COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/008/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/008/12
Expediente	—
Fecha	2012-01-19
Sala	Sala se
Magistrado ponente	NILSON PINILLA PINILLA Con
Partes	María Susana González Martínez contra el Instituto de Seguros Sociales.

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Sustitucion Pensional
- Naturaleza Juridica De Pension De Sobrevivientes Y Su Caracter Fundamental
- Revocatoria Unilateral De Reconocimientos Pensionales
- Restablecimiento De Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

ISS para que expida resolución y se vuelva a pagar incluyendo mesadas no precedentes, se colige que las no desvirtuadas pruebas aportadas por la actora son suficientes para que el ISS, Pensiones, siguiendo lineamentos

Texto completo

T-008-12 PROYECTO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA Sentencia T-008/12 ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL- Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional NATURALEZA JURIDICA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES Y SU CARACTER FUNDAMENTAL- Reiteración de jurisprudencia REVOCATORIA UNILATERAL DE RECONOCIMIENTOS PENSIONALES- Reiteración de jurisprudencia RESTABLECIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES- Orden al ISS para que expida resolución y se vuelva a pagar incluyendo mesadas no cubiertas y las que no se hallen prescritas Guardando coherencia con las observaciones precedentes, se colige que las no desvirtuadas pruebas aportadas por la actora son suficientes para que el ISS, Pensiones, siguiendo lineamentos constitucionales y legales, continúe efectuando el pago de la prestación reconocida desde enero 25 de 1995 a favor de la accionante de forma definitiva y vitalicia, que debe restablecerse como si no hubiere existido solución de continuidad, en las mesadas que no estuvieren prescritas. Así las cosas, en el caso que revisa la Sala se confirma que, efectivamente, la reclamante está afrontando un perjuicio que deviene irremediable, puesto que del reconocimiento de la sustitución pensional, la cual no podía revocarse abruptamente, depende la satisfacción de su mínimo vital, máxime tratándose de una persona de avanzada edad, que no tiene opción laboral de supervivencia, a quien los organismos judiciales y las autoridades en general están en el deber constitucional de proteger con especial celo y diligencia, especialmente en sus derechos fundamentales, sin injustas oposiciones formales.

En consecuencia, esta Sala de Revisión revocará el fallo de segunda instancia y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna, reclamados por la actora, ordenando al área de

pensiones del ISS, por conducto del respectivo representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, expida resolución de restablecimiento y continuidad de la pensión de sobrevivientes que corresponda, pagando las mesadas respectivas que haya dejado de cubrir y no estén prescritas, a favor de la accionante, en calidad de compañera supérstite del fallecido pensionado .

Referencia: expediente T- 3182123 Acción de tutela instaurada por María Susana González Martínez mediante apoderado, contra el Instituto de Seguros Sociales, Pensiones.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA Bogotá, D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil doce (2012) La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA En la revisión del fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, dentro de la acción de tutela instaurada por María Susana González Martínez, actuando mediante apoderado, contra el Instituto de Seguros Sociales, Pensiones.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo dicho despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 16 de septiembre del 2011, la Sala N° 9 de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES La señora María Susana González Martínez, actuando mediante apoderado, promovió acción de tutela en mayo 13 de 2011, contra el Instituto de Seguros Sociales, Pensiones, aduciendo vulneración de los derechos a la “seguridad social, el mínimo vital y el derecho a tener una vida digna” , por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda 1. El apoderado de la accionante señaló que en abril 29 de 1985, el Hospital Lorencita Villegas de Santos, de Bogotá, reconoció a Benedicto Avendaño, esposo de su poderdante María Susana González Martínez, pensión de jubilación; él falleció en 1992, por lo cual la señora solicitó la pensión de sobreviviente, que le fue concedida en enero 25 de 1995.

2. Posteriormente, el mencionado hospital entró en liquidación y se dejó de pagar la pensión reconocida a la actora. Sin embargo, el Instituto de Seguros Sociales, en adelante ISS, acordó subrogar el pasivo pensional respectivo.

3. En junio 19 de 2001, la accionante solicitó al ISS continuar el pago de la pensión de sobrevivientes que se le había reconocido, pero en octubre 26 del mismo año la petición fue negada, argumentando que “el art. 36 de la Ley 90 de 1946, establecía una prescripción, pues la solicitud era extemporánea” (f. 29 v. cd. inicial).

4. Tal decisión fue apelada por la actora, pero en febrero 27 de 2006 el ISS la confirmó, anotando “que niega seguir pagando la pensión y funda su decisión en el art. 2° del decreto 3041 de 1966” .

5. Finalmente, indicó que “la firma A&C Consultoría y Auditoria empresarial, firma liquidadora del hospital” informó que el “28 de marzo de 2007 canceló la totalidad de los aportes adeudados al ISS” .

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente 1. Comunicación dirigida a Benedicto Avendaño, reconociendo “la pensión de jubilación a que tiene derecho” (f.

2 cd. inicial). 2. Escrito del Hospital Lorencita Villegas de Santos (junio 28 de 1995, f. 3 ib.), informando a la señora Susana González “que de acuerdo a las normas laborales vigentes hemos decidido concederle dicha sustitución a partir del 25 de enero de 1995 fecha en la cual falleció el señor Avendaño” .

3. Oficio emitido por A&C Consultoría y Auditoria Empresaria, expresando a la señora interesada “que en cumplimiento de la tutela 459 de 2001 promovida por la Asociación de Jubilados del hospital Lorencita Villegas de Santos, entre los que se encuentra el señor Benedicto Avendaño, le canceló al Seguro Social el pasado 28 de marzo de 2007 los aportes de pensión a usted adeudados desde el 1 de enero de 1995 al 30 de marzo de 2007…” (f. 4 ib.).

4. Resolución N° 026351 de 2001 del ISS (octubre 26, f. 8 ib.), negando la pensión de sobrevivientes por el deceso del asegurado Benedicto Avendaño.

5. Resolución N° 00022 de febrero 27 de 2006, donde el ISS confirma la negación del reconocimiento pensional. 6. Peticiones presentadas por la señora Susana González Martínez (fs. 16 a 26 ib.), solicitando el reconocimiento pensional.

7. Oficios del ISS, en relación con las solicitudes presentadas por la actora (fs. 27 y 28 ib.). C. Actuación procesal El Juzgado 20 de Familia de Bogotá, mediante auto de mayo 17 de 2011, admitió la acción y concedió a la entidad demandada el término de 2 días para ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

De igual forma, decidió vincular al liquidador A&C Consultoría y Auditoría Empresarial, otorgándole igual término para que hiciera las manifestaciones que estimara pertinentes.

Sin embargo, ambas entidades guardaron silencio ante el requerimiento efectuado por el Juzgado de instancia. D. Sentencia de primera instancia Mediante fallo de mayo 27 de 2011, el Juzgado 20 de Familia de Bogotá negó el amparo demandado, estimando que “la negativa del reconocimiento de la pensión sucedió en el año 2001, y aunque la apelación demoró seis años” , la demandante “no inició el proceso correspondiente y luego de cinco años, pretende a través del mecanismo de tutela el reconocimiento de la mencionada pensión de sobreviviente” (fs. 41 a 46 cd. inicial).

Finalizó afirmando que se “invoca por parte de la accionante que el derecho al mínimo vital se le está conculcando con el actuar del Instituto de Seguro Social, al no reconocerle la pensión sustitutiva, pero como se pudo ver no se probó dentro de las diligencias tal perjuicio, pues se reitera, hace ya diez años, que se dio la negativa de la accionada en el reconocimiento de la mencionada pensión, y en ese interregno… no obra prueba de que haya iniciado la correspondiente acción judicial para el reconocimiento de la prestación, tiempo en el cual la prestación pudo haber sido o no reconocida por la justicia ordinaria” (f. 45 ib.).

E. Impugnación La señora Susana González Martínez presentó escrito en junio 11 de 2011, manifestando su desacuerdo con ese fallo y llamando la atención respecto a que lo pedido es que “se ampare el derecho a que se me siga pagando mi mesada pensional, lo que reclamo es la continuidad del pago de mi pensión de la cual gozaba y que me fue arrebatada” (f. 51 cd. inicial).

Respecto a no haber actuado para hacer efectiva “la continuidad del pago, debo manifestar, que tal apreciación no se debe ver desde ese punto, porque como se observa en el expediente fueron muchas peticiones y las revocatorias que solicite mes a mes, semestre a semestre, año a año, sin recibir respuesta alguna, como podrá observarse si el ente accionado no replicó en la presente acción menos iba a contestarme una petición mía” (f. 52 ib.).

F. Sentencia de segunda instancia Mediante fallo de julio 29 de 2011, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, confirmó la decisión del a quo , al considerar que “agotada la vía gubernativa, en relación con las decisiones tomadas por el Instituto de Seguro Social en las resoluciones… la accionante podía acudir a la jurisdicción ordinaria para hacer valer sus derechos” .

Anotando además que “hace más de cinco años le fue negada a María Susana González Martínez la sustitución pensional, por lo que no se cumple… el principio de inmediatez” (f. 14 cd. 2).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Primera. Competencia Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con

fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate Debe esta Sala de Revisión determinar si los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna fueron vulnerados por el ISS, al negar éste la continuidad de l pago de la pensión de sobrevivientes a la peticionaria Susana González Martínez , arguyendo que “el art. 36 de la Ley 90 de 1946, establecía una prescripción, pues la solicitud era extemporánea” (f. 29 v. cd inicial).

Para ello, se analizará la procedencia de la tutela hacia el reconocimiento de la sustitución pensional; luego, se hará alusión a las circunstancias que otorgan carácter fundamental a la pensión de sobrevivientes; se estudiará a continuación lo atinente a la revocatoria unilateral de un reconocimiento pensional y, por último, con base en esas consideraciones, se resolverá el caso concreto.

Tercera. Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es una vía judicial que tiene toda persona para procurar la protección de sus derechos fundamentales, la cual sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio idóneo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, instituyéndose así que tiene un carácter subsidiario. En tal sentido, esta Corte expresó en sentencia SU-544 de mayo 24 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett:

“1º) Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos; 2º) En los procesos ordinarios se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º);

3º) La tutela adquiere el carácter de mecanismo subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial; su objeto no es desplazar los otros mecanismos de protección judicial, ‘sino fungir como último recurso (...) para lograr la protección de los derechos fundamentales’.” Según lo anterior, el reconocimiento de una prestación pensional mediante acción de tutela resulta en principio improcedente, pues el ordenamiento jurídico nacional ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de conflictos de ese origen, en la jurisdicción laboral ordinaria o en la contenciosa administrativa, según el caso.

De tal manera, como los conflictos jurídicos en materia de sustituciones pensionales tienen una vía específica de defensa, sólo excepcionalmente pueden solucionarse acudiendo a la jurisdicción constitucional, sea para evitar un perjuicio irremediable que afecte derechos fundamentales, o cuando los procedimientos comunes previstos para el caso concreto resulten ineficaces para acceder al derecho invocado.

Consecuentemente, esta Corte ha sostenido que existiendo fundamento fáctico para otorgar el amparo, si el medio de defensa judicial común no es idóneo o expedito para lograr la protección, o ésta sería tardía, más aún encontrándose la persona en una circunstancia de debilidad manifiesta, o en serio apremio contra su mínimo vital, la tutela adquiere procedencia [1] .

Así mismo, cabe resaltar que la evaluación del perjuicio irremediable no es un ejercicio genérico, sino que es necesario consultar las particularidades de cada caso específico, teniendo en cuenta factores como la edad (niñez o senectud) u otra situación de ostensible debilidad, porque tratándose de sujetos merecedores de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe interpretarse en forma más amplia y desde una doble perspectiva:

“De un lado, es preciso tomar en consideración las características globales de un grupo, es decir, los elementos que los convierten en titulares de esa garantía privilegiada. Pero además, es necesario atender las particularidades de la persona individualmente considerada.” [2] Cuarta.

Naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes. Carácter fundamental. Reiteración de jurisprudencia La Constitución consagró la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, que se deberá prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, bajo los principios orientadores de eficiencia, universalidad y la solidaridad. En materia de sustitución pensional, se ha indicado además que los " principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido" [3] .

Desarrollando dichos principios respecto de la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes [4] , se expresó en sentencia C-111 de febrero 22 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil, que "la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado o del afiliado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria" .

En el mismo sentido, en la sentencia C-1094 de noviembre 19 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño, se lee: "La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social… La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia [5] , sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido [6] ." Se deduce, pues, que el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes tiene, en la mayoría de los casos, ostensible relación con derechos como el mínimo vital y la vida digna, adquiriendo así carácter fundamental. De este modo, es sabido que existen circunstancias en las que la sustitución pensional se vuelve esencial para cumplir los cometidos del estado social de derecho, situaciones explicadas así en la sentencia T-692 de agosto 18 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

"… la relación expuesta entre protección de derechos fundamentales y necesidad de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes resulta acreditada cuando (i) la prestación económica que percibía el trabajador o pensionado fallecido constituye el sustento económico de su grupo familiar dependiente y (ii) los beneficiarios de la pensión carecen, después de la muerte del trabajador o pensionado, de otros medios para garantizarse su subsistencia, por lo cual quedan expuestos a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital." En conclusión, es reiterada la jurisprudencia constitucional que ha defendido la tesis que concatena la pensión de sobrevivientes como un componente de la seguridad social, con los derechos al mínimo vital y a la vida digna, invistiéndola del carácter de fundamental que permite su protección vía tutela.

Quinta. Revocatoria unilateral de reconocimientos pensionales. Reiteración de jurisprudencia Esta Corte ha señalado que, por regla general, la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, sólo se puede efectuar previo el consentimiento expreso del involucrado, excepto en los casos en los que se presente una manifiesta ilegalidad, situación extraordinaria que busca proteger el interés público, donde lo que se debe agotar es el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo [7] e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes, en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que corresponda, ante las actuaciones ilícitas.

La facultad de revisar y revocar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones sin la autorización expresa del titular del derecho, se encuentra legalmente reglada. El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 [8] , cuya constitucionalidad condicionada se estableció mediante sentencia C-835 de septiembre 23 de 2003, M. P.

Jaime Araújo Rentería, prevé la facultad de que la administración realice un estudio de fondo sobre las sumas, pensiones o prestaciones económicas a cargo del tesoro público en las cuales existan serios indicios de reconocimiento indebido.

Así se indicó en el fallo anotado:

“ ... en lo concerniente a la verificación oficiosa que la norma le impone como deber a los mencionados funcionarios, la Corte no encuentra reparo alguno. Antes bien, estima la Corporación que con un tal deber se tiende a proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa… en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones u otras prestaciones económicas propias del régimen de seguridad social. Y es que la labor de los citados funcionarios no puede enclaustrarse en el nicho de la apariencia ritual ni el manejo mecánico de los actos administrativos que les compete expedir, considerar, atender o satisfacer, incluidos los documentos que soporten el trámite y expedición de los respectivos actos de reconocimiento y pago. Así mismo, no se trata de prohijar la instauración de instancias administrativas contrarias a los principios de economía, celeridad y eficacia que la Carta destaca a favor de la función administrativa, que en todo caso debe resolverse en la materialización de los derechos y deberes de las personas. Por el contrario, con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, es de observar que la Administración no puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya en el desconocimiento del non bis in ídem. Revisado un asunto por la Administración éste debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez.” Adicionalmente, en sentencia T-776 de agosto 11 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, se indicó que para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones, deben preceder motivos reales, objetivos y trascendentes . Así, surgen tres diferentes situaciones:

“(i) la Administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, ‘aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal’ [9] ; (ii) se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) la Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal.” Igualmente, esta corporación puntualizó que no se puede revocar un acto administrativo de reconocimiento de una prestación, sin el consentimiento del titular, por el simple incumplimiento de algunos requisitos, sin que se haya probado alguna conducta irregular, correspondiéndole a la administración sanear los defectos que encuentre en dicho acto. Al respecto, en la precitada sentencia C-835 de 2003 se manifestó:

“… no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de las pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene.” En la misma sentencia se estableció, además, que cuando se deba revocar el correspondiente acto administrativo, “será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes .

De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pues: ‘razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo” .

Igualmente, en esa misma providencia se expresó que basta con la tipificación de la conducta como delito para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal; por consiguiente, como se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, “la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias” .

Por otro lado, en cuanto al desarrollo del debido proceso, la revocatoria establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 tiene que cumplir la actuación prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan .

Sin embargo, esta corporación en la sentencia de constitucionalidad condicionada a la que nuevamente se acude, sostuvo que cuando se trate de prestaciones económicas, “deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1° del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso”.

Aclaró que mientras se adelanta el correspondiente procedimiento, “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”.

La Corte expresó también en dicha sentencia C-835 de 2003: “ ... en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el Juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.

La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular.” Con todo, no media fundamento constitucional alguno para que la administración pueda suspender el pago de una pensión previamente reconocida, salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003.

Aún más, en sentencia T-567 de mayo 26 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, esta corporación consideró (no está en negrilla en el texto original):

“Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro . Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional.” Sexta. Caso concreto 6.1. Observando los elementos constitucionales, jurisprudenciales y fácticos relacionados, la Corte debe analizar si la actuación del ISS, deviene en vulneración de los derechos a la “seguridad social, el mínimo vital y el derecho a tener una vida digna” de la señora María Susana González Martínez, nacida el 23 de noviembre de 1945 (f. 13

cd. inicial) , debido a que mediante Resoluciones proferidas en 2001 y 2006, le fue negada “la prestación de sobrevivientes” y, en consecuencia, la continuidad del pago de la pensión, que le había sido reconocida al morir su esposo.

6.2. Frente a lo anterior, resulta necesario tener en cuenta claramente los siguientes aspectos: 6.2.1. Como quedó expuesto, en abril 29 de 1985 le fue reconocida al señor Benedicto Avendaño pensión de jubilación, por parte del Hospital Lorencita Villegas de Santos. A raíz de su fallecimiento, en enero 25 de 1995 ese reconocimiento fue sustituido a favor de la señora María Susana González Martínez, en calidad de compañera sobreviviente. Sin embargo, el mencionado hospital entró en liquidación y se dejó de pagar la pensión a favor de la actora.

6.2.2. En junio 19 de 2001, la señora González Martínez solicitó al ISS la continuidad del pago pensional. No obstante, en octubre 26 de 2001 el ISS la negó, arguyendo que “el asegurado al momento de su fallecimiento no estaba cotizando al sistema y acredita aportes durante 33 semanas de las cuales 0 fueron cotizadas en su último año de vida ” y, además, la “ indemnización sustitutiva tampoco es viable concederla ” (f. 8 cd. inicial).

6.2.3. Apelada dicha resolución, en febrero 27 de 2006 el ISS la confirmó, estimando “ válidos los períodos en mora con el Hospital Lorencita Villegas de Santos… cotizó un total de 71 semanas, de las cuales 38 se cotizaron en el año inmediatamente anterior a su muerte… el señor Benedicto Avendaño, cumplió con el requisito de la edad… el asegurado ingresó al Seguro Social el 28 de septiembre de 1984”.

6.2.4. En julio de 2007, la Agencia Liquidadora del Hospital Lorencita Villegas de Santos informó a la accionante que se han cancelando al ISS todos los aportes adeudados a los pensionados, en los cuales se encontraba incluido el señor Benedicto Avendaño .

6.2.5. La señora María Susana González Martínez señaló que “como se observa en el expediente fueron muchas las peticiones y las revocatorias que solicité mes a mes, semestre a semestre, año a año, sin recibir respuesta alguna”, demostrando que desde el momento en que fue revocado el reconocimiento, la actora presentó diversas solicitudes ante el ISS, pidiendo la continuidad del pago de la sustitución reconocida (f. 16 a 28 y 51), lo cual demerita la presunta desatención al principio de inmediatez, argumentada en las instancias.

Así mismo, en sus escritos manifestó la actora que “desde el día en que se liquidó el hospital… dejé de recibir el único ingreso que me permitía hacer llevadera mi vida… sufro grandes necesidades pues sin mi mesada pensional no tengo siquiera con que comprar el mercado, he sobrevivido lavando ropas y ayudándole a mi hijo lijando y pintando puertas, pero por mi edad ya las fuerzas no me dan para tanto y me siento desamparada” , (f. 18 cd. 2.), evidenciándose un no rebatido estado de debilidad manifiesta y el quebrantamiento del mínimo vital, circunstancias que hacen procedente la acción de tutela.

6.3. Es apropiado resaltar también lo atinente al respeto hacia los derechos adquiridos [10] , pues mientras “no medie decisión judicial o la aquiescencia del titular del derecho para su revocación, modificación o suspensión, la decisión unilateral… ha de ser considerada como transgresora de un derecho adquirido (artículo 58 de la Constitución), pues se presume que, para su reconocimiento, fueron cumplidos los requisitos exigidos para el efecto” .

Así las cosas, decretado un derecho o reconocida una situación jurídica de carácter concreto, como ahora lo es la sustitución pensional, ha de recordarse que si la entidad demandada, que ni siquiera respondió el requerimiento del Juzgado de primera instancia, dando así cabida en este proceso a la presunción de veracidad (art. 20 D. 2591 de 1991), “considera que no se daban los presupuestos para su reconocimiento, así debe demostrarlo, desvirtuando la mencionada presunción, obviamente, ante el funcionario competente, para que sea éste quien decida sobre la validez de las razones que se argumentan para el efecto, y puede ordenar, en consecuencia, la revocación, suspensión o modificación correspondiente” [11] .

6.4. Guardando coherencia con las observaciones precedentes, se colige que las no desvirtuadas pruebas aportadas por la actora son suficientes para que el ISS, Pensiones, siguiendo lineamentos constitucionales y legales, continúe efectuando el pago de la prestación reconocida desde enero 25 de 1995 a favor de la señora María Susana González Martínez de forma definitiva y vitalicia, que debe restablecerse como si no hubiere existido solución de continuidad, en las mesadas que no estuvieren prescritas.

6.5. Así las cosas, en el caso que revisa la Sala se confirma que, efectivamente, la reclamante está afrontando un perjuicio que deviene irremediable, puesto que del reconocimiento de la sustitución pensional, la cual no podía revocarse abruptamente, depende la satisfacción de su mínimo vital, máxime tratándose de una persona de avanzada edad, que no tiene opción laboral de supervivencia, a quien los organismos judiciales y las autoridades en general están en el deber constitucional de proteger con especial celo y diligencia, especialmente en sus derechos fundamentales, sin injustas oposiciones formales [12] .

6.6. En consecuencia, esta Sala de Revisión revocará el fallo de segunda instancia y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna, reclamados por María Susana González Martínez , ordenando al área de pensiones del ISS, por conducto del respectivo representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, expida resolución de restablecimiento y continuidad de la pensión de sobrevivientes que corresponda, pagando las mesadas respectivas que haya dejado de cubrir y no estén prescritas, a favor de la señora María Susana González Martínez , en calidad de compañera supérstite del fallecido pensionado Benedicto Avendaño.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia dictado en julio 29 de 2011, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, dentro de la acción de tutela incoada por la señora María Susana González Martínez , mediante apoderado, contra el Instituto de Seguros Sociales, Pensiones, que confirmó el proferido en mayo 27 de 2011 por el Juzgado 20 de Familia de Bogotá, que negó el amparo solicitado.

En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la mencionada señora . Segundo.- En consecuencia, ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, a través de su respectivo representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, expida resolución mediante la cual restablezca la pensión de sobrevivientes que corresponda, incluyendo las mesadas pensionales no cubiertas que no se hallen prescritas, a favor de la señora María Susana González Martínez , en calidad de compañera supérstite del fallecido Benedicto Avendaño, quien había sido pensionado por el liquidado Hospital Lorencita Villegas de Santos, de Bogotá.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado Con aclaración de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaría General ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA T-008/12 DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO QUE RECONOCIA PENSION El problema jurídico planteado en la sentencia se enmarcó en la vulneración de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la peticionaria, toda vez que dicha entidad revocó el acto administrativo por medio del cual había reconocido la pensión de sobrevivientes concedida desde el 25 de enero de 1995. La entidad accionada invocó el “art. 36 de la ley 890 de 1946, establecía una prescripción,

pues la solicitud era extemporánea” para negar la continuidad de la sustitución pensional. En este punto, difiero de los argumentos expuestos en la sentencia, pues si bien el fondo del asunto consagra una violación a los derechos pensionales de la actora, lo cierto es que además debe advertirse una vulneración al debido proceso administrativo, en la medida que el acto administrativo de carácter individual y concreto que reconoció la pensión de sobrevivientes desde el año de 1995 a favor de la actora fue revocado sin consentimiento de la misma. En este caso concreto, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes consolidó una situación jurídica que creó derechos subjetivos a favor de la actora, en consecuencia la entidad-administración no podía revocar el acto administrativo sino en los términos del inciso 1 del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es decir con el consentimiento de su titular y darle cumplimiento al debido proceso administrativo. La administración no podía hacer uso de sus poderes o necesidades para desconocer derechos antes reconocidos sin el consentimiento de su titular , pues sólo el interesado, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo y al apartarse del debido procedimiento se evidencia es una violación al debido proceso, tal y como sucedió en el caso concreto VULNERACION DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO DESENCADENO AFECTACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES La vulneración al debido proceso administrativo desencadenó la afectación a los derechos fundamentales alegados por la accionante, por lo que a fin garantizar el principio de la buena fe y seguridad jurídica se debe proteger la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo. En este sentido ha insistido esta Corporación en la vulneración de los derechos fundamentales de las personas cuando la administración de manera “unilateral e inconsulta” revoca sus decisiones sin que medie autorización del afectado SENTENCIA C-835/03-Artículos 19 y 20 de la ley 797 / 03 /REVOCATORIA DIRECTA DE PENSIONES RECONOCIDAS DE MANERA IRREGULAR De igual manera en este punto es imprescindible hacer referencia a la Sentencia C-835 de 2003, en la cual se estudió la constitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, que autorizan específicamente las figuras de revocatoria directa de las pensiones reconocidas de manera irregular y la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. En dicha providencia, se reitera lo sostenido por la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria directa de los actos administrativos que generan derechos sujetivos y se hace hincapié en la irrevocabilidad de los mismos, sin previa autorización del titular del derecho, en atención a los principios de buena fe y seguridad jurídica. La excepción a la anterior regla, la constituyen los actos que han sido dictados con evidente violación del ordenamiento jurídico.

Referencia: Acción de Tutela instaurada por María Susana González Martínez contra el Instituto de Seguros Sociales. Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA Con el acostumbrado respeto, paso a explicar las razones por las cuales aclaro mi voto en relación con las consideraciones expuestas en la sentencia T-008 de 2012, mediante la cual la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de esta Corte resolvió:

“PRIMERO REVOCAR el fallo de segunda instancia dictado en julio 29 de 2011, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Familia, dentro de la acción de tutela incoada por la señora María Susana González Martínez, mediante apoderado, contra el Instituto de Seguros Sociales, Pensiones, que confirmó el proferido en mayo 27 de 2011 por el Juzgado 20 de Familia de Bogotá, que negó el amparo solicitado.

En su lugar se dispone TUTELAR los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la mencionada señora. ”. Este despacho comparte la parte resolutiva de la sentencia, precisando que se requiere realizar ciertas consideraciones sobre el planteamiento del problema jurídico y en consecuencia, los derechos fundamentales vulnerados.

El problema jurídico planteado en la sentencia se enmarcó en la vulneración de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la peticionaria, toda vez que dicha entidad revocó el acto administrativo por medio del cual había reconocido la pensión de sobrevivientes concedida desde el 25 de enero de 1995. La entidad accionada invocó

el “ art. 36 de la ley 890 de 1946, establecía una prescripción, pues la solicitud era extemporánea” para negar la continuidad de la sustitución pensional.

En este punto, difiero de los argumentos expuestos en la sentencia, pues si bien el fondo del asunto consagra una violación a los derechos pensionales de la actora, lo cierto es que además debe advertirse una vulneración al debido proceso administrativo, en la medida que el acto administrativo de carácter individual y concreto que reconoció la pensión de sobrevivientes desde el año de 1995 a favor de la actora fue revocado sin consentimiento de la misma.

En este caso concreto, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes consolidó una situación jurídica que creó derechos subjetivos a favor de la actora, en consecuencia la entidad-administración no podía revocar el acto administrativo sino en los términos del inciso 1 del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es decir con el consentimiento de su titular y darle cumplimiento al debido proceso administrativo [13] . La administración no podía hacer uso de sus poderes o necesidades para desconocer derechos antes reconocidos sin el consentimiento de su titular , pues sólo el interesado, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo y al apartarse del debido procedimiento se evidencia es una violación al debido proceso, tal y como sucedió en el caso concreto.

Así las cosas al ordenarse al Instituto de Seguros Sociales, que si aún no lo ha realizado, “ en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, expida resolución mediante la cual restablezca la pensión de sobrevivientes que corresponda, incluyendo las mesadas pensionales no cubiertas que no se hallen prescritas,” , no es más que una orden encaminada a recomponer el debido proceso administrativo antes vulnerado a la actora.

De esta manera, la vulneración al debido proceso administrativo desencadenó la afectación a los derechos fundamentales alegados por la accionante, por lo que a fin garantizar el principio de la buena fe y seguridad jurídica se debe proteger la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo. En este sentido ha insistido esta Corporación en la vulneración de los derechos fundamentales de las personas cuando la administración de manera “unilateral e inconsulta” revoca sus decisiones sin que medie autorización del afectado.

[14] De igual manera en este punto es imprescindible hacer referencia a la Sentencia C-835 de 2003, [15] en la cual se estudió la constitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 “ por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, que autorizan específicamente las figuras de revocatoria directa de las pensiones reconocidas de manera irregular y la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.

En dicha providencia, se reitera lo sostenido por la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria directa de los actos administrativos que generan derechos sujetivos y se hace hincapié en la irrevocabilidad de los mismos, sin previa autorización del titular del derecho , en atención a los principios de buena fe y seguridad jurídica. La excepción a la anterior regla, la constituyen los actos que han sido dictados con evidente violación del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, al analizar el caso concreto no se evidencia ni siquiera una situación similar planteada en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003, por lo que al haberse revocado la pensión de la accionante sin su consentimiento se configuró una vulneración al debido proceso administrativo que hace procedente la acción de tutela para la protección del mismo y en este sentido se ha debido plantear y resolver el problema jurídico en la sentencia.

Fecha ut supra HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado [1] Cfr. T-304 de abril 3 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla. [2] T-1316 de diciembre 7 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[3] T-190 de mayo 1 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [4] Cfr., respecto de la naturaleza de la pensión de sobrevivientes, entre otras, las sentencias C-080 de febrero 7 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-049 de enero 31 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-524 de junio 10 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil; y T-776 de agosto 11 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[5] Al respecto esta corporación ha señalado que el propósito perseguido por la ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Cfr. C-1176 de noviembre 8 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[6] C-002 de enero 10 de 1999, M. P. Antonio Barrera Carbonell. [7] Cfr. T-376 de agosto 21 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara ; T-639 de noviembre 22 de 1996, M. P.

Vladimiro Naranjo Mesa ; T-336 de julio 15 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo ; C-672 de junio 28 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis; C-835 de septiembre 23 de 2003, M. P.

Jaime Araújo Rentería y T-494 de julio 23 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla. [8] Esa norma dispone: “ REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que existan motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica.

En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes .” [9] “Sentencia C- 835 de 2003, fundamento jurídico número 4.” [10] Cfr. T-466 de junio 16 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

[11] Ibídem. [12] Cfr. T-1182 de diciembre 4 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-789 de septiembre 11 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

[13] La sentencia T-539 de 2009 consideró que dentro de los derechos susceptibles de protección mediante la acción de tutela se encuentra el debido proceso administrativo: “ (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.” [14] Ver sentencias T-611 de 1997, T- 295 de 1999, T-947 de 2000 y T- 450 de 2002, [15] En la sentencia T-830 de 2004, la Corte hizo un breve recuento de la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria del acto propio por parte de la administración, así:

“1. En la sentencia, T-472 de 1992, se analizó cómo el principio de buena fe que debe informar las relaciones entre los particulares, cobra especial relevancia cuando de la administración pública se trata. En tales circunstancias, actuaciones como la negación del acto propio, las demoras injustificadas, el abuso de la posición dominante y el exceso de requisitos formales –entre otros- vulneran de manera flagrante el principio superior en mención. El mandato de lealtad en este preciso ámbito supone que, en las actuaciones que adelanten la administración y el administrado, debe primar la buena fe en el perfeccionamiento desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Esta regla constitucional aplica tanto a los contratos que se celebren con la administración, como a las actuaciones que ésta despliegue unilateralmente por mandato

legal y que generen situaciones subjetivas y concretas para las personas, debiendo mantenerse durante todo el tiempo en que se surte la relación.

En punto de la teoría de los actos propios, el imperativo de buena fe se traduce en la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, supuesto del cual dependen –entre otras cosas- la credibilidad en las actuaciones del Estado, el efecto vinculante de sus decisiones para los particulares y la seriedad del procedimiento administrativo. La revocatoria el acto propio por parte de la Administración, que suspenda o modifique desfavorablemente situaciones jurídicas subjetivas configuradas, desplegada de manera irregular y contradictoria de la voluntad inicialmente manifestada, contraviene los principios de lealtad y buena fe (art. 83 C.P.).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 9 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.