COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/047/13

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/047/13
Expediente	T-3.635.786
Fecha	2012-05-16
Sala	Sala que
Magistrado ponente	JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Pension De Sobrevivientes
- Accion De Tutela Para Hacer Cumplir Providencias Judiciales Ejecutoriadas
- Pension De Sobrevivientes Y Derecho Al Minimo Vital De Persona De La Tercera Edad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

En principio la tutela no es el medio judicial apropiado para resolver de fondo conflictos de naturaleza laboral, no obstante, esta regla que desarrolla el principio de subsidiariedad no es absoluta, ya que, si bien en principio no

Texto completo

T-047-13 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-047/13 ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES- Procedencia excepcional cuando afecta derechos fundamentales La jurisprudencia de esta Corporación ha definido que en principio la tutela no es el medio judicial apropiado para resolver de fondo conflictos de naturaleza laboral, no obstante, esta regla que desarrolla el principio de subsidiariedad no es absoluta, ya que, si bien en principio no procede la tutela para solucionar este tipo de controversias, excepcionalmente y con carácter extraordinario ésta se muestra como el mecanismo apto para la protección inmediata de los derechos del peticionario, cuando quiera que se involucren los derechos de sujetos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta. Es así como la Corte en muchas de sus sentencias ha amparado a través de la acción de tutela los derechos de sujetos, que si bien pueden usar otros mecanismos de defensa para la protección de aquellos, al encontrarse en estado de debilidad manifiesta, se convierten en sujetos de especial protección constitucional.

DERECHO DE PETICION- Alcance y contenido DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION- Consiste en formular petición respetuosa y recibir respuesta rápida y de fondo La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición. Como consecuencia de ello, ha reiterado que las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades o ante particulares, deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal.

DERECHO DE PETICION- No se debe exigir que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, por no estar contemplado en el ordenamiento jurídico DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL- Vulneración por cuanto no se ha dado una respuesta de fondo y definitiva respecto de la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- Línea

jurisprudencial sobre su fundamentalidad Conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva "de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales" PENSION DE SOBREVIVIENTES- Relevancia constitucional en la medida en que su resolución pueda afectar derechos fundamentales La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes adquiere carácter fundamental cuando: i) está dirigida a garantizar el mínimo vital de las personas que se encontraban al cuidado del causante; ii) se trata de proteger los derechos de sujetos de especial protección del Estado, como es el caso de menores de 18 años de edad, personas de tercera edad, desplazados o madres cabeza de familia, que se encuentran en situación de debilidad manifiesta; iii) existe íntima relación entre el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida.

ACCION DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS- Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional La jurisprudencia ha señalado que, por regla general, la acción de amparo no es el mecanismo idóneo para ejecutar los fallos, sin embargo, existen casos excepcionales donde lo ha admitido.

La Corte ha reiterado en su jurisprudencia que los fallos judiciales deben ser cumplidos, so pena de incurrir en una omisión de las contempladas en el artículo 86 Superior. Por otro lado, en principio debe acudirse a los procesos ordinarios para perseguir el cumplimiento del fallo. No obstante, si se demuestra que el mecanismo no es eficaz, tal como sucede en los casos de los sujetos de especial protección, la acción de amparo se convierte en la herramienta idónea para restablecer los derechos conculcados ante la renuencia de la autoridad pública condenada. Es claro para la Sala que, aunque existan mecanismos eficaces para hacer efectivos los fallos de los jueces de la República, la acción de tutela se convierte en el medio idóneo para tal fin cuando las autoridades competentes sean renuentes al cumplimiento de éstos, debido a que, la ejecución de las decisiones judiciales se convierten entonces en un derecho intrínseco, objeto de protección por sí mismo a través de la tutela.

ACCION DE TUTELA- Procedencia excepcional para cumplimiento de sentencias que generen obligaciones de dar SENTENCIA DE CONDENA - Cumplimiento en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que refiere el artículo 177 del C.C.A.

Respecto del argumento invocado por la entidad accionada de contar con un plazo de hasta 18 meses para cumplir con las ordenes, se advierte que la Corte Constitucional fue clara y enfática al establecer en la sentencia C-103 de 1994 que: "Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177. Esto, con el fin de evitar que se causen, en perjuicio del tesoro público, los intereses comerciales y de mora consagrados en el inciso final del mismo artículo 177. El dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos no sólo perjudica a los beneficiarios de los mismos, sino que representa una carga exagerada para el erario, y, en últimas, para el contribuyente". De tal manera que este argumento no es aceptable pues, la correcta interpretación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo es la que ha venido haciendo la Corporación a lo largo de su desarrollo jurisprudencial, que las autoridades condenadas a ejecutar sentencias deben hacerlo en el menor tiempo posible, sin

hacerlo extensivo a los 18 meses contemplados en la norma, so pena de todos los perjuicios y consecuencias que al beneficiario y a la misma administración se puedan causar.

PENSION DE SOBREVIVIENTES Y DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD - Orden al ISS dé cumplimiento a la sentencia judicial y proceda a incluir en la nómina y cancelar las mesadas pensionales retroactivas, así como los intereses moratorios y costas Referencia: expediente T-3.635.786 y T-3.645.472 Acciones de tutela instauradas por Elvia Meneses Cadavid y María de la Luz Giraldo de Gómez contra el Instituto de Seguros Sociales Derechos fundamentales invocados: de petición, al debido proceso, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital.

Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil trece (2013) La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional , conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alexei Egor Julio Estrada y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro de los procesos radicados bajo los números T-3.635.786 y T-3.645.472, que fueron seleccionados y acumulados por presentar unidad de materia en el Auto de la Sala de Selección número Diez de la Corte Constitucional del diez (10) de octubre de dos mil doce (2.012), notificado el 24 de octubre de dos mil doce (2012), para ser fallados en una sola sentencia.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, las pruebas y la decisión judicial de cada uno de los expedientes: 1. EXPEDIENTE T-3.635.786 1.1.

ANTECEDENTES 1.1.1. Solicitud La señora Elvia Meneses Cadavid, a través de apoderado, instauró acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales por considerar que se están vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición y al pago oportuno y al reajuste de las pensiones legales, consagrados en los artículos 13, 23 y 53 de la Constitución Política, al no haberse respondido su petición presentada ante la entidad el 16 de mayo de 2012 en donde se solicitó el pago de la pensión de sobreviviente desde el 14 de julio de 2009, por $2.081.539, más los reajustes anuales e intereses moratorios desde el 6 de diciembre de 2009, más las costas del proceso. Por tanto solicita se tutelen sus derechos fundamentales y se decida de fondo la petición de pensión de sobreviviente reconocida por el juez ordinario, además que se ordene a la accionada incluir en nómina de pensionados a la señora Meneses Cadavid y pagar las mesadas ordenadas judicialmente, los intereses moratorios y las costas.

1.1.2. Hechos 1.1.2.1. El señor Gonzalo Arango Botero, compañero permanente de la accionante, murió el 14 de julio de 2009 y se encontraba afiliado al Instituto de Seguros Sociales, siendo pensionado por el mismo mediante Resolución No. 01307 del 26 de mayo de 1982.

1.1.2.2. La demandante solicitó el pago de su pensión de sobreviviente el 6 de octubre de 2009 mediante derecho de petición la cual fue negada mediante Resolución No. 014410 del 30 de julio de 2010, argumentando que la actora no había demostrado la convivencia efectiva con el causante, por lo cual interpuso recurso de reposición el 1 de octubre de 2010, el cual le fue negado, por lo que instauró demanda laboral.

1.1.2.3. El Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 13 de diciembre de 2011, condenó al accionado a pagar la pensión de sobreviviente y las mesadas retroactivas, así como los intereses moratorios y las costas. Dicha sentencia no fue apelada, por lo cual quedó en firme la decisión.

1.1.2.4. El 16 de mayo de 2012, la accionante solicitó el pago su pensión de sobreviviente al Instituto de Seguros Sociales, sin que a la fecha de la presentación de la tutela le hayan pagado.

1.1.2.5. La señora Elvia Meneses Cadavid señala que, a sus ochenta y cinco (85) años de edad, ha presentado graves quebrantos de salud y que se encuentra en una crisis económica, por lo tanto tuvo que hipotecar su vivienda para seguir sobreviviendo.

1.1.3. Actuaciones procesales A través de auto fechado el dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012), el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín admitió la acción de tutela y dio traslado a la entidad accionada, para que en el término de tres (3) días ejerciera sus derechos de defensa y contradicción.

Además reconoció personería al doctor Juan Camilo Pulgarín Martínez, para actuar en representación de la accionante. 1.1.4. Contestación de la demanda El 23 de julio de 2012, la entidad accionada contestó la acción de tutela, solicitando que se declare su improcedencia por los siguientes motivos:

1.1.4.1. Sostiene que la pretensión principal de la tutela es satisfacer una obligación monetaria, lo cual, teniendo en cuenta el carácter subsidiario de la acción, la hace improcedente. Considera que se debe tener en cuenta que lo que se busca es realmente el cobro de una condena judicial para lo cual, la accionante dispone de otros medios.

1.1.4.2. Señala que teniendo en cuenta la sentencia T-960 de 2010, la acción de tutela, en principio, no procede para ordenar el reconocimiento de prestaciones derivadas del derecho a la seguridad social, sin embargo, la misma jurisprudencia ha indicado dos excepciones a la regla general de improcedencia: i) como mecanismo principal cuando el mecanismo judicial previsto no resulte idóneo y eficaz en el caso concreto y ii) como mecanismo transitorio cuando es necesario evitar un perjuicio irremediable.

1.1.4.3. Afirma que en relación con el derecho de petición, la accionante invoca una vulneración errada ya que lo que se presentó ante el ISS fue una solicitud de cumplimiento de la sentencia y en ningún momento se alude a un derecho de petición como lo consagra el artículo 23 de la Constitución Política.

1.1.4.4. Enfatiza en que como entidad accionada está dentro del término para decidir de fondo, siendo una entidad pública y como tal es procedente la ejecución 18 meses después de la ejecutoria de la sentencia. Finalmente, solicita al juez un plazo prudencial de 30 a 60 días hábiles para tomar una decisión de fondo y notificarle a la accionante.

1.2. PRUEBAS A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente: 1.2.1. Copia del oficio radicado ante el ISS el 16 de mayo de 2012, con número 3712, suscrito por el doctor Juan Camilo Pulgarín Martínez, apoderado de la señora Elvia Meneses Cadavid, con referencia “Solicitud de pago de pensión de sobreviviente y asunto: cuenta de cobro”.

1.2.2. Copia del poder especial para cobro de sentencia, con fecha de presentación personal ante notario del 2011, suscrito por la señora Elvia Meneses Cadavid a Juan Camilo Pulgarín Martínez.

1.2.3. Copia de la diligencia de autenticación del 11 de mayo de 2012, emitida por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Medellín, de copias de actuaciones.

1.2.4. Copia del poder especial de la señora Elvia Meneses Cadavid al doctor Juan Camilo Pulgarín Martínez para demanda ordinaria laboral en contra del Instituto de Seguros Sociales, con fecha de presentación ante notario del 12 de enero de 2011.

1.2.5. Copia del auto de admisión de la demanda ordinaria laboral interpuesta por la señora Elvia Meneses Cadavid en contra del ISS, emitido por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Medellín el 26 de enero de 2011.

1.2.6. Copia de la sentencia de primera instancia del Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Medellín dentro del proceso ordinario laboral instaurado por Elvia Meneses Cadavid en contra del Instituto de Seguros Sociales del 13 de diciembre de 2011.

1.2.7. Copia de la liquidación de costas y agencias en derecho a cargo de la parte vencida, dentro del proceso ordinario laboral instaurado por Elvia Meneses Cadavid en contra del Instituto de Seguros Sociales, con fecha 25 de enero de 2012.

1.2.8. Copia de la aprobación y declaración en firme de la liquidación de costas y agencias en derecho a cargo de la parte vencida, dentro del proceso ordinario laboral instaurado por Elvia Meneses Cadavid en contra del Instituto de Seguros Sociales, con fecha 3 de febrero de 2012.

1.2.9. Copia del Registro Civil de Defunción No. 06712451 del señor Gonzalo Arango Botero con fecha de defunción 14 de julio de 2009 e inscrita el 15 de julio de 2009.

1.2.10. Copia de la certificación expedida el 15 de mayo de 2012 por la Nueva EPS S.A., donde consta que la señora Elvia Meneses Cadavid ha cotizado por más de 26 semanas a esta EPS, con fecha de afiliación 1º de agosto de 2008 y último periodo cotizado el 1º de mayo de 2012.

1.2.11. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Elvia Meneses Cadavid. 1.2.12. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Gonzalo Arango Botero.

1.2.13. Copia del acta de declaración extraproceso, ante el Notario Primero del Círculo de Bello, suscrita el 15 de mayo de 2012 por la señora Elvia Meneses Cadavid.

1.3. DECISIONES JUDICIALES 1.3.1. Fallo de primera instancia - Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín. 1.3.1.1. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, mediante providencia del dos (2) de agosto de dos mil doce (2.012), negó el amparo del derecho fundamental de petición invocado por la accionante, declarando la improcedencia de la acción de tutela por considerar que no se puede asimilar el documento que reposa en el expediente, que fue denominado por la misma accionante como “Cuenta de Cobro” a una petición, pues dicha cuenta no contiene los elementos necesarios para que pueda pasar por un derecho de petición.

1.3.1.2. Señala que la actora está solicitando que la entidad la incluya en nómina de pensionados, pague las mesadas, los intereses y las costas, utilizando este mecanismo excepcional cuando pudo haberlo hecho mediante una petición, y así no omitir los pasos y trámites necesarios, y más tratándose de derechos económicos.

1.3.1.3. De otro lado, afirma que la peticionaria cuenta con otro mecanismo de defensa judicial como lo es el proceso ejecutivo laboral. 1.3.2.

Impugnación La accionante, a través de apoderado, impugnó el fallo proferido por el Juez de primera instancia, el seis (6) de agosto de dos mil doce (2012). Consideró que el juez de instancia se equivocó al considerar que el documento presentado “cuenta de cobro ” no reúne los requisitos que establece el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo para lo cual adjunta un cuadro demostrando cómo cada parte del escrito se acomoda a dichos requisitos.

Frente al argumento de la juez de que cuenta con otro mecanismo de defensa, y que al tratarse de una entidad pública se debe esperar 18 meses para poderla demandar ejecutivamente, la accionante señala que se está frente a una inminente vulneración del derecho fundamental de petición y no podría esperar ese tiempo. Además, agrega que la Ley 717 de 2001 es clara al señalar el tiempo para resolver de fondo las solicitudes de pensión de sobreviviente, para lo cual otorga sólo dos (2) meses después de radicada la solicitud.

1.3.3. Decisión de segunda instancia – Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín – Sala Cuarta de Decisión Laboral La Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín mediante sentencia proferida el veintidós (22) de agosto de dos mil doce (2012), confirmó el fallo de primera instancia en su integridad. Argumentó que al examinar el caso, no se encuentra que se esté generando a la accionante un perjuicio irreparable, o por

lo menos no está probado. La acción de tutela no es la vía adecuada para ordenar el cumplimiento de una decisión judicial, de tal manera que se debe acudir a la jurisdicción correspondiente para reclamar sus pretensiones.

2. EXPEDIENTE T-3.645.472 2.1. ANTECEDENTES 2.1.1. Solicitud La señora María de la Luz Giraldo de Gómez, instauró acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales por considerar que se están vulnerando sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital y móvil, al no dar respuesta a una cuenta de cobro presentada el 28 de mayo de 2012 ante la accionada en donde se solicitó el pago de la pensión de sobreviviente desde el 18 de enero de 2005, sin perjuicio de los incrementos anuales de julio y diciembre, intereses moratorios desde el 25 de abril de 2009, más las costas del proceso, por tanto solicita se tutelen sus derechos fundamentales y se decida de fondo la solicitud, dándole aplicación al principio fundamental del debido proceso, además que se ordene a la accionada a incluir en nómina de pensionados a la señora Giraldo de Gómez y así poder disfrutar del servicio de salud, seguridad social y un mínimo vital y móvil.

2.1.2. Hechos 2.1.2.1. En sentencia de segunda instancia del 29 de abril de 2011, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, dentro del proceso ejecutivo iniciado por la accionante en contra del Instituto de Seguros Sociales, se condenó al demandado a pagar la pensión de sobreviviente a la señora María de la Luz Giraldo de Gómez, por la muerte de su hijo.

2.1.2.2. El 28 de mayo de 2012 la actora formuló cuenta de cobro ante el Seguro Social sin que a la fecha se le haya incluido en nómina, ni se haya efectuado el pago de las mesadas de pensión.

2.1.2.3. Señala que la Ley 717 de 2001 consagra un tiempo máximo de dos (2) meses para el reconocimiento del derecho a la pensión de sobreviviente después de radicada la solicitud.

2.1.2.4. Por los anteriores hechos y teniendo en cuenta su condición de adulto mayor por tener noventa y dos (92) años, solicita se tutelen sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital y móvil, y se decida de fondo la solicitud dándole aplicación al principio fundamental del debido proceso, además que se ordene a la accionada a incluir en nómina de pensionados a la señora Giraldo de Gómez y así poder disfrutar del servicio de salud, seguridad social y un mínimo vital.

2.1.3. Actuaciones procesales A través de auto fechado el primero (1) de agosto de dos mil doce (2012), el Juzgado Segundo Penal de Adolescentes con Función de Conocimiento de Medellín ordenó tramitar la solicitud de acción de tutela y ofició a la entidad accionada para que rinda los informes correspondientes dentro del término estipulado en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

2.1.4. Contestación de la demanda El 8 de agosto de 2012, la entidad accionada contestó la acción de tutela solicitando que se declare la improcedencia de la acción ya que los aspectos sobre los cuales se soporta la actora no son susceptibles de agotar por esta vía:

2.1.4.1. Argumenta que la pretensión principal de la accionante es satisfacer una obligación monetaria generada por una sentencia judicial, lo cual hace improcedente la acción de tutela por cuanto ésta es de carácter subsidiario. Además, no se trata del reconocimiento de una prestación sino del cobro de una condena judicial y para ello, la actora cuenta con otros mecanismos.

2.1.4.2. De otro lado, sostiene que si se pretendiera acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio, es necesario probar la existencia de un perjuicio irremediable y esta carga se encuentra en cabeza de la accionante.

2.1.4.3. Respecto del derecho de petición, señala que la actora pretende que el documento radicado como “cuenta de cobro” se asimile a una petición pero esto no es posible pues no contiene los elementos contemplados en el artículo 23 de la Constitución Política. En este caso, la solicitud presentada se asemeja a una factura. Situación diferente sería que,

después de radicada toda la documentación requerida para el cumplimiento del fallo, se solicitara información del estado del trámite, evento en el cual seria aplicable el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

2.1.4.4. Aclara que el Instituto de Seguros Sociales, al ser un ente público, se encuentra dentro del término para decidir de fondo, por lo que es procedente la ejecución 18 meses después de estar ejecutoriada la sentencia.

2.2. PRUEBAS A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente: 2.2.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María de la Luz Giraldo de Gómez.

2.2.2. Copia de la sentencia de segunda instancia, proferida por la Sala de Descongestión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, el veintinueve (29) de abril de dos mil once (2011), dentro del proceso ordinario entre la señora María de la Luz Giraldo de Gómez en contra de las Empresas Varias de Medellín ESP y el Instituto de Seguros Sociales, en donde se confirma la sentencia de primera instancia y absuelve a Empresas Varias de Medellín ESP de todos los cargos y condena al Instituto de Seguros Sociales a reconocer y pagar la pensión de sobreviviente a la accionante.

2.2.3. Copia de la cuenta de cobro presentada por la doctora Clara Eugenia Gómez Gómez, apoderada de la señora María de la Luz Giraldo de Gómez ante el Instituto de Seguros Sociales, el 28 de mayo de 2012.

2.2.4. Juramento suscrito por la doctora Clara Eugenia Gómez Gómez, apoderada de la señora María de la Luz Giraldo de Gómez, manifestando que no existe proceso ejecutivo en contra del Instituto de Seguros Sociales.

2.2.5. Oficio suscrito por la doctora Clara Eugenia Gómez Gómez, apoderada de la señora María de la Luz Giraldo de Gómez, en donde manifiesta que el Instituto de Seguros Sociales le debe, por concepto de costas en primera instancia, la suma de $4.960.000.

2.2.6. Copia de sustitución de poder con fecha 19 de abril de 2012 del doctor Pablo Edgar Gómez Gómez a la doctora Clara Eugenia Gómez Gómez y solicitud de copias.

2.2.7. Copia de la sentencia del veintinueve 29 de marzo de dos mil doce (2012), proferida por la Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, aumentando las agencias del proceso de $4.200.000 a $4.960.000.

2.3. DECISIONES JUDICIALES 2.3.1. Fallo de primera instancia - Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Medellín El Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Medellín, mediante providencia del trece (13) de agosto de dos mil doce (2012), concedió el amparo de los derechos de petición y mínimo vital, por considerar que aunque en principio la tutela no procede para conceder derechos económicos, en este caso se trata de una persona de la tercera edad, cabeza de familia y que no cuenta con otra fuente de ingresos para subsistir. Es cierto que la petente cuenta con otros medios de defensa pero no se le puede someter a otro proceso teniendo en cuenta su edad, su situación económica y que ya surtió el proceso ordinario para que se condenara al Instituto de Seguros Sociales a pagar su pensión de sobreviviente.

De otro lado, es viable que por medio de derecho de petición la actora solicite el pago de los rubros que le fueron reconocidos por la jurisdicción ordinaria, en tanto su no pago oportuno se convierte en una flagrante vulneración a su mínimo vital necesario para satisfacer sus necesidades básicas.

Por lo anterior el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Medellín ordena al representante legal del Instituto de Seguros Sociales, Regional Antioquia, a que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del fallo de respuesta de fondo a la petición instaurada por la accionante.

2.3.2. Impugnación La accionada, impugnó el fallo proferido por el Juez de primera instancia, el dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012) solicitando se revoque la sentencia por ser improcedente la acción de tutela en este caso, por las siguientes razones:

2.3.2.1. Considera que la acción de tutela no procede para obtener el cumplimiento de una sentencia pues para eso existen otros medios jurídicos idóneos como el proceso ejecutivo.

2.3.2.2. Arguye que para conceder la tutela en forma transitoria, es necesario que se pruebe la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable y en el trámite, la accionante no acreditó que se estuviera vulnerando su mínimo vital.

2.3.2.3. Reitera que el escrito radicado por la accionante en la entidad no es un derecho de petición, sino una cuenta de cobro por la cual se pretende el cumplimiento de una sentencia. En este sentido afirma que no es posible asemejar una cuenta a un derecho de petición si éste no cumple con los requisitos contemplados por el artículo 23 de la Constitución Política 2.3.3.

Decisión de segunda instancia – Tribunal Superior de Medellín – Sala de Decisión Penal La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia proferida el veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012), rechazó la impugnación formulada por la Abogada de Tutelas del Instituto de Seguros Sociales por falta de legitimidad pues no aportó certificación que la acredite como la apoderada judicial de la entidad.

2.3.4. Actuación en sede de revisión 2.3.4.1. La Sala observó que en el presente caso la decisión que se profiera podría conculcar el derecho fundamental al debido proceso de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, en consecuencia, para mejor proveer, consideró necesario vincularla al proceso.

2.3.4.2. En oficio radicado en la secretaría de la Corte el día 12 de diciembre del 2012, COLPENSIONES se pronunció sobre los hechos de la acción de tutela.

2.3.4.3. Solicitó que se estudie la viabilidad del plan que presenta adjunto a su escrito, teniendo en cuenta los problemas estructurales del Régimen de Prima Media que desde el 1º de octubre de 2012 es responsabilidad de COLPENSIONES.

2.3.4.4. La anterior solicitud la fundamenta en la carga y problemas estructurales del Instituto de Seguros Sociales: 2.3.4.4.1. Incapacidad actual de la administradora para atender oportunamente, en materia pensional, las peticiones presentadas por causa de problemas estructurales como el volumen abrumador de los derechos de petición interpuestos solicitando reconocimiento de las prestaciones económicas, la utilización desproporcionada de la acción de tutela para solucionar el anterior problema de derechos de petición y el incumplimiento del instituto de los Seguros Sociales en el traslado oportuno de los expedientes para cumplir con los fallos de tutela.

2.3.4.4.2. COLPENSIONES ha tomado las siguientes medidas para superar estas dificultades y mitigar un poco el impacto de la transición en el traslado del régimen de administración:

(i) Modelo de operación basado en gestión de procesos en una sola herramienta. (ii) Radicación y validación de documentos de los trámites. (iii) Administración de las tutelas en la misma herramienta de gestión de procesos.

2.3.4.4.3. A pesar de lo anterior, los jueces de tutela han mantenido las declaratorias de desacato contra COLPENSIONES sin tener en cuenta que su causa no es negligencia de la entidad, sino circunstancias objetivas que van más allá de su voluntad.

2.3.4.5. Presenta un informe detallado de la imposibilidad de declarar el desacato en los problemas estructurarles, los cuales se presentan también en uno de los casos que se estudian en este proceso, así como cifras del volumen de las peticiones, trámites de demandas de tutela contra la entidad, trámites por mes de la entidad y las medidas adoptadas para superar dichos problemas.

2.3.4.6. Teniendo en cuenta lo anterior, COLPENSIONES solicita que: "… se ordene la suspensión de las declaraciones de desacato mientras se supera la incapacidad institucional de dar respuesta oportuna.

Se solicita adicionalmente que se apruebe un plan para la superación de estas circunstancias que permita darle pronta solución a los problemas actuales que impiden el funcionamiento eficiente de la entidad para atender con normalidad las solicitudes de los usuarios".

3. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional , en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, y 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional debe determinar si el Instituto de Seguros Sociales vulneró los derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital, al no responder el escrito presentado por la accionante y no cumplir con la orden de sentencias judiciales que reconocen pensiones de sobrevivientes a las accionantes.

Para resolver el problema jurídico citado, la Sala reiterará jurisprudencia sobre: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando existen otros medios de defensa en materia laboral, (ii) el contenido y alcance del derecho fundamental de petición, (iii) la seguridad social como derecho fundamental que incluye la pensión de sobreviviente, (iv) la procedencia excepcional de la acción de tutela para hacer cumplir fallos de sentencias judiciales ya ejecutoriadas y, (v) el análisis de los casos en concreto.

3.2.1. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA CUANDO EXISTEN OTROS MECANISMOS DE DEFENSA EN MATERIA LABORAL 3.2.1.1. Por regla general, las controversias jurídicas deben ser resueltas mediante los mecanismos contemplados en el ordenamiento jurídico para tal fin [1] , como lo son los procesos jurisdiccionales y/o administrativos, pero estos instrumentos muchas veces pueden resultar ineficaces para la protección de los derechos del interesado.

Lo anterior, obliga al juez de tutela a determinar en cada caso, cuándo a pesar de contarse con otro mecanismo de defensa diferente a la tutela, ésta se vuelve la vía expedita para la protección de los derechos.

3.2.1.2. En este punto, la Sentencia T- 145 de 2008, reiteró la jurisprudencia constitucional, en el sentido que: " la acción de tutela resulta en principio improcedente para obtener el reconocimiento de pensiones, pues por un lado, la efectividad del derecho reclamado depende del cumplimiento de requisitos y condiciones señaladas en la ley, y, por otro, si llega a existir controversia en esa materia, el interesado cuenta con medios ordinarios de defensa judicial consagrados al efecto " [2] .

3.2.1.3. No obstante, también se manifiesta en esta providencia, que: " de manera excepcional se acepta la viabilidad del amparo, si se establece que aquellos medios no son suficientes ni expeditos para evitar un perjuicio irremediable. Tal es el caso de la pensión de invalidez, cuando se acredita que efectivamente la negativa a su reconocimiento afecta la vida en condiciones dignas de una persona que, además, por su estado de incapacidad o por su edad, requiere de especial protección y asistencia del Estado " [3] .

3.2.1.4. De la misma manera, en la Sentencia T-412 de 2010, esta Corporación estudió el tema de la subsidiariedad de la acción de tutela, al revisar el caso del señor Edilberto Antonio Pertuz Orozco, quien trabajó para la empresa Drummond Ltda desde el 24 de junio de 1996 hasta el 12 de agosto de 2009, fecha en la cual fue despedido, teniendo una pérdida de su capacidad laboral del 50.35 % por haber sufrido dos accidentes de trabajo. Por esta razón solicitó que se le ordenara a la accionada el reintegro a su trabajo y pago de salarios dejados de percibir. En el caso en comento, la Corte consideró que:

“ la acción de tutela se rige bajo el principio de la subsidiariedad. Lo que quiere decir que no es procedente cuando la demanda pueda ser resuelta de manera idónea por el juez ordinario de la causa ” [4] . De hecho, consideró que “ el mecanismo constitucional únicamente se admite cuando no existan otros medios de defensa judicial o cuando existiendo éstos no fueran lo suficientemente idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales involucrados ”.

3.2.1.5. En esta medida, es claro que la jurisprudencia de esta Corporación ha definido que en principio la tutela no es el medio judicial apropiado para resolver de fondo conflictos de naturaleza laboral, no obstante, esta regla que desarrolla el principio de subsidiariedad no es absoluta, ya que, si bien en principio no procede la tutela para solucionar este tipo de controversias, excepcionalmente y con carácter extraordinario ésta se muestra como el mecanismo apto para la protección inmediata de los derechos del peticionario, cuando quiera que se involucren los derechos de sujetos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta.

3.2.1.6. Es así como la Corte en muchas de sus sentencias ha amparado a través de la acción de tutela los derechos de sujetos, que si bien pueden usar otros mecanismos de defensa para la protección de aquellos, al encontrarse en estado de debilidad manifiesta, se convierten en sujetos de especial protección constitucional.

3.2.1.7. En la Sentencia T- 259 de 2003, se revisó el caso de una persona que instauró acción de tutela contra una Administradora de Fondos de Pensiones, en razón a que no se le había reconocido su pensión de invalidez a pesar de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez había determinado dicho estado. En este fallo la Corte dijo:

“ En este orden de ideas, esta Sala reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha señalado que el titular de un derecho fundamental en condiciones de debilidad manifiesta no está obligado a soportar la carga que implica la definición judicial de la controversia, pues la inminencia y gravedad del perjuicio y la urgencia e impostergabilidad de las medidas para impedir su consumación hacen que en el presente caso deba concederse la tutela del derecho a la seguridad social del peticionario”.

También expresó que: “ Someter a un litigio laboral al solicitante, le ocasiona un grave perjuicio y un desconocimiento de su derecho al mínimo vital, pues las condiciones de debilidad manifiesta, que incluso excede la urgencia que se presenta en caso de pensionados, demuestra una urgencia inminente que requiere el amparo inmediato de los derechos del solicitante de la tutela” [5] .

3.2.1.8. De igual manera, en la sentencia T-1088 de 2007 [6] , se estudió el caso de la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, y en ella se dijo:

“(..) la valoración de estas circunstancias se debe efectuar teniendo en cuenta las condiciones particulares del afectado. En ese sentido, el hecho de que se trate de un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en un estado de debilidad manifiesta, necesariamente implica que no se pueda reclamar de él la misma diligencia que se exige de las demás personas, por lo que no podría evaluarse con la misma rigurosidad el ejercicio oportuno de las acciones respectivas.”.

3.2.1.9. En esa misma línea en la Sentencia T- 593 de 2007 [7] se señaló: “La Corte ha reconocido, en diferentes oportunidades, el carácter fundamental del derecho a la pensión de sobrevivientes, en cuanto su reconocimiento y pago efectivo garantiza el mínimo vital de las personas que dependían económicamente del causante. Sobre el particular, señaló esta Corporación: ‘Ese derecho, para los beneficiarios es derecho fundamental por estar contenido dentro de valores tutelables: el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo. Es inalienable, inherente y esencial.

Y, hay una situación de indefensión del beneficiario respecto a quien debe pagarle la mesada’ ” [8] . 3.2.1.10. Igualmente, en la sentencia T-479 de 2008 [9] , se dijo:

“En suma el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, fuera de ser un derecho fundamental para las personas que dependían del causante, puede también afectar derechos fundamentales de sujetos de especial protección cuando alguno de los beneficiarios goce de dicha condición. Bajo esa premisa, cuando se niegue el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes y dicha situación involucre directamente a madres cabeza de familia - las cuales por su condición se consideran sujetos de especial protección- deberá hacerse un juicio más amplio y considerarse la procedencia de la acción de tutela.” 3.2.1.11.

De lo anterior, se colige que la Corte Constitucional de manera reiterada, y basándose en la condición supletiva que el artículo 86 Superior le ha dado a esta figura, ha dejado claro que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial para la efectiva protección de los derechos fundamentales, al que la propia Constitución de 1991 otorgó un carácter subsidiario, el cual se evidencia en que el ejercicio de tal acción, sólo es procedente cuando no existan otros medios de defensa judicial que se puedan utilizar, o cuando existiendo, se use éste para evitar la ocurren cia de un perjuicio irremediab le.

3.2.2. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN 3.2.2.1. El derecho fundamental de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, en donde se consagra como la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por cualquier persona, ya sea con motivos de interés general o particular y, además, de obtener una respuesta pronta.

3.2.2.2. Como ha sido un derecho objeto de varios pronunciamientos y tratamientos de la Corte Constitucional, la Corporación ha propuesto y delimitado unas subreglas que se deben tener en cuenta por los operadores jurídicos al momento de hacer efectiva esta garantía fundamental.

3.2.2.3. En este sentido, la Sentencia T-377 de 2000 analizó el derecho de petición y estableció 9 características del mismo: “ a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2 . Debe resolverse de fondo , clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad.

El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder

dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta" [10] (negrita fuera del texto) .

3.2.2.4. De lo anterior se colige que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición. Como consecuencia de ello, ha reiterado que las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades o ante particulares, deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal.

3.2.2.5. En la Sentencia T-020 de 2005, se revisó el caso de una persona que radicó solicitud para obtener pensión de vejez ante el ISS, pero éste no contestó de fondo sobre el asunto planteado, sino que le informó la forma en que sería dada dicha respuesta, que a la fecha de interponer la tutela, 27 de julio de 2004, aún no se le había cumplido.

En esta sentencia, la Corte Constitucional sostuvo que: " el derecho de petición conlleva resolver de fondo la solicitud presentada a las autoridades, y no solamente dar respuesta formal al asunto de que trata " [11] , por lo que ordenó revocar la sentencia proferida por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá el 11 de agosto de 2004, y en consecuencia, concedió la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de petición del señor Bernabé de Jesús Pérez Mendivelso, quien interpuso la tutela para que la entidad accionada reconociera la pensión de vejez a la cual tenía derecho.

3.2.2.6. En el mismo sentido, se debe traer a colación la Sentencia T- 558 de 2007, en la que " la Corte decide conceder la protección inmediata del derecho fundamental de petición de la Señora Aura Cely Rojas Rojas contra el ISS-Seccional Valle, debido a que la accionada responde el derecho de petición presentado por la accionante, diciendo que no había sido posible darle una solución al caso planteado, por cuanto en el sistema de nómina de la entidad aparecía como pensionada y recibiendo la pensión de sobrevivientes una señora que figuraba con el mismo nombre y el mismo número de cédula de ciudadanía de ella, por lo que, con el fin de aclarar si se trataba de un homónimo y definir la solicitud de reconocimiento de la peticionaria, había solicitado a otras dependencias de la misma entidad la ubicación del expediente, sin que a la fecha de presentación de la tutela esto haya sido posible. Teniendo en cuenta los requisitos de oportunidad, claridad, precisión y congruencia que debe cumplir la contestación de un derecho de petición, encontró esta Sala de Revisión, que el ISS, al momento de pronunciarse, no dio respuesta de fondo al asunto, toda vez que el contenido de los oficios proferidos por el Jefe del Departamento del ISS Seccional Valle, en nada satisficieron el derecho de petición. Por el contrario, la mera indicación del estado de la solicitud no resuelve el fondo de la petición, es decir, el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, por tal razón procedió a amparar el derecho fundamental de petición de la accionante " [12] .

3.2.2.7. Partiendo de lo descrito anteriormente, y, teniendo en cuenta la naturaleza y alcance de éste derecho, tenemos que su núcleo fundamental está constituido por: i) El derecho que tiene el peticionario a obtener una respuesta de fondo, clara y precisa y, ii) La pronta respuesta de parte de la autoridad solicitada. Por esto, resulta vulnerada esta garantía si la administración omite su deber constitucional de dar solución oportuna y de fondo al asunto que se somete a su consideración.

3.2.2.8. De otro lado, se ha señalado por la Corporación, que el ejercicio del derecho de petición " no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley. En Efecto, examinando el artículo 23 del Estatuto Fundamental, a la letra dice:

‘Artículo 23. Toda Persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Y el artículo 5° del Código Contencioso Administrativo, reza: Art. 5° Peticiones escritas y verbales. Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.

Las escritas deberán contener por lo menos: 1. La designación de la autoridad a la cual se dirigen; 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección;

3. El objeto de la petición; 4. Las razones en que se apoya; 5. La relación de documentos que se acompañan; 6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso.

No se encuentra en ninguno de los dos preceptos, que se imponga al particular, como requisito adicional, el de indicar a la autoridad que su solicitud se hace en ejercicio del derecho de petición, pues es obvio que cualquier solicitud presentada ante las autoridades, que guarde relación con las disposiciones citadas, es una manifestación de este derecho fundamental y que, en caso de no indicarlo, dicha autoridad no queda relevada de la obligación de emitir una respuesta;” [13] 3.2.2.9.

Basado en la anterior afirmación, la Corte estudió el caso de una persona que solicitó por medio de oficio a FONCOLPUERTOS, el reajuste de su pensión de jubilación a lo cual la entidad accionada no contestó. En sentencia de única instancia el juez consideró que no era posible verificar la vulneración del derecho pues no se evidenciaba que en el escrito de solicitud se haya reclamado la información en virtud del derecho de petición.

La Corte, en su momento, protegió el derecho fundamental de petición y concedió la acción de tutela ordenando a la accionada dar respuesta al actor [14] .

3.2.2.10. Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano peticionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común.

3.2.3. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL QUE INCLUYE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE 3.2.3.1. El derecho fundamental a la seguridad social. Reiteración de Jurisprudencia.

3.2.3.1.1. La Constitución Política de Colombia, consagra en sus artículos 48 y 49 la seguridad social como derecho irrenunciable y por otro lado, como un servicio público [15] , de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución, pues es propio de los fines del Estado y cumpliría con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad [16] .

3.2.3.1.2. De otro lado, podría ser controvertible que se estipule la seguridad social como derecho fundamental, “ pues el constituyente no le ubicó dentro de esta categoría particular , pero su comprensión como un ‘derecho subjetivo con un alto grado de importancia’ admite esa visión .

[17] 3.2.3.1.3. Como se ha estudiado, según teorías clásicas, los derechos humanos pueden dividirse en función de su aparición histórica, por lo tanto los derechos sociales se ubicaron en el segundo capítulo de nuestra Carta, y se consagraron como garantías de segunda generación [18] .

Esta definición provenía del carácter prestacional de los derechos “sociales” lo que los hacía poco determinables para saber si se estaba afectando un derecho de esta generación, lo que obligó a que los derechos sociales, culturales y

económicos se protegieran o garantizaran condicionadamente a la conexidad con un derecho llamado fundamental [19] . Además, se decía que el derecho a la seguridad social resultaba en una garantía fundamental cuando se trataba de personas en estado de debilidad manifiesta como personas de la tercera edad, niños, sujetos en situación de discapacidad o mujeres embarazadas [20] .

3.2.3.1.4. No obstante, la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que el derecho constitucional es dinámico, ha aceptado la fundamentalidad del derecho a la seguridad social, pues seguir haciendo una distinción entre derechos de primera y segunda generación resultaría equivocada, pues todos estos derechos implican obligaciones de dar, hacer y no hacer [21] :

“ Ello se refuerza además en una interpretación más amplia del texto constitucional, la observancia de recientes instrumentos internacionales y de la recepción de esa nueva doctrina. Actualmente se afirma que los derechos fundamentales están dotados de ese carácter por su identidad con valores y principios del Estado Social de Derecho, más no por su positivización o la designación expresa del legislador. Por tanto, ningún derecho erigido dentro de este marco podrá ser privado de ese talante” [22] . Sobre esto se ha señalado que “la fundamentalidad de los derechos no depende – ni puede depender – de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución” [23] .

3.2.3.1.5. Esta reforma en la manera de visualizar los derechos sociales, culturales y económicos, cuenta con un fundamento en nuestra Constitución en el bloque de constitucionalidad en estricto sensu (art. 93 C.P.), en la medida en que se han incorporado normas de tratados internacionales a la Carta, que concluyen que el derecho a la seguridad social es una garantía fundamental, como son:

[24] : (i) el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador [25] y; (ii) el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [26] ; iii) el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [27] ;

y iv) el artículo 16 [28] de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona [29] . 3.2.3.1.6. Acerca de este punto, en la Constitución Política “por reenvió del articulo 93 inciso 2 se encuentra lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto, que a su vez emitió la Observación General No. 19 sobre “El derecho a la seguridad social (artículo 9) [30] , señalo que “el derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.”” [31] 3.2.3.1.7.

De lo anterior se concluye que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales” [32] .

3.2.3.2. Relevancia constitucional del derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. 3.2.3.2.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la pensión de sobrevivientes, anteriormente conocida como sustitución pensional, es una prestación social fundada en los principios de solidaridad y de universalidad de la seguridad social, que busca garantizar a los familiares de la persona afiliada fallecida, una estabilidad económica suficiente para asegurar su subsistencia en condiciones dignas, máxime, cuando dicha prestación es la única fuente de ingreso de sus beneficiarios, que tiene por fin evitar una situación de desamparo. En este último caso la naturaleza de la pensión de sobrevivientes siempre estará ligada a la protección del derecho fundamental al mínimo vital [33] y por tanto, adquiere el carácter de fundamental.

3.2.3.2.2. En ese sentido, esta Corporación, a través de la sentencia C-617 de 2001 dijo que esta prestación "busca impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento ” [34] y, con ello se busca mantener el statu quo de los familiares del trabajador a fin de “garantizar a sus beneficiarios el acceso a los recursos necesarios para continuar viviendo en condiciones dignas, tal como la hacían durante la vida del causante.” [35] 3.2.3.2.3.

Así, pues, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes adquiere carácter fundamental cuando: i) está dirigida a garantizar el mínimo vital de las personas que se encontraban al cuidado del causante [36] ;

ii) se trata de proteger los derechos de sujetos de especial protección del Estado, como es el caso de menores de 18 años de edad, personas de tercera edad, desplazados o madres cabeza de familia, que se encuentran en situación de debilidad manifiesta [37] ;

iii) existe íntima relación entre el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida.

[38] 3.2.3.2.4. Se tiene entonces que (i) el derecho a la pensión de sobrevivientes integra el derecho a la seguridad social, (ii) tiene un contenido patrimonial, (iii) para su reconocimiento se deben cumplir los requisitos y condiciones señalados por la ley (iv) existe un nexo entre el derecho a la pensión de sobrevivientes y la eficacia de derechos fundamentales, razón por la que la jurisprudencia ha considerado que el reconocimiento de esa prestación económica adquiere el rango de fundamental cuando ésta constituye la única fuente de ingreso o la principal de la familia del causante.

3.2.4. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS. 3.2.4.1. Para lograr el cumplimiento de sentencias judiciales, el Código de Procedimiento Civil consagra en su artículo 488 que “ pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia”.

3.2.4.2. En lo que respecta a este punto, se debe señalar que el orden jurídico, fundado en la Constitución, no podría persistir sin la existencia de la certeza del acatamiento de los fallos que profieren los jueces de la República, pues así lo señala la Corte en la Sentencia T- 329 de 1994 en los siguientes términos:

“ Un sistema jurídico que únicamente descansa sobre la base de verdades teóricas no realiza el orden justo preconizado en el Preámbulo de la Carta. Tan precario sentido tiene una estructura judicial que no adopta decisiones con la rapidez y oportunidad requeridas como una que funcione adecuadamente pero cuyos fallos, por falta de cumplimiento de quienes están obligados por ellos, se convierten en meras teorías. En tal hipótesis no sólo se quedan escritas las providencias mismas sino las normas sustantivas que les sirven de fundamento” [39] .

3.2.4.3. Sin embargo, el hecho que el cumplimiento de los fallos judiciales sea uno de los pilares básicos del Estado, no traduce que en forma automática proceda la acción de tutela para hacerlos efectivos. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que, por regla general, la acción de amparo no es el mecanismo idóneo para ejecutar los fallos, sin embargo, existen casos excepcionales donde lo ha admitido.

3.2.4.4. En efecto, desde el año 1992 esta ha sido la posición de la Corte, la cual en la Sentencia T-003 del 11 de mayo de 1992, dijo que: " Cuando el inciso 3o. del artículo 86 de la Carta Política se refiere a que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aún lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía" [40] .

De allí se desprende que: " si la causa actual de la vulneración de un derecho está representada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, nos encontramos ante una omisión de las que contempla el artículo 86 de la Carta, como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado. Al fin y al cabo, se trata de acudir a una instancia dotada del suficiente poder como para lograr que de manera cierta e indudable tengan vigencia en el caso concreto las prescripciones abstractas de la Constitución.

(…) Por tanto, cuando el obligado a acatar un fallo lo desconoce, no sólo viola los derechos que con la providencia han sido protegidos, sino que se interpone en el libre acceso a la administración de justicia, en cuanto la hace imposible, frustrando así uno de los cometidos básicos del orden jurídico, y truncando las posibilidades de llevar a feliz término el proceso tramitado. Por ello es responsable y debe ser sancionado, pero con su responsabilidad y sanción no queda satisfecho el interés subjetivo de quien ha sido víctima de la violación a sus derechos, motivo por el cual el sistema tiene que propiciar, de manera indiscutible, una vía dotada de la suficiente eficacia para asegurar que lo deducido en juicio tenga cabal realización " [41] (subrayado fuera del texto).

3.2.4.5. En este orden de ideas, la Corte ha reiterado en su jurisprudencia que los fallos judiciales deben ser cumplidos, so pena de incurrir en una omisión de las contempladas en el artículo 86 Superior. Por otro lado, en principio debe acudirse a los procesos ordinarios para perseguir el cumplimiento del fallo. No obstante, si se demuestra que el mecanismo no es eficaz, tal como sucede en los casos de los sujetos de especial protección, la acción de amparo se convierte en la herramienta idónea para restablecer los derechos conculcados ante la renuencia de la autoridad pública condenada.

3.2.4.6. En estos términos, en varias oportunidades la Corte ha ordenado el cumplimiento de decisiones judiciales. En la Sentencia T-677 de 2006, en la cual revisó el caso del señor Verner Ian Tibocha, quien pidió a TELECOM que le diera el status de padre cabeza de familia para gozar de los beneficios del retén social, tal como lo ordenó la Sentencia SU-389 de 2005, la Corte consideró que:

" todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de obedecer los fallos judiciales, cuando éstos sean proferidos por el juez competente; de donde se desprende que, si la causa de la vulneración de un derecho está dada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, se está frente a una omisión de las que contempla el artículo 86 de la Carta como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado" [42] .

3.2.4.7. En el mismo sentido, la Sentencia T-440 de 2010, en la que se estudió el caso de un señor que presentó derecho de petición con el fin de que se diera cumplimiento a una sentencia que ordenó al ISS pagarle pensión de vejez, puesto que era padre cabeza de familia y se encontraba desempleado, nuevamente la Corte Constitucional, teniendo en cuenta el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos humanos y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al igual que los artículos 229 y 29 de la Constitución Política, sostuvo que:

“ tanto las autoridades públicas como particulares, deben acatar los fallos judiciales con el fin de garantizar la efectiva materialización de los derechos fundamentales y, además, el goce pleno de los mismos por quienes acceden a la administración de justicia, lo que a su vez soporta una garantía constitucional del Estado Social de Derecho” [43] .

3.2.4.8. En esta misma sentencia, el Alto Tribunal alude a lo expresado por la Sala de Revisión de la Sentencia T-406 de 2002, en la que se indica que:

“ “… la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para hacer cumplir la sentencia judicial dictada por la jurisdicción ordinaria laboral a favor del señor ROMERO CASTILLO, pues la procedencia del amparo no está supeditada a que el accionante demuestre la vulneración de su mínimo vital o el de su familia, en tanto el cumplimiento de sentencias judiciales es un derecho fundamental de carácter subjetivo…”” [44] .

3.2.4.9. Entonces, es claro para la Sala que, aunque existan mecanismos eficaces para hacer efectivos los fallos de los jueces de la República, la acción de tutela se convierte en el medio idóneo para tal fin cuando las autoridades competentes sean renuentes al cumplimiento de éstos, debido a que, la ejecución de las decisiones judiciales se convierten entonces en un derecho intrínseco, objeto de protección por sí mismo a través de la tutela.

3.2.4.10. Por otra parte, siguiendo la línea de argumentación de esta Corporación, en cuanto al tema de la procedencia o no de la acción de tutela cuando se pretende que el juez de tutela ordene el cumplimiento de lo dispuesto en una decisión judicial ejecutoriada, la Corte ha distinguido entre las obligaciones de hacer y de dar. Parte de que el amparo por regla general procede cuando la obligación que surge de la sentencia es de hacer, es decir, de aquellas en que lo debido es un hecho o acción positiva distinta a la entrega de la cosa, y no cuando es de dar, es decir, cuando el objeto de la obligación consiste en transferir el dominio o en constituir un derecho real sobre ella. Al respecto, esta Corporación en la Sentencia T-631 de 2003 precisó que:

“la acción es procedente cuando lo dispuesto en la sentencia cuyo cumplimiento se exige genera una obligación de hacer, como la de reintegrar a un trabajador. Asimismo, la Corporación ha señalado que por regla general la acción no procede cuando se pretende el cumplimiento de una sentencia que genera una obligación de dar, como la de pagar una suma de dinero. Esta distinción encuentra fundamento en el esquema de garantías y derechos constitucionales vigente, en la naturaleza de las obligaciones que tienen origen en lo ordenado por los jueces ordinarios, y en la pertinencia y viabilidad de los mecanismos diseñados por el legislador para forzar el cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas” [45] .

3.2.4.11. No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que: “ si bien existe diferencia entre las obligaciones de hacer y de dar, por regla general la acción de tutela es improcedente para obtener el cumplimiento de las sentencias judiciales ejecutoriadas que genera una obligación de dar, ya que el proceso ejecutivo es el mecanismo judicial más idóneo para obtener el cumplimiento de este tipo de sentencias ” [46] , pero, en algunos de sus pronunciamientos también ha dicho que:

“cuando se están afectando otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute, es decir que se incluya en nómina a quien adquirió debidamente el estatus de pensionado” [47] .

3.2.4.12. Entonces, para que el orden justo deje de ser una simple consagración teórica, es necesario que las autoridades públicas y los particulares cumplan las decisiones judiciales, lo que implica el respeto y la ejecución de las sentencias, las cuales, por regla general no pueden cumplirse a través de la tutela, pero excepcionalmente sí se admite dicho mecanismo para la protección de derechos fundamentales.

3.2.4.13. Por otro lado, hay que aclarar que en los casos en que las condenadas sean entidades públicas a las que se les confiere un plazo de 18 meses para ejecutar las acciones y órdenes emanadas de la sentencia judicial en su contra, es necesario resaltar que este término no puede ser considerado como un parámetro amplio que le permita exonerarse de cumplir con las órdenes, más bien, éste debe ser objeto de una análisis comparativo frente a la ejecución del resto de obligaciones que tenga a su cargo, sin desconocer, claro está, el volumen de obligaciones que recaigan sobre la respectiva autoridad [48] .

3.2.4.14. Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene este plazo como un límite máximo que al vencerse activa la posibilidad de usar las herramientas de defensa judicial que efectivicen la ejecución de los fallos, lo cual ha sido calificado por la jurisprudencia como “evento no deseado” en la medida en que la Carta Política le impone a las autoridades la obligación de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. Por lo cual lo ha expresado la Corporación: a través de la tutela “se han establecido precedentes que permiten arribar a una conclusión diferente respecto de la posibilidad de demandar la ejecución de estas decisiones judiciales, aún antes del término anotado, mediante el empleo de la acción consagrada en el artículo 86 superior (…)” [49] .

3.3. ANÁLISIS DE LOS CASOS CONCRETOS Le corresponde a la Sala definir si el Instituto de Seguros Sociales vulneró los derechos fundamentales invocados por las señoras Elvia Meneses Cadavid y María de la Luz Giraldo de Gómez, al no contestar las peticiones que radicaron el 16 de mayo de 2012 y 28 de mayo del mismo año respectivamente y no incluirlas en la nómina de pensionados pagando así las mesadas pensionales ya ordenadas judicialmente junto con los intereses moratorios y las costas.

3.3.1. EXPEDIENTE T-3.635.786 En el caso de la señora Elvia Meneses Cadavid, esta Sala advierte que a pesar de existir otra vía judicial como el proceso ejecutivo para logar se cumpla la orden judicial que le otorga sus peticiones y ordena al Instituto de Seguros Sociales pagar las mesadas debidas e incluirla en nómina de pensionados, este mecanismo judicial es menos efectivo que la acción de tutela y teniendo en cuenta la edad de la accionante no puede someterse a otro proceso contando con que ya tramitó todo un proceso ordinario y mientras tanto se sigan vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, a la salud y al mínimo vital, por parte de la entidad que dilata el cumplimiento de las ordenes judiciales.

Tal y como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, el derecho de petición es un derecho fundamental que conlleva otras garantías como la debida protección y restablecimiento de derechos e intereses de los individuos, para lo cual es necesario que la autoridad a quien se dirigen las peticiones cumpla respondiendo pero además, que su respuesta cumpla con los requisitos de “ 1. Oportunidad, 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición” [50] De igual manera, respecto del requerimiento innecesario de impetrar la solicitud en virtud del derecho de petición e informarle a la autoridad a quien se está requiriendo que la respuesta solicitada se hace ejerciendo la garantía fundamental de petición consagrada en el artículo 23 de la Carta, se tiene que en este caso, a la solicitante no se le debe imponer esta carga pues con la presentación de un escrito ante la autoridad correspondiente, solicitando información o el cumplimiento de una garantía constitucional, se entiende que se hace en virtud del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 superior.

En relación con los derechos pensionales, la Corporación ha señalado que la falta de respuesta a las peticiones y sus consecuencias como el incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales, es una afectación directa e injustificada al mínimo vital de las personas, en tratándose de sujetos que por encontrarse en situaciones especiales no están en condiciones de ingresar al mercado laboral y, por ende, no pueden acceder a un ingreso necesario que cubra sus necesidades básicas y las de su familia [51] .

La Sala encuentra que aunado al hecho de la falta de respuesta a una petición radicada ante la accionada, está el no darle solución a dicha petición a la accionante, quien al contar con 85 años de edad se encuentra catalogada dentro del grupo poblacional de la tercera edad que la convierte en un sujeto de especial protección constitucional, vulnerando su derecho al mínimo vital no contando con otro ingreso que le permita llevar una vida digna y suplir sus necesidades básicas.

Además, debe tenerse en cuenta que la peticionaria ha tenido que padecer la mora en el pago de sus mesadas pensionales de sobreviviente, pues desde el 15 de julio de 2009, día siguiente a la muerte de su esposo, cumple con el requisito para acceder a la sustitución de la pensión, pese a lo cual el Instituto de Seguros Sociales no ha cumplido con su obligación, por lo que seguir dilatando la protección de sus derechos podría causarle un perjuicio irremediable.

Respecto del argumento invocado por la entidad accionada de contar con un plazo de hasta 18 meses para cumplir con las ordenes, se advierte que la Corte Constitucional fue clara y enfática al establecer en la sentencia C-103 de 1994 que:

“ Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177 . Esto, con el fin de evitar que se causen, en perjuicio del tesoro público, los intereses comerciales y de mora consagrados en el inciso final del mismo artículo 177. El dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos no sólo perjudica a los beneficiarios de los mismos, sino que representa una carga exagerada para el erario, y, en últimas, para el contribuyente” [52] .

De tal manera que este argumento no es aceptable pues, la correcta interpretación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo es la que ha venido haciendo la Corporación a lo largo de su desarrollo jurisprudencial, que las autoridades condenadas a ejecutar sentencias deben hacerlo en el menor tiempo posible, sin hacerlo extensivo a los 18 meses contemplados en la norma, so pena de todos los perjuicios y consecuencias que al beneficiario y a la misma administración se puedan causar.

Por lo tanto, en este caso, la Sala revocará el fallo de segunda instancia, proferido el 22 de agosto de 2012 por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, quien negó la acción por considerarla improcedente al considerar que la accionante podía acudir a la vía judicial natural como lo es el proceso ejecutivo, y en su lugar tutelará los derechos de la petente ordenando como primera medida, al Instituto de Seguros Sociales que emita una respuesta de fondo, clara, concreta y eficaz a la petición presentada por la accionante, y se adelanten las acciones necesarias para que se incluya a la señora Meneses Cadavid en nómina de pensionados y se le haga el pago de las mesadas adeudadas y se cumpla con las obligaciones con la pensionada.

3.3.2. EXPEDIENTE T-3.645.472 En el caso de la señora María de la Luz Giraldo de Gómez, al igual que en el caso anterior, la Sala observa que, a pesar de existir otro mecanismo judicial de defensa como lo es el proceso ejecutivo para solicitar el cumplimiento de la sentencia que a su favor emitió el juez del proceso ordinario, esta vía es poco efectiva en relación a la acción de tutela teniendo en cuenta que se trata de una persona de la tercera edad que no puede someterse a otro trámite y mientras se ejecuta esa nueva orden se sigan vulnerando sus garantías constitucionales.

Como ya se dijo en las consideraciones de esta providencia, el derecho de petición es una garantía protegida constitucionalmente que lleva inmersos otros derechos, por lo tanto es indispensable que las entidades o autoridades a

quien se dirige la solicitud cumpla respondiendo y que, además, esa respuesta cumplan con los requerimientos de oportunidad y que sea de fondo, clara, precisa y congruente con lo pedido.

De igual modo, respecto del requisito de indicar que la solicitud se hace en virtud del derecho fundamental de petición no es necesario, pues como ya se dijo, cuando se hace una petición esté solicitando información o el cumplimiento de garantías constitucionales, se infiere que se hace ejerciendo el derecho de petición consagrado constitucionalmente.

Respecto de los derechos pensionales, la Corte ha reiterado su posición en cuanto a que si no se responden las solicitudes y esto trae consecuencias como el no pago de mesadas pensionales, se está afectando directamente el mínimo vital de las personas, y más, tratándose de sujetos con protección constitucional reforzada como lo son las personas de la tercera edad, que ya no cuentan con una posibilidad real de ingresar al mercado laboral.

[53] Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala encuentra que, al igual que en el caso anterior, no solo se está ante la negativa de la entidad de contestar una petición, sino frente a la falta de respuesta de fondo que le permita a la accionante acceder a la ejecución de las órdenes emanadas de sentencia judicial, teniendo en cuenta que la petente en este momento se encuentra catalogada como persona de la tercera edad, al tener 92 años de edad, y en consecuencia gozar de especial protección constitucional, vulnerando evidentemente sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la protección especial de la tercera edad.

Esta Sala está de acuerdo con los argumentos esbozados por la primera instancia que considera que, a pesar de existir otro medio de defensa judicial, pero al observar su avanzada edad no se le puede someter a otro proceso, además de su difícil situación económica y su condición de cabeza de familia.

Además, debe tenerse en cuenta que la peticionaria ha tenido que padecer la mora en el pago de sus mesadas pensionales de sobreviviente, desde el 19 de octubre de 2001, día siguiente a la muerte de su hijo, que además, por presentarse el fenómeno de la prescripción sólo se le condenó a la accionada a pagar las mesadas causadas a partir del 18 de enero de 2005 y los intereses moratorios a partir del 25 de abril de 2009, y el Instituto de Seguros Sociales no ha cumplido con su obligación por lo que seguir dilatando la protección de sus derechos podría causarle un perjuicio irremediable.

Por lo tanto, en este caso, la Sala confirmará el fallo de segunda instancia que rechaza la impugnación presentada por la entidad demandada frente a la sentencia de Primera instancia que concede la protección de los derechos invocados por la señora María de la Luz Giraldo de Gómez, ordenando al Instituto de Seguros Sociales que emita una respuesta de fondo, clara, concreta y eficaz a la petición presentada por la accionante, y que se adelanten las acciones necesarias para que se incluya a la señora Giraldo de Gómez en nómina de pensionados y se le haga el pago de las mesadas adeudadas y se cumpla con las obligaciones con la pensionada.

DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- REVOCAR lo resuelto por la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín en la sentencia proferida el veintidós (22) de agosto de dos mil doce (2012), que confirmó, a su vez, la decisión dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, el dos (2) de agosto de dos mil doce;

y, en su lugar TUTELAR el derecho fundamental de petición invocado por la señora Elvia Meneses Cadavid, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Gerente del Instituto de Seguros Sociales, o a quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, que en el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo, clara, concreta, eficaz y detallada a la solicitud presentada el 16 de mayo de 2012 por la señora Elvia Meneses Cadavid.

TERCERO.- ORDENAR al ISS que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la Sentencia, si no lo ha hecho, dé cumplimiento a la providencia judicial dictada por el Juzgado 14 Laboral del Circuito de Medellín el 13 de diciembre de 2011, dentro del proceso promovido por la señora Elvia Meneses Cadavid contra el Instituto de Seguros Sociales. Por lo tanto, proceda a incluirla en la nómina pensional y a cancelarle a la peticionaria las mesadas pensionales retroactivas adeudadas, así como los intereses moratorios y costas y, en adelante, dar cumplimiento a sus obligaciones con la pensionada, lo cual será verificado por el juez de tutela de primera instancia.

CUARTO.- CONFIRMAR lo resuelto por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Medellín en la sentencia proferida el trece (13) de agosto de dos mil doce (2012), y TUTELAR los derechos fundamentales constitucionales de petición y mínimo vital de la señora María de la Luz Giraldo de Gómez, por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO.- ORDENAR al Gerente del Instituto de Seguros Sociales, o a quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, que en el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo, clara, concreta, eficaz y detallada a la solicitud presentada el 28 de mayo de 2012 por la señora María de la Luz Giraldo de Gómez.

SEXTO.- ORDENAR al ISS que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la Sentencia, si no lo ha hecho, dé cumplimiento a la providencia judicial dictada por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral el 29 de abril de 2011, dentro del proceso promovido por la señora María de la Luz Giraldo de Gómez contra el Instituto de Seguros Sociales. Por lo tanto, proceda a incluirla en la nómina pensional y a cancelarle a la peticionaria las mesadas pensionales retroactivas adeudadas, así como los intereses moratorios y costas y, en adelante, dar cumplimiento a sus obligaciones con la pensionada, lo cual será verificado por el juez de tutela de primera instancia.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General librar las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 . Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Sentencia T-044 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [2] Sentencia T- 145 del 18 de febrero de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla [3] Ídem [4] Sentencia T- 412 del 27 de mayo de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa [5] Sentencia T- 259 del 26 de marzo de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería [6] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[7] M.P Rodrigo Escobar Gil [8] Sentencia T-173 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero. [9] MP. Marco Gerardo Monroy Cabra [10] Sentencia T-377 del 3 de abril del 2000. M.P.

Alejandro Martínez Caballero [11] Sentencia T-020 del 20 de enero de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra [12] Sentencia T- 558 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería [13] Sentencia T-166 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-309 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz [14] Sentencia T-166 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [15] Sentencias T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-642 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva [16] Sentencia T-044 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[17] Arango, Rodolfo. El concepto de derechos sociales fundamentales. Legis Editores, Bogotá., 2005; Alexy, Robert. La Teoría de los Derechos Fundamentales. Editorial Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Madrid, 1993.

[18] Sentencias T 801 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Perez y T-044 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [19] Sentencias T-042 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-241 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-039 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonel.

[20] Sentencias T-031 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-022 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-177 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-264 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, SU-1354 de 2000, M.P. Antonio

Barrera Carbonel.

[21] Sentencia T-016 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [22] Sentencias T-801 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-044 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[23] Sentencia T-016 de 2007, M.P Humberto Antonio Sierra Porto. [24] Sentencia T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [25] toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes [26] los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

[27] Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social [28] Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia [29] Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, 1948. Véase también la Resolución 1591 (XXVIII-O/98) proferida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la tercera sesión plenaria, celebrada el 2 de junio de 1998.

[30] Aprobada el 23 de noviembre de 2007, en el 39° periodo de sesiones. [31] Sentencia T-293 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [32] Sentencia T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva..

[33] Sentencia T-006 de 2010 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [34] Sentencia C-617 de 2001 MP. Álvaro Tafur Galvis. [35] Sentencia T-606 de 2005 MP. Marco Gerardo Monroy cabra.

[36] Sentencias T-1229 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-701 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-996 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[37] Sentencias T-701 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-1221 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-111 de 1994, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-076 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

[38] Sentencias T-235 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-789 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-482 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-1752 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schelesinger.

[39] Sentencia T-329 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo [40] Sentencia T-003 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo [41] Ídem [42] Sentencia T- 677 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández [43] Sentencia T- 440 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub [44] Ídem [45] Sentencia T-631 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería [46] Sentencia T-945 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa [47] Ídem [48] Sentencias: T-096 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-779 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[49] Sentencia T-096 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [50] Sentencia T-250 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa [51] Ver Sentencia T-250 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa [52] Sentencia C- 103 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía [53] Ver Sentencia T-250 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 8 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.