-

Cabe precisar, además, que esta Corte, en los términos de la Sentencia C-835 de 2003, ya citada, declaró inexecutable la expresión "en cualquier tiempo", contenida en el artículo 20 de la ley 797

de 2003, relacionada con la oportunidad para instaurar la revisión de las providencias judiciales, transacciones o conciliaciones judiciales o extrajudiciales que decretan o acuerdan el reconocimiento de sumas periódicas o pensiones de cualquier naturaleza, a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública; comoquiera que "salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley (..)".

Es dable colegir, en consecuencia, que al Seguro Social no le estuvo permitido negar el reconocimiento de una pensión de vejez i) fundado en inconsistencias de las autoliquidaciones de aportes presentadas en cualquier tiempo, ii) obviando el procedimiento legal y necesario de verificación y control de las autoliquidaciones de aportes, iii) pretermitiendo la etapa de cobro persuasivo y iv) haciendo caso omiso de las facultades para culminar la actuación, conferidas al Ministerio de la Protección Social.

3.2.2.3 Los artículos 23 y 27 del Decreto 1818 de 1996[12] reglamentan el procedimiento al que deben sujetarse los empleadores y beneficiarios, para la autocorrección de los errores incurridos, con ocasión de la autoliquidación de aportes; el artículo 44 del Decreto 326 de 1996 autoriza a las entidades administradoras de pensiones para producir notas de ajuste al valor de las cotizaciones y el artículo 53 del Decreto 1406 de 1999 reglamenta la imputación de pagos, por concepto de cotizaciones realizadas al Sistema de Seguridad Social.

Dispone el citado artículo 53:

"ARTICULO 53. IMPUTACION DE PAGOS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES. La imputación de pagos por cotizaciones realizadas a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones se efectuarán tomando como base el total de lo recaudado para cada uno de dichos riesgos, y conforme a las siguientes prioridades:

1. Cubrir los aportes voluntarios realizados por los trabajadores.
2. Cubrir las obligaciones con los fondos de solidaridad.
3. Aplicar al interés de mora por los aportes no pagados oportunamente y correspondientes al período declarado.
4. Cubrir las cotizaciones obligatorias del período declarado. En el caso de pensiones, se entienden incluidos los aportes para la pensión de invalidez y sobrevivientes, al igual que los gastos de administración y reaseguro con el Fondo de Garantías.

Cuando el período declarado corresponda a obligaciones en mora para el riesgo de pensiones, podrá efectuarse el pago correspondiente a dichas obligaciones, siempre y cuando no hubiere tenido lugar el siniestro que daría lugar al pago de prestaciones de invalidez o sobrevivencia.

5. Acreditar lo correspondiente a aportes voluntarios efectuados por el empleador en favor de sus empleados.

Si al hacer aplicación de las sumas recibidas como cotizaciones para el SGSSS, conforme a las prioridades fijadas, los recursos se agotan sin haberlas cubierto completamente, habrá lugar a la devolución del remanente. En el caso de cotizaciones para el Sistema de Seguridad Social en

Pensiones, habrá lugar a la aplicación proporcional del remanente para todos los afiliados y conforme a las prioridades enunciadas.

Cuando con base en un mismo formulario se estén efectuando pagos correspondientes a distintos riesgos o a distintas administradoras, el pago correspondiente a cada uno de ellos será el que aparezca registrado en dicho formulario, y su imputación se hará conforme a lo establecido en el presente artículo.

Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable para los trabajadores independientes.

PARAGRAFO. Para efectuar la imputación de pagos conforme a las prioridades previstas en el presente artículo, se tomará como base el período determinado por el aportante en la respectiva declaración o comprobante de pago. Si después de cubiertos todos los conceptos aquí contemplados existiere un remanente, el mismo se aplicará al período de cotización en mora más antiguo, siguiendo el mismo orden de prioridades establecido".

Para la Sala no pueden ser de recibo, en consecuencia, las imputaciones realizadas por el Seguro Social, a las autoliquidaciones de aportes, sin límite de tiempo, así lo fuere con ocasión del reconocimiento de las pensiones de vejez y sin sujeción a la actuación administrativa establecida en el artículo 91 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con los artículos 23 y 57 de la Ley 100 de 1993, 64 y 79 del Código Contencioso Administrativo.

Particularmente, cuanto la negativa del Seguro Social, además de pretermitir la actuación administrativa a la que se hace mención y soslayar la competencia del Ministerio de la Protección Social en la materia, comporta el desconocimiento de las condiciones impuestas por la administradora pública para acceder a la pensión de vejez, mediante actos administrativos previos, aceptados y cumplidos cabalmente por el beneficiario.

Cabe precisar, en este punto, que el debido proceso se aplica a todas las actuaciones de la administración, como lo puntualizó la Corte al estudiar las facultades de los representantes legales de las entidades encargadas de reconocer prestaciones periódicas, con cargo al tesoro público y que, en tanto se adelantan los procedimientos de control y verificación, establecidos en el ordenamiento "se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad[13]".

4. Caso concreto. La protección será concedida

4.1 En atención a sendas solicitudes presentadas por la señora María Stella Olmos de Moreno, el 24 de abril de 1992 y el 27 de agosto del año 2002, el Seguro Social, una vez verificado que la actora alcanzaba 985 de semanas de cotización, convidó a la beneficiaria a reclamar la indemnización sustitutiva o a completar las 1000 semanas requeridas, para acceder a la prestación.

Sin embargo, el 5 de septiembre de 2007, la Gerente Seccional Cundinamarca y D.C. de la entidad, pasando por alto que la documentación anexada por la actora indica que la misma cumplió el requisito exigido, resolvió confirmar la Resolución No. 022485 del 8 de agosto de 2005, esta vez con fundamento en una nueva revisión de la Historia laboral de la beneficiaria y en base a la imputación de pagos, prevista en los Decretos 1818 de 1996 y 1406 de 1999.

Para la entidad demandada, entonces, las facultades de verificación y control sobre las historias

laborales pueden ejercerse en cualquier tiempo, con vulneración del debido proceso y desconociendo, por su mera liberalidad, sus propias decisiones.

De manera que la protección será concedida, en el sentido de disponer que la Gerente de la Seccional Cundinamarca y D.C. del Seguro Social, o quien haga sus veces, resuelva el recurso de apelación instaurado por la señora María Stella Olmos de Moreno contra la Resolución No. 022485, expedida el 8 de agosto de 2005, nuevamente, esta vez i) con fundamento en la Resolución 019270 del 27 de agosto de 2002, a cuyo tenor la actora, para entonces, había cotizado un total de 985 semanas y ii) considerando los aportes, realizados desde entonces.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de verificación y control al que podría ser sometido el reconocimiento pensional y las autoliquidaciones efectuadas en los últimos dos años, sin suspender los efectos del reconocimiento pensional, con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 19 de la Ley 797 de 2003 y 156 de la Ley 1151 de 2007, en consonancia con los artículos 29, 58, 83 y 95 de la Carta Política y la jurisprudencia constitucional en la materia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá el 20 de noviembre de 2007, para decidir la acción de tutela instaurada por María Stella Olmos de Moreno contra el Seguro Social.

Segundo. CONCEDER a la actora los amparos constitucionales a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso y a la seguridad social.

En consecuencia la Gerente de la Seccional Cundinamarca y D.C. del Seguro Social o quien haga sus veces, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, resolverá el recurso de apelación instaurado por la señora María Stella Olmos de Moreno contra la Resolución No. 022485 de 2005, nuevamente, esta vez i) teniendo presente que mediante acto administrativo en firme y de obligatorio cumplimiento, proferido en agosto de 2002, se le indicó que debía cotizar 15 semanas más para acceder a la prestación y ii) en consideración a que la actora afirma y la documentación que acompaña así lo indica, cumplió a cabalidad con la exigencia de la entidad.

Sin perjuicio de las actuaciones de control sobre las liquidaciones presentados en los últimos dos años y sobre el reconocimiento pensional, las cuales, en ningún caso, pueden supeditar ni suspender los derechos de la actora a la pensión de vejez.

Tercero. Por Secretaría, librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia T-456 de 1994 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[2] El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 i) crea "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."; y ii) dispone la "liquidación de CAJANAL EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere"- Al respecto consultar la Sentencia C-376 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[3] Los artículos 79 del Código Contencioso Administrativo y 112 de la Ley 6ª de 1992, citados por el artículo 57 de la Ley 100 de 1993, en materia de ejecuciones coactivas, disponen:

"Ejecución de créditos a favor de las entidades públicas o de los particulares. Las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva y los particulares por medio de la jurisdicción ordinaria" –artículo 79 C.C.A.-

"De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional como Ministerios, Departamentos Administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados" –artículo 112 Ley 6ª de 1992-; "en el entendido de que la autorización legal para ejercer el poder coactivo se refiere exclusivamente al cobro o recaudación de recursos provenientes de funciones netamente administrativas confiadas por el legislador de modo expreso a los entes vinculados, siempre que en la misma norma legal correspondiente se autorice la función de ejecución coactiva y se determinen las condiciones de su ejercicio, únicamente en cuanto a los aludidos recursos (..)" –Sentencia C-666 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo-.

[4] El artículo 12 de la Ley 1066 de 2006 modificó el artículo 635 del Estatuto Tributario, en materia de intereses moratorios por obligaciones con vencimiento a partir del 1º de enero de 2006.

[5] El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 creó "la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente" y le asignó, entre otras funciones, la de adelantar "tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la Ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos (..)".

[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, 17 de marzo de 2005, radicación número: 25000-23-27-000-2001-00940-01(14223).

[7] Mediante Sentencia C- 992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, esta Corte declaró exequible el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, tal como fue modificado por el artículo 99 de la Ley 633 de 2000, "salvo el inciso segundo y la siguiente expresión del inciso tercero, que se declaran INEXEQUIBLES: "... la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquéllos y éstos". Asignaba la norma en mención a las administradoras, para el ejercicio de las tareas de control "las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones"..

[8] No encontró esta Corte reparo alguno i) en la asignación de la responsabilidad conjunta asignada a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, respecto del control sobre la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el Sistema de Seguridad Social ii) en la tarea de "... verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido;" y en las facultades de solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios "... las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectadas"; iii) en la advertencia, a cuyo tenor "en ningún caso "... las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud" y iv) en "el señalamiento de que "[a]gotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate." –Sentencia C-992 de 2001, ya citada.

[9] Sentencia C-835 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[10] Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[11] Esta Corte declaró inexecutable, las facultades conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 99 de la Ley 633 de 2000, relacionadas con la armonización de la disposición con las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en ejercicio de sus facultades de

reglamentación, "sin que la ley determine de manera precisa el ámbito de esa competencia, la cual por otra parte implica una intervención en el ámbito de reserva de los papeles privados garantizado por la Constitución" –Sentencia C-992 de 2001-.

[12] El Decreto 1406 de 1999 derogó el Decreto 1818 de 1996 -proferido por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de la contenida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política-, con excepción de los artículos 23, 27, y 30 –artículo 61 Decreto 1406 de 1999-.

[13] Sentencia C-835 de 2003, ya citada.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

