



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO

Magistrada ponente

SL3497-2024

Radicación n.º 71475

Acta 46

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).

Conforme las facultades legales y constitucionales y la autorización que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia otorgó en sesión ordinaria n.º 12 de 17 de abril de 2024, la presidenta de esta asume la ponencia de la presente decisión.

La Sala procede a proferir el fallo de instancia dentro del trámite del recurso extraordinario de casación que **MARÍA JUDITH PLAZAS LOTERO** interpuso contra la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín profirió el 12 de febrero de 2015, en el interior del proceso ordinario laboral que promovió contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.**

AUTO

Comoquiera que Colpensiones y el Ministerio de Trabajo no contestaron todos los requerimientos que esta Corporación formuló, se ordena iniciar, en cuaderno separado, el incidente de sanción previsto en el artículo 44 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 59 de la Ley 270 de 1996.

I. ANTECEDENTES

María Judith Plazas Lotero demandó a Colpensiones, con el fin de que se declararan válidos los períodos cotizados en España y fueran tenidos en cuenta en la historia laboral para el reconocimiento de la pensión de vejez, con los cuales acreditaría un total de 604.57 semanas cotizadas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad mínima, exigidas por el artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990 para causar la prestación; norma que le es aplicable por ser beneficiaria del régimen de transición, según el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, le reconociera y pagara las mesadas respectivas desde el 24 abril de 2006, fecha en la que alcanzó la edad de 55 años, junto con los intereses moratorios del artículo 141 *ibidem*, la indexación y las costas del proceso.

Expuso que nació el 24 de abril de 1951; realizó un total de aportes al ISS de 478.86 semanas del 5 de junio de 1985 al 31 de mayo de 2000 y cotizó, además, en España entre el 21 de septiembre de 2001 y el 25 de febrero de 2005 125,71

semanas, para un total de 604.57, de las cuales 570.14 corresponden al período exigido para causar la pensión de vejez; que el 9 de febrero de 2010 solicitó al otrora ISS su reconocimiento, el que fue negado mediante Resolución 014038 de 31 de mayo de 2011, porque solo tuvo en cuenta las 478.86 semanas de su historial laboral, no así las sufragadas en España, y que debían ser acumuladas conforme a la Ley 1112 de 2006, con la que se aprobó el Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España.

Al dar respuesta a la demanda, la entidad convocada al proceso se opuso a las pretensiones y, en cuanto a los hechos, aceptó únicamente la fecha de nacimiento de la actora y la negativa pensional. Propuso como excepciones falta de causa para demandar, petición de lo no debido, improcedencia de sanción por el no pago oportuno o intereses moratorios, buena fe de la pasiva, imposibilidad de condena en costas, prescripción, compensación e innominada.

El Juzgado Once Laboral del Circuito de Medellín, una vez agotado el respectivo trámite, en sentencia del doce (12) de noviembre del dos mil trece (2013), absolvió a Colpensiones de las pretensiones impetradas en su contra e impuso condena en costas a la actora.

Como fundamento de su decisión, encontró demostrado que María Judith Plazas Lotero era beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de

1993 y, le era aplicable el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de la misma anualidad, bajo el que no era viable sumar las semanas cotizadas al ISS con los tiempos acreditados como aportados en el Reino de España. Se soportó en criterios jurisprudenciales de esta Corte, tales como CSJ SL, 4 nov. 2004, rad. 23611; CSJ SL, 24 jun. rad. 31187, entre otras sentencias.

Lo anotado, fue soportado en que la norma anterior, esto es, el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de la misma anualidad, debía ser aplicada íntegramente y que en el caso bajo estudio establecía, que para el cumplimiento del requisito de semanas solo serían tenidas en cuenta las efectivamente cotizadas al ISS, no así los tiempos de servicios públicos o privados sin aportes, ni las cotizaciones realizadas a otros fondos o cajas del orden público o privado. Razón por la cual, al observar lo que la actora tenía, en los 20 años anteriores al cumplimiento del requisito de edad, esto es los 55 años, el 24 de abril de 2006, 443,43 semanas registradas al ISS, por lo que concluyó que no causó la prestación.

De otro lado, señaló que tampoco había lugar al reconocimiento de la pensión a la luz del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, por cuanto, si bien permite sumar los aportes realizados por la actora en el Reino de España, en aplicación al Convenio suscrito en el 2006 en materia de seguridad social entre los dos Estados, aprobado por la Ley 1112 de 2006, la actora solo demostró 478.86 semanas cotizadas al ISS y 125.71 en el Reino de España, lo que arroja un total de

604,57 semanas, pero la norma exigía el cumplimiento del presupuesto de la edad - 55 años - en el año 2006, acreditar 1075 semanas. Inconforme con lo anterior la demandante apeló la decisión.

El apelante afirmó que la Ley 1112 de 2006, que aprobó el Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Estado Español, no estipuló límite alguno a la sumatoria de cotizaciones realizadas por una persona en el sistema de seguridad social de uno y otro Estado, por el contrario, fue ese el objeto del convenio, permitir acumular aquellos aportes en la acreditación de los requisitos exigidos en la legislación del respectivo país, para proteger los derechos pensionales correspondientes; regulación que afirmó, debe entenderse incorporada a la legislación Colombiana por expresa disposición del artículo 93 de la Constitución Política, y debe ser aplicada en consecuencia por los jueces, dando aplicación además, al principio de favorabilidad en su interpretación.

Agregó que tal mecanismo de reconocimiento del derecho pensional no afecta el principio de sostenibilidad del sistema, por cuanto en el convenio se contempló que cada uno de los Estados reconocería al otro que otorgue los derechos prestacionales de la seguridad social del afiliado o beneficiarios, el valor correspondiente en proporción al tiempo cotizado.

Mediante sentencia de 12 de febrero de 2015, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de

Medellín modificó la decisión de primer grado y declaró probada la excepción de petición antes de tiempo; señaló que al no estudiarse el fondo planteado no había lugar a cosa juzgada.

Esta Sala, en fallo CSJ SL3568-2021, en cumplimiento a la sentencia de tutela SPT3420-2021, que dejó sin efecto la CSJ SL2022-2020, dispuso CASAR la sentencia de 12 de febrero de 2015 de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, que modificó la del *a quo*, para declarar probada la excepción de petición antes de tiempo y, en sede de instancia, dispuso para mejor proveer, oficiar por Secretaría, a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones con el fin de que agote *«el trámite interadministrativo y binacional de validación de semanas cotizadas en España por MARÍA JUDITH PLAZAS LOTERO»*, y una vez surtido este, allegara al proceso *«los medios de prueba resultantes de esa actuación, para poder tomar una decisión de fondo»*, para lo cual se le concedió un término de dos (2) meses.

Remitido por la Secretaría de la Sala el respectivo requerimiento elevado mediante oficio 51862 del 27 de agosto de 2021, Colpensiones, por comunicación del 13 de septiembre de 2021, informó haber iniciado el respectivo trámite interadministrativo binacional el 8 del mismo mes y año, por lo que envió los respectivos formularios CO/ES 01 y CO/ES 02, con destino a las autoridades competentes en España, a través del Ministerio de Trabajo, como órgano de enlace gubernamental.

Mediante auto de 6 de abril de 2022, al no allegarse al expediente la documentación solicitada, se requirió a Colpensiones, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Relaciones Exteriores, a los dos primeros para que informaran el trámite adelantado ante las autoridades de la seguridad social de España y, al último, su intervención y colaboración frente aquellas, para obtener respuesta.

Materializado el requerimiento, en oficios enviados en el mes de abril de 2022 a las entidades referidas, Colpensiones dio respuesta el 4 de mayo de la misma anualidad, en la que reitera la gestión adelantada e indica no haber recibido del Ministerio de Trabajo información sobre el trámite adelantado ante los organismos de la seguridad social española. Respecto de las autoridades ministeriales, no hubo respuesta.

Por auto del 30 de agosto de 2022, se instó nuevamente a aquellas autoridades, por lo que se obtuvo del Ministerio de Trabajo información el 23 de septiembre de 2022, donde indicó y soportó la gestión adelantada ante el Instituto Nacional de Seguridad Social, Dirección Provincial de Madrid, relacionada con la remisión de los formularios CO/ES 01 y CO/ES 02 en la que solicitó la certificación de los tiempos cotizados por María Judith Plazas Lotero, enviadas el 22 de octubre de 2021 y 5 de mayo de 2022, así como, la respuesta ofrecida el 9 de agosto de 2022, donde se indicó que no pudo ser adelantada la petición, por cuanto en el formulario no se registró la dirección de la solicitante, y

pidió que la autoridad de seguridad social Colombiana remitiera los formatos debidamente diligenciados. Respuesta emitida por la autoridad española, que el Ministerio trasladó a Colpensiones el 16 de agosto de 2022.

Con fecha 30 de septiembre de 2022, se recibió información del Ministerio de Relaciones Exteriores frente a la gestión adelantada ante el Embajador de Colombia en España, efectuada mediante memorando del 28 de julio de 2022, la que, a su vez, envió nota verbal el 24 de agosto de 2022, al Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Unión Europea y de Cooperación – Subdirección de Asuntos Jurídicos Consulares, con el fin de que fuera allegada a las autoridades judiciales correspondientes, sin que se obtuviera información adicional al respecto.

Se tiene que Colpensiones el 21 de noviembre de 2022, comunicó a esta Corporación que el 17 del referido mes y año, envió nuevamente al Ministerio de Trabajo de Colombia, como organismo de enlace binacional, los formatos ES/CO 02, con la información requerida, a fin de obtener la certificación del tiempo cotizado por María Judith Plazas Lotero en el Reino de España.

Por auto de 3 de agosto de 2023, ante la infructuosa gestión adelantada para obtener el definitivo diligenciamiento de certificación de tiempos laborados por la actora en España, se dispuso a oficiar al Ministerio de Trabajo de Colombia, con el fin de que rindiera informe de la gestión adelantada ante la autoridad de seguridad social del

Estado ibérico, en su función de enlace, para lo cual se le concedió un término de cinco (5) días hábiles, sin que se hubiese obtenido respuesta alguna. Así las cosas, se procede a decidir con aquella documentación incorporada debidamente al proceso.

II. CONSIDERACIONES

La parte actora, en su recurso de alzada afirma que sí es posible tener en cuenta los tiempos aportados en el Reino de España para obtener su pensión de vejez en aplicación del régimen de transición en virtud del convenio de seguridad social.

Al respecto, es dable trasladar lo expuesto en sede casacional en cuanto a la aplicación del convenio de seguridad social entre Colombia y el precitado estado, aunado a las siguientes consideraciones:

1. Convenio de Seguridad Social Colombia y el Reino de España y su Alcance

El Convenio referido tiene como finalidad la protección y reconocimiento de la situación del trabajador migrante y permite que, en el evento de que no logre la pensión con los tiempos exclusivos en Colombia, se haga la convalidación de semanas aportadas, en este caso, en el Reino de España a efectos de que, con la sumatoria de tales periodos- siempre y cuando no se superpongan, obtenga la prestación

correspondiente del sistema de nuestro país, para el asunto que se estudia, la de vejez.

Así las cosas, cualquier persona que haya estado sujeta a las dos legislaciones, esto es, que registre cotizaciones derivadas del trabajo en el Reino de España y en Colombia, puede acudir al instrumento internacional a efectos de lograr concretar una prestación en el respectivo país.

Es importante revisar el campo de aplicación material, que es aquel que nos expone el marco normativo al cual debe acudirse y que, para Colombia se enmarca: *«A la legislación relativa a las prestaciones económicas dispuestas en el Sistema General de Pensiones (Prima Media con Prestación Definida y Ahorro Individual con Solidaridad), en cuanto a vejez, invalidez y sobrevivientes, de origen común»*.

El Convenio establece reglas de totalización de periodos cotizados en cada país. La institución competente de cada Estado determina el derecho y calcula la prestación basándose únicamente en los periodos cotizados en ese país; se totalizan los periodos cotizados en ambos países, con lo cual se tiene el cálculo de la denominada "*pensión teórica*". Para finalmente determinar la "*pensión prorrateada*" cuyo cálculo se realiza mediante la aplicación de la proporción entre los periodos cotizados en cada país y; cada uno reconoce y paga la parte de la prestación que le corresponda al interesado.

Así las cosas, es viable la convalidación de semanas aportadas en el Reino de España, para el cumplimiento de

los requisitos de pensión de vejez bajo el régimen de transición; ello como consecuencia de que, el ámbito material del documento internacional es precisamente la legislación interna de cada país, en nuestro caso la Ley 100 de 1993, que consagra en su artículo 36 el régimen de transición, junto con sus requisitos, claro está, de la mano de los condicionamientos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2005.

Por manera que, si cumple las exigencias con la convalidación de las semanas que no se superpongan, es viable acceder al beneficio pensional en Colombia y bajo el régimen de transición.

De la plataforma probatoria se tiene que, en el caso de María Judith Plazas Lotero, bajo el régimen de transición al que pertenece por contar con 42 años al 1º abril de 1994, petitionó a la administradora demandada la pensión de vejez el 9 de febrero de 2010, que la negó en la Resolución 014038 del 31 de mayo de 2011, por cuanto solo acreditaba 478 semanas válidas al ISS, 443 de ellas en los veinte años anteriores al cumplimiento de la edad; cuando la norma aplicable al caso- artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990-, establece un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo, o 500 en los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad, que para el evento de las mujeres es de 55 años.

Ante la negativa de la entidad de seguridad social, la accionante recurrió en reposición y apelación el 8 de agosto de 2011 (f.º 32-33 digital), en la que reclama, precisamente la

aplicación del instrumento internacional, ya que con la documentación inicialmente aportada se acreditaban 125 semanas cotizadas en España entre el 21 de septiembre de 2001 y el 25 de febrero de 2005, su impugnación la soportó con el informe de vida laboral en el territorio español, extraído de la página web www.seg.social.es del Ministerio de Trabajo del gobierno de España, que hizo reposar en el expediente físico a folios 16 a 22 (f.ºs 20-29 digital). No se avista resolución a tales recursos.

En su recurso de reposición y apelación se evidencia la solicitud de convalidación de semanas aportadas en el Reino de España para lo que allegó el informe de vida laboral emanado del Ministerio del Trabajo e Integración del Gobierno de España, obtenido de la página web www.seg.soc.es, que registra aportaciones desde el 21 de septiembre de 2001 al 23 de febrero de 2004, acumulando 880 días, que representan 125,71 semanas (f.ºs 16-22 del cuaderno principal).

RÉGIMEN	EMPRESA Situación Asimilada a la de Alta	Fecha de Alta	Fecha de efecto de Alta	Fecha de Baja	CT	CTP %	GC	Días
GENERAL	Portuense de Tintorería en Seco, S. L.	23.03.2004	23.03.2004	25.02.2005	2005	50	9	170
HOGAR	Ruiz García Ángel	21.09.2001	21.09.2001	31.08.2003				710

Así, la accionante arribó a los 55 años el 24 de abril de 2006 (f.º 37 digital) y, en relación con los aportes, acredita un total de 478.86 cotizadas al ISS, de las cuales 317.14 que se alcanzaron a sufragar en periodos interrumpidos desde el 5

de junio de 1985 al 6 de septiembre de 1994, y 161.81 entre el 1º de febrero de 1997 al 31 de mayo de 2000 (f.os 56-61 digital). No sobra señalar que esa misma certificación se encuentra en el cuaderno de la Corte Suprema con fecha de 15 de abril de 2024.

Así, se evidencia que la accionante acredita de manera sumaria 125 semanas cotizadas al Reino de España. No obstante, dichas semanas están pendientes de convalidación por parte de las entidades responsables del trámite administrativo para la aplicación del convenio.

Para que estos periodos puedan ser tenidos en cuenta, su certificación debe provenir de la Institución Competente del estado parte respectivo a través del organismo de enlace, bajo los formatos predefinidos como se reconoció en la sentencia SL467-2024, como a continuación se expone.

Bajo tal premisa, se torna errada la conclusión jurídica del juzgador de primer grado de que, bajo el régimen de transición del que era beneficiario el accionante, el Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de la misma anualidad, para el cumplimiento del requisito de semanas solo serían tenidas en cuenta aquellas efectivamente cotizadas al ISS.

2. Operatividad del Convenio de Seguridad Social Colombia y el Reino de España

El Convenio de seguridad social entre el Reino de España y Colombia para lograr su aplicación establece reglas procedimentales que permiten la coordinación entre Estados en sus artículos 16, 26, 27 y 28, y su Acuerdo Administrativo del 28 de enero de 2008 anexo III, frente a lo que señaló esta Corporación en la Sentencia CSJ SL467-2024, que el convenio,

[T]rae como anexo el Acuerdo Administrativo para la aplicación del convenio de seguridad social entre el Reino de España y Colombia, el que, como su nombre indica, establece *las medidas administrativas necesarias para la aplicación del convenio*. Dentro de este se documenta, entre otros aspectos, cómo se surten las solicitudes de prestaciones – artículo 7- su trámite – artículo 8- y, además, permitió que se definieran los formatos y documentos que se remitirían entre las entidades. Conforme al artículo 7 del Acuerdo,

[...] Para obtener la concesión de prestaciones por incapacidad permanente o invalidez, jubilación o vejez y supervivencia o sobrevivientes, el interesado deberá dirigir su solicitud a la institución Competente a la que corresponde la instrucción del expediente, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior y de conformidad con la legislación que ésta aplique.

No obstante, lo anterior, cuando la Institución que recibe la solicitud no sea la competente para instruir el expediente, deberá remitir inmediatamente dicha solicitud junto con toda la documentación al Organismo de Enlace de la otra Parte indicando la fecha de su presentación. En el caso de Colombia, el trámite se realizará a través de su Organismo de Enlace.

La fecha de presentación de la solicitud ante la institución Competente de una Parte, le corresponda o no la instrucción del expediente, será considerada como fecha de presentación de la solicitud ante la institución Competente de la otra Parte.

No obstante, lo anterior:

Cuando se trate de una prestación de jubilación, la solicitud no se considerará presentada ante la Institución Competente de la otra Parte, si el interesado lo manifestara expresamente.

Cuando se trate del evento al que se refiere el artículo 17.3 del Convenio, la solicitud no se considerara presentada ante la Institución Competente de la Parte Española, si el interesado lo manifestara expresamente.

Lo anotado enseña que, al estar bajo la aplicación de un convenio internacional se requiere, precisamente para su cumplimiento, que previamente se adelante el trámite entre las instituciones competentes de cada país y sus organismos de enlace, para convalidar los tiempos cotizados por el asegurado en cada uno de los Estados, mediante los formularios definidos para tal efecto.

La importancia de presentar y completar en debida forma los formularios se centra en que la solicitud de prestación efectuada por una persona sea resuelta de manera ágil, esto como consecuencia de que el instrumento internacional evita *el desplazamiento físico de documentos o expedientes, en su lugar, se da transferencia de información entre los organismos competentes a través del Organismo de Enlace de cada país. La veracidad de dicha información se encuentra respaldada por los formatos predefinidos, con los cuales se certifica el contenido de los mismos.* CSJ SL467-2024.

En tal trámite interactúa la institución competente que, no es otra que la entidad de seguridad social, que tiene como obligación *«estudiar, tramitar y decidir las solicitudes presentadas para el reconocimiento de las prestaciones de que*

trata el presente Convenio, atender el reconocimiento y pago de las prestaciones a las que hubiere lugar [...]», en el caso que nos ocupa, son Colpensiones y los Organismos de Enlace quienes, conforme al Convenio y su acuerdo interadministrativo, *«se encargarán del intercambio de la información necesaria para la aplicación de presente Convenio, realizarán los actos de control a solicitud de la otra Parte y las demás que le sean asignadas en el desarrollo del mismo»*. Frente a estas entidades el artículo 8 del Acuerdo administrativo detalla la gestión que deben realizar,

Artículo 8.

1. La Institución Competente a quien corresponda la instrucción del expediente complementará el formulario establecido al efecto y enviará, sin demora, dos ejemplares del mismo al Organismo de Enlace de la otra Parte.
2. La Institución Competente que reciba los formularios, mencionados en el apartado 1 de este artículo, devolverá a la Institución Competente de la otra Parte, un ejemplar de dicho formulario donde se harán constar los periodos de seguro acreditados bajo su legislación, la fecha de efectos y, en su caso, el importe de la prestación reconocida por esa Institución.
3. Cada una de las Instituciones Competentes, notificará directamente a los interesados la resolución adoptada y las vías y plazos de recurso de que dispone frente a la misma, de acuerdo con su legislación.

Las Instituciones Competentes de ambas Partes se intercambiarán copia de las resoluciones adoptadas.

4. En aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 17 del Convenio, la Institución Competente española, a petición de la Institución Competente colombiana, certificara los periodos de seguro acreditados a la Seguridad Social española, por los interesados, hasta la fecha de sus solicitudes.

Por otra parte, la Institución Competente española también podrá solicitar información sobre los periodos de seguro acreditados a la Seguridad Social colombiana.

Para ambos casos, se establecerá un formulario específico

5. Las Instituciones Competentes de cada una de las Partes podrán solicitarse, cuando sea necesario, de conformidad con su legislación, Información sobre los importes de las prestaciones que los interesados reciban de la otra Parte (Negrillas fuera del texto original).

A título de resumen, la persona que ha estado bajo las dos legislaciones, presenta ante la institución competente del país en que esté su domicilio habitual, la solicitud pensional y sus formatos, aquella entidad tiene la obligación de enviar al organismo de enlace, para el caso el Ministerio de Trabajo los Formularios CO/ES-01 y CO/ES-02 debidamente diligenciados, para que éste solicite al homólogo del Gobierno Español el Formulario ES/CO-02 en el que se certifique el tiempo aportado en aquel territorio, y una vez la información sea remitida, la administradora pensional respectiva, podrá estudiar la solicitud con la convalidación de los periodos certificados por la institución competente del otro Estado y, de reunir los requisitos, se totalicen los periodos, se liquide y reconozca la pensión.

3. Obligaciones de las Instituciones Competentes de cara a los Convenios de Seguridad Social en Pensiones

Por regla general, los Convenios de Seguridad Social en pensiones contemplan como beneficiarios a aquellas personas migrantes que han estado bajo la legislación de

varios estados y, en su ámbito de aplicación material¹ se contempla la propia legislación, ello lleva a enmarcar conforme con nuestra normativa las obligaciones de las entidades administradoras del sistema general de pensiones en Colombia y cuál es su alcance al estar ante un instrumento internacional como el que nos ocupa.

El artículo 48 de la Constitución Colombiana que da las notas características de la seguridad social como un *servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de **eficiencia**, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley* y; conforme con el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 *la eficiencia es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles **para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.***

De lo expuesto se desprende que, además de la mejor utilización financiera de recursos administrativos y financieros, una de las facetas del principio se focaliza a la oportunidad de la prestación de los servicios de la seguridad social, ello incluye el reconocimiento de las prestaciones en

¹ Acuerdo Administrativo Argentina. 1de septiembre 2016- Artículo 2. Ámbito de aplicación Material.

Ley 1139-2011. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile”, - Artículo 2. Ámbito de aplicación Material.

Acuerdo Administrativo Ecuador. 1de septiembre 2012- Artículo 3. Ámbito de aplicación Material.

Ley 826 de 2003 Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay”, - Artículo 2. Ámbito de aplicación Material.

tiempo para su disfrute y protección a la persona beneficiaria, en otros términos, el pago oportuno de la prestación, como bien señaló la sentencia CC C-623 de 2004, al indicar que el propósito de este principio de eficiencia se concreta en:

[O]btener la mejor utilización económica de los recursos administrativos y financieros disponibles para **asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho la seguridad social**. Este principio en materia pensional se manifiesta en el logro de la sostenibilidad financiera autónoma del sistema integral de seguridad social en pensiones, en aras de garantizar **“el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”**, en los términos previstos en el artículo 53 del Texto Superior.

Así, las administradoras del sistema general de pensiones, tanto públicas como privadas, por ser prestadoras de un servicio público esencial, tienen un deber de diligencia superior a la de cualquier otra actividad, de manera que, el desarrollo de sus funciones debe hacerse de manera eficiente, eficaz y oportuna. El no disponer de manera adecuada de los recursos administrativos y financieros que aseguren el reconocimiento en forma adecuada, oportuna y suficiente, implica un incumplimiento en la gestión por parte de las instituciones que conforman el Sistema General de Pensiones.

Además de ser un servicio público, se recuerda que, al estar ante la posibilidad de concreción de derechos a la seguridad social que pueden comportar un mínimo e irrenunciable, aumenta el grado de diligencia y cuidado en la gestión por parte del operador pensional, como de tiempo

atrás se ha reconocido además de la legislación, en el desarrollo jurisprudencial que, con base en los principios de la seguridad social ha definido el alcance de la obligación de las administradoras, entre ellos, el deber de custodia de la historia laboral², el deber de información³ o, en materia de cobro de aportes la responsabilidad por no ejercer su función⁴.

Lo expuesto se traduce en que la falta de diligencia por culpa leve de las administradoras en el cumplimiento de las funciones o las gestiones que les han sido asignadas, que afecten al asegurado, implica para aquellas la asunción de las responsabilidades derivadas de su actuar omisivo, que conlleva la adopción necesaria de medidas de protección que contrarresten la negativa en el acceso al derecho irrenunciable a la seguridad social. Ello bajo la premisa de que no pueden ser trasladadas al afiliado las consecuencias imputables a la entidad de seguridad social por debilidades en su gestión.

En el marco del Convenio de Colombia con España, esa debida gestión es una conducta obligada para todos los involucrados en el trámite administrativo; de cara al afiliado, la necesidad de efectuar la reclamación con la indicación que acude al instrumento internacional y de proporcionar de forma ágil la información para el diligenciamiento de los formatos requeridos; la Institución Competente deberá

² CSJ SL642-2023; CSJ SL3691-2021; CC- SU405-2021 CSJ SL5170-2019. SL1116-2022

³ SL642-2022; SL1055-2022; SL5292-2021; CSJ SL5280-2021.

⁴ SL1795-2019; SL5153-2020.

completar dichos formularios y hacer todas las tareas definidas en el Convenio y el Acuerdo interadministrativo, anteriormente citadas, para lograr definición del derecho *sin demora* y, el Organismo enlace⁵ se encarga del intercambio de la información y el control a la solicitud de la otra parte.

Sumado a ello, el literal e) del artículo 26 del Convenio⁶, establece el deber de las autoridades competentes de cada Estado contratante, de prestarse sus buenos oficios y la más amplia colaboración técnica y administrativa para la implementación del convenio.

Se reitera lo determinado por esta Corporación en la sentencia CSJ SL467-2024:

A todas luces, el trámite esbozado busca agilizar la solicitud efectuada por un trabajador, con el objetivo principal de que no haya desplazamiento físico de documentos o expedientes, en su lugar, se da transferencia de información entre los organismos competentes a través del Organismo de Enlace de cada país. La veracidad de dicha información se encuentra respaldada por los formatos predefinidos, con los cuales se certifica el contenido de los mismos.

De lo expuesto, es claro que, por el respeto al acuerdo de voluntades entre los países, estos formatos sean los que permiten generar obligaciones en ambos estados. **No obstante, esta circunstancia no puede volverse una cortapisa para la persona que pretende una prestación en aplicación del Convenio.**

⁵ Acuerdo Interadministrativo Convenio España. Artículo 8 Trámite de prestaciones. 1. La Institución Competente a quien corresponda la instrucción del expediente complementará el formulario establecido al efecto y enviará, dos ejemplares del mismo al Organismo de Enlace de la otra Parte.

⁶ Ley 1112-2006. Artículo 1. *Definiciones* 1. Las expresiones y términos que se enumeran a continuación tienen, a efectos de aplicación del presente Convenio, el siguiente significado:

[...]

c) "Autoridad Competente": Respecto de España, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, respecto de Colombia, el Ministerio de la Protección Social;

Lo citado, es corroborado por el artículo 24 de la Ley aprobatoria del convenio cuando señala,

Artículo 24

Beneficios de exención en actos y documentos administrativos

1. El beneficio de las exenciones de registro, de escritura de timbre y de tasas consulares u otros análogos, previstos en la legislación de cada una de las Partes Contratantes, se extenderá a los certificados y documentos que se expidan por las Administraciones o Instituciones Competentes de la otra Parte en aplicación del presente Convenio.

2. Todos los actos administrativos y documentos que se expidan para la aplicación del presente Convenio serán exonerados de los requisitos de legalización y legitimación, que se exigen en la legislación de cada Parte, para los documentos otorgados en el exterior. Subraya fuera de texto.

De tal manera que dos cosas se pueden afirmar: 1) existe un régimen de responsabilidad para las administradoras del sistema general de pensiones ante la falta de diligencia en su gestión conforme con el marco normativo y la jurisprudencia, que busca como medidas de protección restablecer el acceso a la seguridad social y, 2) el procedimiento a adelantar por la Institución competente - administradora de pensiones- debe estar dentro de un actuar diligente que promueva que a la persona se le resuelva en el menor tiempo posible su solicitud, la que se enmarca en el caso de vejez en los 4 meses desde que se efectúa la petición, siempre y cuando esté completa la documentación y que conforme con el convenio es sin demora.

Esta Corporación insiste en el llamado que se efectuó en la precitada sentencia CSJ SL467-2024, a todas las entidades involucradas en el trámite de convenio, para que

cumplan con sus deberes con diligencia y cuidado para evitar demoras que impidan que operen instrumentos internacionales, como lo es el Convenio con el Reino de España y que a continuación se reitera:

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia hace un llamado a las entidades nacionales partícipes en el procedimiento que permite la aplicación del convenio de seguridad social entre el Reino de España y Colombia para que cumplan con sus deberes con la mayor diligencia y cuidado, en cumplimiento a lo establecido en la ley, de manera que su demora no afecte los derechos pensionales de las personas que reclamen su aplicación.

Tal proceder, además de hacer nugatorio el convenio de seguridad social, ocasiona perjuicios al afiliado de manera que, se insta a todos los involucrados en Colombia – Instituciones Competentes de cualquier régimen pensional, Organismo Enlace- a responder en tiempo y conforme lo regula la normatividad respectiva, el adelantar el trámite de solicitudes pensionales y con mayor diligencia y prontitud cuando se va a suspender o devolver un trámite por información incompleta.

4. Trámite del Convenio

De la respuesta que rindiera Colpensiones a esta Corporación se extracta que, fue como consecuencia del requerimiento que se le hiciera en la sentencia que desató el recurso de casación el 18 de agosto de 2021, el motivo para iniciar el trámite previsto en la ley, lo que materializó el envío el 8 de septiembre de 2021, de los Formularios CO/ES 01 y CO/ES 02, al Ministerio de Trabajo como autoridad gubernamental de enlace con el Gobierno Español, con el fin que la autoridad homóloga española trasladara a la autoridad competente de dicho país, la solicitud de certificación de aportes realizados por María Judith.

El Ministerio de Trabajo, en su condición de Organismo Enlace, el 23 de septiembre de 2022 indicó a esta Corporación que procedió a gestionar ante el Instituto Nacional de Seguridad Social Dirección Provincial de Madrid, la remisión de los formularios ES/CO y CO/ES, los que fueron enviados el 22 de octubre de 2021 y 5 de mayo de 2022, así como, reseñó la respuesta ofrecida el 9 de agosto de 2022 por aquella entidad, donde se le indicó, que no pudo ser adelantada la petición, por cuanto en la documentación no se registró por parte de Colpensiones, la dirección de la solicitante en el Reino de España, misiva de la cual le dio traslado a aquella entidad, el 16 de agosto de 2022.

El 21 de noviembre de 2022, Colpensiones comunicó a esta Sala y allegó el soporte, de que el 17 del referido mes y año, envió nuevamente al Ministerio de Trabajo de Colombia, como organismo de enlace binacional, los formatos ES/CO 02, con la información requerida, a fin de obtener la certificación del tiempo cotizado por María Judith Plazas Lotero en el Reino de España. Sin embargo, la Sala al observar el referido formulario, advierte, que pese a que la actora a través de su apoderada judicial, en reiteradas oportunidades ha informado la dirección de su residencia tanto en Colombia como en España, Colpensiones omite insertar en el formato la correspondiente a este último lugar.

De los hechos expuestos se evidencia que ha existido una falta de gestión por parte de la entidad de seguridad social, frente a quien, por lo menos desde el recurso de reposición y apelación que obra en el expediente, se le solicitó

la convalidación de semanas aportadas en el Reino de España y, como se expresó, solo con el requerimiento judicial inició el trámite. Además de su inactividad hay morosidad en la gestión cuando el formato allegado en su última respuesta no incluye la dirección solicitada por la Institución Competente en España, de manera que ha retardado la obtención de la certificación de los tiempos laborados y cotizados en dicho país por la señora María Judith, para que esta pueda finalmente acceder a la prestación que corresponde en el sistema pensional colombiano y que reclamó hace ya más de 13 años.

En consecuencia, la línea de pensamiento que ha adoptado esta Sala, ha dejado por sentado que para que bajo el Convenio multilateral los *periodos pueden ser sumados para acceder a la gracia pensional, solo si su certificación proviene de la Institución Competente del estado parte respectivo a través del organismo de enlace, bajo los formatos predefinidos*; no obstante, tal procedimiento como de manera antecedente se transcribió, no puede ser una cortapisa para concretar el derecho prestacional que surja en el sistema, por manera que ante la falta de diligencia la entidad de seguridad social debe asumir las consecuencia de su inactividad o retardo sin ser trasladadas al afiliado, frente al que, se debe restablecer el acceso al derecho irrenunciable a la seguridad social como medida de protección (CSJ SL467-2024).

Por ende, aun cuando en el expediente se evidencia que la actora prestó sus servicios en el Reino de España por aproximadamente 2 años y más de 4 meses, ese periodo no

puede ser considerado por esta Corporación, conforme con el Acuerdo de Seguridad Social en pensiones entre el Reino de España y Colombia, por no estar bajo los formatos determinados en el Convenio internacional y, provenientes de la Institución Competente, para con ello, cumplir el mínimo de semanas para obtener la prestación que corresponde en el sistema.

No obstante, la documentación referida no se encuentra a consecuencia, primero de la inactividad de la entidad en adelantar el procedimiento que conlleva la aplicación del convenio y segundo, la morosidad y falta de cuidado en el diligenciamiento de los formatos exigidos en el instrumento a efectos de convalidar las semanas y bajo el principio de la carga dinámica de la prueba, es claro que la accionante se encuentra en imposibilidad de aportar la certificación exigida por el instrumento internacional, ello por ser un trámite directo de los Instituciones Competentes a través de los organismos enlace como se ha referido.

De allí surge la responsabilidad del ente demandado de efectuar el reconocimiento de la pensión a cargo de la entidad de seguridad de manera provisional, como medida de protección en favor del afiliado desde la fecha de ejecutoria de esta sentencia, y, hasta tanto adelante y culmine el doble trámite que comporta la solicitud pensional, siempre y cuando, claro está, consolide los requisitos para su acceso. Ello de conformidad con lo establecido en el 48 del Código Procesal Laboral y de Seguridad Social, que busca el

equilibrio entre las partes y la protección de los derechos fundamentales.

Así las cosas, en este particular caso, se tendrá en cuenta el documento de informe de vida laboral que da cuenta de las aportaciones en el Reino de España de 880 días, en el que como se señaló, de manera sumaria acredita 125 semanas de las que, solo está pendiente su convalidación, con las que cumple el mínimo requerido para acceder a la pensión provisional con cargo al fondo común administrado por Colpensiones.

No está de más señalar que si bien existe un soporte que da cuenta de que se aportó en el Estado Español, se desconoce el salario con el que cotizó y su impacto en el IBL, por lo que la mesada pensional a reconocer será el salario mínimo legal, teniendo en cuenta que en Colombia por mandato del artículo 48 no puede ser inferior a este monto. Ello sin perjuicio que esta pueda ser objeto de reliquidación y ajuste, una vez se defina el monto del derecho prestacional en los términos consagrados en el Convenio.

En línea con lo expuesto, esta Sala a modo de conclusión determina que:

- i)* sí es viable convalidar las semanas cotizadas en el Reino de España para el régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, bajo el instrumento internacional, claro está, para ello,
- ii)* debe cumplirse el trámite administrativo binacional como obligación en el marco del convenio con la remisión de los formatos

correspondientes a través de los organismos enlaces para contar con la información de los organismos competentes respectivos en cada país. Tal como se dijo en sede de casación sin este trámite no es posible convalidar tiempos aportados en el Reino de España, por ser una obligación en el marco de un Convenio Internacional. Sin embargo,

- iii)* la negligencia de la entidad de seguridad social como organismo competente o, cualquier institución que participe en el trámite interadministrativo binacional, en este caso, la negligencia de Colpensiones no puede traducirse en perjuicio de la demandante. Por ello,
- iv)* la solución más justa, bajo el principio de la carga dinámica de la prueba, que encuentra, esta Corporación, es una pensión provisional en cabeza del fondo común administrado por Colpensiones, en un salario mínimo legal mensual vigente, al no existir prueba del ingreso base de cotización de la accionante, ello hasta que se agote de manera correcta el trámite administrativo binacional que requiere el convenio en cuestión.

Así las cosas, la pensión provisional se reconoce por catorce (14) mesadas al año a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia por valor del salario mínimo que para el 2024 era de \$1.300.000, lo que deberá continuar pagando hasta tanto se defina y concrete la prestación pensional y su cuantía en favor de la accionante en aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, valor del que se autoriza descontar los aportes respectivos del subsistema de salud.

En lo que concierne a los intereses moratorios del artículo 141 de la Ley 100 de 1993, en atención a la conducta omisiva de Colpensiones, se torna procedente su imposición, los cuales deberá reconocer y pagar, a partir del 10 de junio

de 2010, por cuanto reclamó la pensión el 9 de febrero de la misma anualidad.

En cuanto a las excepciones, se declarará probada en los términos del artículo 488 del CST y 151 del CPTSS, la de prescripción frente a las mesadas pensionales exigibles con antelación al mes de febrero de 2007, en atención a que la reclamación tuvo lugar el 9 de febrero de 2010, tras transcurrir más de tres años de causación del derecho (24 de abril de 2006), y la demanda se presentó el 8 de noviembre de 2012. No prosperan los demás medios exceptivos propuestos.

Conforme con lo que antecede, la accionante tiene derecho a que, una vez culminado el trámite de convalidación de semanas que permite el Convenio Internacional; la prestación que corresponda sea pagada a partir del mes de febrero de 2007 debidamente indexada.

Las costas en primera instancia estarán a cargo de la parte demandada, en esta no se causaron.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia que el Juzgado Once Laboral del Circuito de Medellín profirió el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), que absolvió a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, de las pretensiones impetradas en su contra por **MARÍA JUDITH PLAZAS LOTERO**.

SEGUNDO. DECLARAR responsable a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, del pago provisional de la pensión provisional de vejez en favor de **MARÍA JUDITH PLAZAS LOTERO**, a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia, en cuantía de un salario mínimo legal mensual vigente que para el 2024 equivale a 1.300.000 sin perjuicio de los ajustes de ley, con cargo al fondo común administrado por Colpensiones; la cual deberá continuar pagando hasta tanto se defina y concrete la prestación pensional y su cuantía en favor de la accionante en aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, sumas sobre las cuales se autoriza descontar el aporte al subsistema de salud y a cancelar sobre las mesadas adeudadas intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, a partir del 10 de junio de 2010.

TERCERO. CONDENAR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES** a pagar, con cargo al fondo común administrado por Colpensiones, del pago provisional de la pensión provisional de vejez en favor de **MARÍA JUDITH**

PLAZAS LOTERO, a partir de la fecha de ejecutoria de la presente sentencia, en cuantía de un salario mínimo legal mensual vigente que para el 2024 equivale a 1.300.000 sin perjuicio de los ajustes de ley, con cargo al fondo común administrado por Colpensiones; la cual deberá continuar pagando hasta tanto se defina y concrete la prestación pensional y su cuantía en favor de la accionante en aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, sumas sobre las cuales se autoriza descontar el aporte al subsistema de salud y a cancelar sobre las mesadas adeudadas intereses moratorios previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, a partir del 10 de junio de 2010.

CUARTO. DECLARAR la prescripción de las mesadas pensionales exigibles con antelación a febrero de 2007, conforme a lo expuesto en la parte motiva y no probadas las demás que se dirigían a controvertir el reconocimiento del derecho. No prosperan las demás excepciones.

QUINTO. CONDENAR al reconocimiento de la prestación que corresponda una vez culminado el trámite de convalidación de semanas que permite el Convenio de seguridad social entre el Reino de España y Colombia a partir de febrero de 2007, debidamente indexada.

SEXTO. Costas como se indicó en la parte considerativa.

SÉPTIMO. Se dispone la apertura contra los representantes legales de Colpensiones y el Ministerio de Trabajo, en cuaderno separado, de incidente de sanción previsto en el artículo 44 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, en atención a las circunstancias descritas en la providencia.

OCTAVO. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y por Secretaría, continúese con el trámite en cuaderno separado, que vuelva a despacho, para disponer lo pertinente al incidente cuya apertura se ordenó en la decisión.

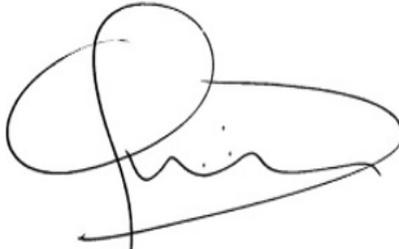
Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente por:



MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO

Presidenta de la Sala
Aclaración de voto

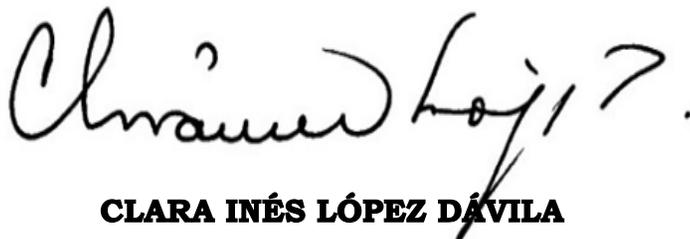


LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ

Aclaración de voto



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA

Salvamento de voto



OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 4860967A834E95694752836DD5DB82AD4E03AFBA2EE52FE8CF394FD4A6774B5C

