COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/086/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/086/15
Expediente	—
Fecha	2013-12-05
Sala	Sala Séptima de Revisión
Magistrado ponente	JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reclamar Prestaciones Economicas Pensionales
- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Sustitucion Pensional
- Accion De Tutela Para Proteger El Derecho Fundamental A La Seguridad Social Cuando Su Afectacion Se Deriva Del Reconocimiento De Una Pension
- Derecho Fundamental A La Seguridad Social Y Vida Probable De Los Ancianos

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Excepcional a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas torna improcedente para solicitar amparo de derechos económicos pero se admite la posibilidad de que el juez en cada caso concreto examine los elementos que

Texto completo

T-086-15 Sentencia T-086/15 DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL- Contenido y alcance 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.

Así las cosas, si la autoridad o entidad correspondiente no atiende injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición.

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR PRESTACIONES ECONOMICAS PENSIONALES- Reglas jurisprudenciales para la procedencia ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL- Procedencia excepcional a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas en circunstancias de debilidad manifiesta La acción de tutela en un principio se torna improcedente para solicitar amparo de derechos económicos pero se admite la posibilidad de que el juez en cada caso concreto examine los elementos que le permitan determinar que es esta garantía constitucional, la idónea para dirimir el conflicto y proteger los derechos fundamentales del accionante.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL CUANDO SU AFECTACION SE DERIVA DEL RECONOCIMIENTO DE UNA PENSION- Reiteración de jurisprudencia DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y VIDA PROBABLE DE LOS

ANCIANOS- Línea jurisprudencial La vida probable resulta ser un factor determinante cuando se trata de tomar una pronta decisión, en relación con una prestación como la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional, que como su nombre lo indica, están necesariamente conectadas con la vida que le resta a las personas de la tercera edad que deben recibirlas prontamente antes de que su existencia se agote, sin necesidad de esperar que los jueces ordinarios o los tribunales contencioso-administrativos decidan el caso concreto, muchos años más tarde, cuando, se presume, el interesado puede haber fallecido.

SUSTITUCION PENSIONAL- Naturaleza jurídica SUSTITUCION PENSIONAL Y DERECHO AL MINIMO VITAL, SEGURIDAD SOCIAL Y VIDA DIGNA- Orden a Colpensiones reconocer sustitución pensional a cónyuge supérstite del causante La Corte Constitucional, en aras de proteger derechos fundamentales de personas que son sujetos de especial protección constitucional, como los pertenecientes al grupo poblacional de la tercera edad, además de proteger el derecho fundamental de petición, y en procura de la salvaguarda de otros derechos fundamentales como lo son la vida, la seguridad social, el mínimo vital y la salud, ordena la sustitución pensional en favor de una mujer de ochenta y siete años (87) a quien COLPENSIONES no le contestó la solicitud de dicha prestación presentada desde hace más de una año.

Referencia: Expediente T- 4.596.601 Acción de tutela interpuesta por Melania Rivera de Quintero contra la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES.

Derechos fundamentales invocados: de petición, vida, seguridad social y mínimo vital Temas: contenido y alcance del derecho fundamental de petición; derecho fundamental a la seguridad social; naturaleza jurídica del derecho a la sustitución pensional.

Problema jurídico: señalar si la entidad demandada vulneró o no derechos fundamentales de la accionante al no dar respuesta al derecho de petición de sustitución pensional interpuesto desde hace ya más de un año, teniendo en cuenta que se trata de una persona de ochenta y siete (87) años de edad.

Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional , conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub - quien la preside-, Martha Victoria Sáchica Méndez 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 En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Quinto de Familia de Oralidad de Medellín, el diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014, en el trámite de la acción de tutela incoada por la señora Melania Rivera de Quintero contra Colpensiones.

1. ANTECEDENTES De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió en el Auto del diez (10) de noviembre de dos mil catorce (2014), notificado el cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014) para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente. 1.1. SOLICITUD La señora Melania Rivera de Quintero instauró el cuatro (4) de junio de dos mil catorce (2014), acción de tutela contra Colpensiones por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad, al debido proceso, de petición y a la seguridad social al no contestar la solicitud de sustitución pensional que presentó ante la entidad desde el primero (1) de febrero de dos mil catorce (2014).

Con base en lo expuesto, solicita se tutelen sus derechos fundamentales y se ordene a la demandada a que responda de fondo la solicitud impetrada ya que venció el tiempo legal para tal efecto.

1.2. HECHOS REFERIDOS POR LA ACCIONANTE 1.2.1. Comenta que el primero (1) de febrero de dos mil catorce (2014) presentó solicitud de pensión de sobreviviente como beneficiaria de su esposo fallecido José Gracialiano Quintero Hernández, ante Colpensiones anexando los documentos necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos, los cuales fueron recibidos bajo el radicado 2014-738130.

1.2.2. Señala que a la fecha de presentación de la acción de tutela, y vencido el tiempo legal de cuatro (4) meses que le otorga la Ley 797 de 2003 a la entidad para que resuelva la solicitud, y a pesar de las llamadas telefónicas constantes, Colpensiones no le ha respondido formalmente su solicitud.

1.2.3. Manifiesta ser una mujer de ochenta y seis (86) años, viuda y sin un empleo que le permita obtener un ingreso fijo para suplir sus necesidades por lo que a veces durante todo el día solo puede comer una sola vez, pues además debe pagar servicios públicos.

1.2.4. Adicional a lo anterior, arguye que se encuentra muy enferma ya que sufre de artritis degenerativa, osteoporosis, azúcar en la sangre y, como dependía totalmente de su esposo fallecido, el cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013), fue desafiliada del servicio de salud por lo que tuvo que afiliarse a la Nueva EPS, pagando por su cuenta la suma de $77.000 pesos mensuales, pero dicha EPS no le da los medicamentos que necesita y le toca comprarlos por su cuenta.

1.2.5. Recalca que no tiene en lo sucesivo para pagar la seguridad social por lo que muy seguramente será suspendida del servicio y se encuentra bajo control y seguimiento médico riguroso.

1.2.6. Por lo anterior, solicita se ordene a Colpensiones a que responda la solicitud de sustitución pensional para que pueda recibir la pensión que adquirió su esposo en vida, y pueda cubrir su mínimo vital.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado Quinto de Familia de Oralidad admitió la solicitud incoada por la demandante y ordenó notificar al demandado concediéndole tres (3) días para que rindiera por escrito un informe sobre lo aducido por la accionante.

Pasado el término concedido Colpensiones no presentó escrito alguno. 1.4. PRUEBAS A continuación se relacionan las pruebas que obran en el expediente:

1.4.1. Copia de oficio BZ2014_738130-0276824, fechado 29 de enero de 2014, suscrito por Diana María Ramírez Ciro, Agente de Servicio de Colpensiones, dirigido a José Graciliano Quintero Hernández, con “Tipo de Trámite: reconocimiento Sustitución Pensional” en donde se le informa que en atención al trámite iniciado por él, ha sido recibido y se atenderá en el término de la ley.

1.4.2. Copia de la cédula de ciudadanía de la Melania Rivera de Quintero donde consta que tiene ochenta y siete (87) años. 1.4.3. Oficio del 10 de junio de 2014, suscrito por la actora y dirigido al Juez Quinto de Familia de Medellín, manifestando que el día que radicó los documentos de solicitud de la sustitución pensional en Colpensiones, le recibieron dicha petición pero le informaron que el radicado lo enviarían en carta de confirmación a su residencia ya que ese día no había sistema, y efectivamente, en carta del veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014) le allegaron radicado 2014-738130-0276824.

1.5. DECISIÓN DE INSTANCIA 1.5.1. Fallo único de instancia – Juzgado Quinto de Familia de Oralidad de Medellín El Juzgado Quinto de Familia de Oralidad de Medellín, mediante providencia del diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014), concedió el amparo del derecho de petición a la señora Melania Rivera de Quintero y ordenó a Colpensiones que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación del fallo, procediera a resolver de fondo, en forma cabal, coherente, clara y precisa, la solicitud elevada por la actora.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 2.1. 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, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de esta referencia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO Como se reseñó anteriormente, la señora Melania Rivera de Quintero solicita se le conteste de fondo la solicitud de sustitución pensional que presentó ante la COLPENSIONES desde el primero (1) de febrero de dos mil catorce (2014), por tanto, y en consideración a los antecedentes planteados, corresponde a la Sala de Revisión señalar si la entidad demandada vulneró o no derechos fundamentales de la accionante al no dar respuesta al derecho de petición interpuesto desde hace ya más de un año.

Con el fin de solucionar el problema jurídico, esta Sala reiterará jurisprudencia sobre: primero, el contenido y alcance del derecho fundamental de petición;

segundo, el derecho fundamental a la seguridad social; tercero, la naturaleza jurídica del derecho a la sustitución pensional; y cuarto, el caso concreto.

2.3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN El derecho fundamental de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, en donde se consagra 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.

De igual forma, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [1] , en su artículo 14 indica: “Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.” 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.

En este sentido, la Sentencia T-377 de 2000 [2] 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" (negrita fuera del texto) .

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.

En la Sentencia T-020 de 2005 [3] , 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 ", 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.

En el mismo sentido, se debe traer a colación la Sentencia T- 558 de 2007 [4] , 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 ".

Partiendo de lo descrito anteriormente, y, teniendo en cuenta la naturaleza y alcance de este 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.

2.3.1. Los derechos de petición en materia pensional El Código Contencioso Administrativo, como ya se señaló, en su artículo 6º [5] indica que se debe dar respuesta a las peticiones dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su

recibo. No obstante, en el caso de no ser posible responder en dicho término, el funcionario o el particular encargado deberá exponer las razones del retraso e indicar la fecha en que comunicará la respuesta final [6] .

De tal manera, la Sentencia SU-975 de 2003 [7] , hizo una interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994 [8] , 4º de la Ley 700 de 2001 [9] , 6º y 33 del Código Contencioso Administrativo [10] , respecto de las solicitudes que versan sobre pensiones, en esta oportunidad la Corporación señaló que las autoridades deben tener en cuenta tres (3) términos que corren transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición [11] .

“Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones (…) elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajustes- en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste en un término mayor a los 15 días, situación de la deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001”.

Así las cosas, si la autoridad o entidad correspondiente no atiende injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición.

2.4. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS. En varias ocasiones, la Corte Constitucional ha emitido varios pronunciamientos relacionados con la posibilidad de utilizar el mecanismo constitucional de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

Frente a este tema, la Corporación ha señalado que por ser este instrumento un mecanismo de carácter subsidiario para aquellos eventos en los que el o los afectados no cuenten con otro procedimiento judicial de defensa que les permita acceder a lo pedido o, existiendo, éste no sea idóneo o eficaz para lograr la protección de sus derechos definitivamente.

No obstante, es decir, existiendo otras vías judiciales, hay algunas situaciones en las que es posible impetrar la acción constitucional de tutela para lograr reconocimientos de índole prestacional que, en un primer plano, correspondería a la jurisdicción ordinaria, es el caso de cuando la aplicación de tal procedimiento conlleva a un perjuicio irremediable [12] , y para tratar de evitarlo, se puede acudir a la garantía constitucional consagrada en el artículo 86 de la Carta Política.

De esta manera, esta Corte ha puntualizado en el tema del reconocimiento y pago de pretensiones en materia pensional señalando que estas controversias deben dirimirse a través de la jurisdicción ordinaria laboral o de la contensiosa administrativa, según corresponda, pero que sólo en ocasiones su conocimiento corresponde a jueces constitucionales, estos casos son en los que por la inminencia, urgencia y gravedad de la situación, se hace imposible postergar la presentación de la acción constitucional para evitar un perjuicio irremediable, circustancias que corresponde analizar, evaluar y verificar al juez de tutela en cada caso en concreto, y que le permite determinar que el mecanismo ordinario no

es el idóneo para dar pronta solución al conflicto, teniendo en cuenta las consecuencias que se pueden presentar para los derechos fundamentales del peticionario.

Para determinar que se está configurando un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha señalado unos elementos que se deben presentar, como lo son: (i) la inminencia, la cual se presenta cuando existe una situación "que amenaza o está por suceder prontamente" [13] , con la característica de que sus consecuencias dañinas se pueden dar a corto plazo, lo que hace urgente tomar medidas oportunas y rápidas para evitar que se lleve a cabo la afectación; (ii) la urgencia, que se relaciona directamente con la necesidad o falta de algo que es necesario y que sin eso se pueden amenazar garantías fundamentales, que exige una pronta ejecución y que sea de forma ajustada a las circunstancias de cada caso; (iii) la gravedad, que se puede ver cuando las consecuencias de esa falencia o necesidad han producido o pueden producir un daño grande e intenso en el universo de derechos fundamentales de una persona, lo cual puede desembocar en un menoscabo o detrimento de sus garantías. Dicha gravedad se reconoce fundada en la importancia que el ordenamiento jurídico le concede a ciertos bienes bajo su protección [14] :

"La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas.

Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente.

Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente" [15] .

Finalmente, (iv) la impostergabilidad de la acción, que lleva a que el amparo sea realmente oportuno pues, si se llegara a tardar o posponer se corre el riesgo de que no resulte lo eficaz que se requiere, así, se hace necesario acudir al amparo constitucional para obtener el restablecimiento o protección de los derechos fundamentales y evitar la amenaza o vulneración de los mismos, y las consecuencias que podría traer al accionante.

Concluyendo, la Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente cuando dicha situación se puede ventilar ante la jurisdicción ordinaria o la contenciosa, según el caso, pero de manera excepcional se admite su procedencia cuando la persona no cuente con otro mecanismo de defensa o cuando éste mecanismo existe pero no es el idóneo o resulte ineficaz para la protección de sus derechos, y se incluyó una circunstancia más, y es que cuando se evidencian los elementos de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la acción [16] , se configure un perjuicio irremediable y éste se pretenda evitar, como sucede con las personas que conforman los grupos poblacionales que están llamados a gozar de una protección especial del estado.

Así, la Constitución Política reconoce la igualdad de las personas ante la ley y reconoce que gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, los cuales serán garantizados por las respectivas entidades o instituciones del Estado [17] . Esta protección se torna en especial cuando están inmersas personas que por su estado físico, mental, situación económica, o por su edad, están expuestos a una afectación mayor de sus derechos fundamentales por encontrarse en condición de debilidad manifiesta que es lo que justifica que se deban garantizar con mayor ahínco.

De esta manera, es el Estado quien debe implementar mecanismos y brindar las herramientas necesarias para que estos sujetos puedan gozar de garantías constitucionales de forma acentuada y prioritaria, pues se encuentran en alguna condición que los hace personas en debilidad manifiesta, en quienes puede recaer alguna circunstancia de discriminación.

Es por lo anterior que la Corte Constitucional ha señalado los grupos poblacionales que gozan del amparo anteriormente mencionado, y uno de esos grupos es el de las personas de la tercera edad:

“(…) en particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estas personas, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así, se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P.

artículos 1º, 13, 46 y 48).” [18] Estos conceptos han desembocado en una protección, por parte de esta Corporación, a través de la acción de tutela de los derechos fundamentales de las personas catalogadas como de la tercera edad.

No obstante, se sostiene que el pertenecer a este grupo de población no es eximente de que se verifiquen, siquiera de manera sumaria, los siguientes presupuestos de procedibilidad, los cuales se señalan en la sentencia T-055 de 2006 [19] :

“ (i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección; (ii) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital, (iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. De este modo, deberá analizarse en cada caso concreto si se verifican estos requerimientos a fin de declarar la procedencia del amparo.” De tal forma que, desconocer derechos fundamentales como el derecho a la vida digna y al mínimo vital, entre otros, les priva de gozar de derechos indispensables para llevar una vejez en condiciones aceptables [20] .

Teniendo en cuenta lo anterior, la acción de tutela en un principio se torna improcedente para solicitar amparo de derechos económicos pero se admite la posibilidad de que el juez en cada caso concreto examine los elementos que le permitan determinar que es esta garantía constitucional, la idónea para dirimir el conflicto y proteger los derechos fundamentales del accionante.

2.5. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Nuestra Constitución Política consagra el derecho a la seguridad social en su artículo 48, el cual señala que: “ Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social ” [21] y lo convierte en una garantía fundamental, independiente y autónoma, que cuando se comprueba que se causa un perjuicio irremediable o que no existe otro mecanismo idóneo para protegerla, se podrá hacer mediante la acción de tutela.

Esta protección otorgada por el ordenamiento constitucional nacional, es complementada por la normativa internacional ya que algunos de los instrumentos internacionales reconocen este derecho.

Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 22 señala que: “ Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad ”.

La Declaración Americana de los Derechos de la Persona, en el artículo 16, estipula que: “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”.

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 9 prescribe:

“ Derecho a la Seguridad Social. 1. 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 ”.

Así mismo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [22] y el Código Iberoamericano de la Seguridad Social [23] reconocen la Seguridad social como inalienable del ser humano.

De la anterior normativa se concluye que el derecho a la seguridad social protege “a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral ” [24] .

Inicialmente, en diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional consideró que los derechos sociales, económicos y culturales, los cuales configuraban los llamados “derechos de segunda generación” podían ser protegidos mediante acción de tutela sólo si se lograba demostrar que existía una conexidad [25] entre estos derechos y uno de índole fundamental, pero con el tiempo, otra corriente adoptada por la Corporación consideró que estos derechos definidos en ese momento como prestacionales, configuran también garantías fundamentales que conllevan a que el Estado “ha de abstenerse de realizar acciones orientadas a desconocer estos derechos (deberes negativos del Estado) y con el fin de lograr la plena realización en la práctica de todos estos derechos – políticos, civiles, sociales, económicos y culturales – es preciso, también, que el Estado adopte un conjunto de medidas y despliegue actividades que implican exigencias de orden prestacional (deberes positivos del Estado)”.

[26] Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha concluido que todos los derechos constitucionales tienen el status de fundamentales [27] por relacionarse directamente con los bienes protegidos que los Constituyentes determinaron elevar a constitucionales, y el de a la seguridad social comparte esta naturaleza [28] .

2.5.1. Tesis sobre la vida probable. En relación con la seguridad social de las personas de la tercera edad, la Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial de la mayor trascendencia en torno a la tesis de la vida probable, explicando que la misma consiste en que cuando una persona sobrepasa el promedio de vida de los colombianos y que por su avanzada edad, ya su existencia se habría extinguido para la fecha de una decisión dentro de un proceso judicial ordinario.

Las sentencias T-849 de 2009 [29] y T-300 de 2010 [30] , reiteran esta línea jurisprudencial contenida principalmente en los fallos T-056 de 1994 [31] , T-456 de 1994 [32] , T-295 de 1999 [33] , T-827 de 1999 [34] , T-1116 de 2000 [35] , T-T-849 de 2009 [36] y T-300 de 2010 [37] , entre otras.

Esta Corporación, en la sentencia T-456 de 1994 [38] , enfatiza en la trascendencia de tomar en cuenta para estos casos, la tesis de la vida probable:

“Si una persona sobrepasa (78 años para el caso) el índice de promedio de vida de los colombianos (actualmente, en 74), y ella considera que se le ha dado un trato discriminatorio en el reajuste pensional y por tal motivo ha reclamado ante juez competente, pero se estima razonablemente que el solicitante ya no existiría para el momento que se produjera la decisión judicial, debido a su edad avanzada, unido esto al alto volumen de procesos que razonablemente producen demora en la decisión, pese al comportamiento diligente del juzgador, entonces, ese anciano no tiene otro medio distinto al de la tutela para que, provisionalmente, mientras se decide el fondo del asunto por el juez natural, se ordene el respeto a su derecho.” (negrilla fuera de texto) La misma sentencia, asocia la tesis sobre la vida probable con postulados de la valía del principio de equidad y del principio de dignidad humana, al sostener:

“La equidad permite que para igualar las cargas de los ancianos frente a otros jubilados que no han superado la edad de vida probable de los colombianos, se puede aplicar la tutela, como mecanismo transitorio, ordenándose que el derecho prestacional del reclamante, si se ajusta a la ley, sea visualizado por el anciano, sin que la existencia de otros medios de defensa judiciales se constituya en disculpa para que el longevo no conozca en vida la solución para sus derechos reclamados. Esta es una forma de valorar la eficacia y decidir jurídicamente con base en los elementos fácticos.” La vida probable resulta ser, entonces, un factor determinante cuando se trata de tomar una pronta decisión, en relación con una prestación como la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional, que como su nombre lo indica, están necesariamente conectadas con la vida que le resta a las personas de la tercera edad que deben recibirlas prontamente antes de que su existencia se agote, sin necesidad de esperar que los jueces ordinarios o los tribunales contencioso-administrativos decidan el caso concreto, muchos años más tarde, cuando, se presume, el interesado puede haber fallecido.

Sobre este particular, la citada sentencia expresa: “Si un anciano afirma que no puede esperar más tiempo para reclamar su derecho, entonces será humano que la respuesta que se le dé sea la de que acuda a procedimientos que duran hasta diez años? O, por el contrario, ese declive natural de la vida determina una razonabilidad que le impone a la Corte aceptar que para quien supera el límite de la vida probable la protección de sus derechos incluye la necesidad de una pronta resolución? La equidad permite que para igualar las cargas de los ancianos frente a otros jubilados que no han superado la edad de vida probable de los colombianos, se puede aplicar la tutela, como mecanismo transitorio, ordenándose que el derecho prestacional del reclamante, si se ajusta a la ley, sea visualizado por el anciano, sin que la existencia de otros medios de defensa judiciales se constituya en disculpa para que el longevo no conozca en vida la solución para sus derechos reclamados. Esta es una forma de valorar la eficacia y decidir jurídicamente con base en los elementos fácticos.” Por su parte, la Sentencia T-295 de 1999 [39] va más allá de la consideración del mínimo vital y recalca la dignidad de la persona humana:

“Por otra parte, la Corte ha dicho en sentencia T-011/93: “ Para que la vida del hombre sea digna de principio a fin, es obligatorio asegurarle a las personas de la tercera edad el derecho a la seguridad social ”. Esa dignidad del jubilado y los derechos adquiridos que surgen de su status de pensionado, no pueden razonablemente estar ligados exclusivament e a la vida probable de los colombianos.

Este es un factor muy importante pero también puede ocurrir que quien se acerque a tal límite también quede cobijado por la tutela como mecanismo transitorio si es delicado e irreversible su estado de salud y si la definición judicial, por la vía ordinaria, a sus reclamos, se intuye que no va a ser oportuna.” ” (negrilla fuera de texto) De acuerdo con las últimas estadísticas del DANE [40] , a 31 de marzo de 2009 y que se actualizan en promedio cada cinco (5) años, la expectativa de vida de los colombianos se incrementó de 72 a 74 años para el período 2006 a 2010 y estará en 76 años para el quinquenio comprendido entre los años 2015 y 2020.

De todo el planteamiento anterior, se concluye que cuando se trata de personas sujetos de especial protección constitucional como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se encuentran, como es el caso de los adultos mayores, se justifica la procedencia de la tutela por el especial amparo que la Constitución Política les brinda.

2.6. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL 2.6.1. De una parte, el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, estableció unos lineamientos que señalan la seguridad social como un servicio público y un derecho de carácter irrenunciable, que debe ser prestado por el Estado observando los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

De otro lado, el Sistema General de Seguridad Social Integral está conformado por los regímenes generales para pensiones, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios definidos en la Ley 100 de 1993 [41] .

De tal manera que el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones consagra una amplia cantidad de prestaciones que amparan la vejez, la invalidez o la muerte, no solo asistenciales sino también económicas como la sustitución pensional, la pensión de sobrevivientes, la indemnización sustitutiva, etc.

2.6.2. Es así como el derecho a la sustitución pensional es una de aquellas prestaciones económicas que previó el Sistema y que le asiste al grupo familiar de quien ya ha sido pensionado por vejez o invalidez, para reclamar, ahora en su nombre, dicha mesada que venía siendo recibida por el causante, lo cual les permitirá " enfrentar el posible desamparo al que se puedan someter por el deceso de la persona de la cual dependían económicamente" [42] .

La Corte Constitucional se refirió al tema así: "(…) la sustitución pensional es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho" [43] , y la pensión de sobrevivientes, es aquella que "propende porque la muerte del afiliado no trastoque las condiciones de quienes de él dependían" [44] .

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el propósito de la sustitución pensional es que los familiares del pensionado puedan continuar recibiendo los beneficios asistenciales y económicos que aquel les proporcionaba, para que en su ausencia no se vean disminuidas sus condiciones de vida.

La Corporación sostuvo esta posición en la Sentencia C- 080 de 1999 [45] , donde indicó: "La pensión de sobrevivientes 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. Desde esta perspectiva, ha dicho la Corte, "la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria". La ley prevé entonces que, en un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del occiso y compartían con él su vida, reciban una sustitución pensional para satisfacer sus necesidades" [46] .

Sobre la naturaleza jurídica del derecho a la sustitución pensional esta Corporación expuso en la Sentencia T-049 de 2002 [47] donde se estudió el caso de una señora que solicitó la sustitución pensional por la muerte de su esposo y le fue negada con base en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, lo siguiente:

"El pago de la pensión de sobrevivientes ya sea a los familiares del trabajador pensionado (numeral 1º del artículo 46 de la Ley 100 de 1993) o aquellos afiliados al sistema de pensiones a que alude el numeral 2º, tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección".

Por lo tanto, el derecho a tales prestaciones "es cierto e indiscutible, irrenunciable (…)" y " 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 (…)".

Reiterando lo dicho en el citado fallo, este Tribunal, en la Sentencia T-236 de 2007 [48] , señaló: " (…) la finalidad de la pensión de sobrevivientes, es suplir la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado a los allegados dependientes y , por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha prestación. Una decisión administrativa, que desconozca esa realidad, e implique por consiguiente la reducción de las personas a un estado de miseria, abandono, indigencia o desprotección, es contraria al ordenamiento jurídico por desconocer la protección especial que la Constitución le otorgó al mínimo vital y a la dignidad humana como derechos inalienables de la persona, y a los principios constitucionales de

solidaridad y protección de quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como soportes esenciales del Estado Social de Derecho".

(Subraya fuera del texto original). Finalmente, en la Sentencia T-018 de 2014 [49] la Corporación analizó el caso de una mujer que alegaba ser la compañera permanente del causante que solicitaba la sustitución pensional de su compañero, quien estaba casado al momento de fallecer y a la cónyuge supérstite ya le habían reconocido la pensión sustitutiva, es decir, se estaba frente a una posible convivencia simultánea.

En esta ocasión la Corte señaló que: "Conforme con lo expuesto, esta Corporación ha sostenido que la negativa de las Administradoras de Fondos de Pensiones en reconocer el derecho a la sustitución pensional o a la pensión de sobrevivientes a los familiares del pensionado o afiliado fallecido, puede constituir una afectación a sus derechos fundamentales, pues se pone en grave riesgo su derecho al mínimo vital" .

En este punto y para los casos que nos ocupan, el carácter de fundamental del derecho a la sustitución pensional no sólo deriva del hecho de estar relacionado con el mínimo vital, sino también de que sus beneficiarios sean sujetos de especial protección constitucional, como adultos mayores, niños y personas con discapacidad [50] , que además se encuentran en una situación de desamparo [51] que se hace mucho más gravosa con la negativa de la Administradora de Fondos de Pensiones en reconocer la prestación solicitada.

Así, es importante señalar sobre el asunto traído a colación en este acápite, que la jurisprudencia constitucional ha sido clara también en reconocer que el derecho a la sustitución pensional es de naturaleza fundamental, ello por estar contenido dentro de valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud y al trabajo".

Frente a los requisitos para el reconocimiento de la sustitución pensional, tanto en el régimen de prima media con prestación definida [52] , como en el de ahorro individual con solidaridad [53] , la Ley 100 de 1993, modificada por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 señaló quienes son los beneficiarios de dicha prestación en los artículos 47 y 74:

"Artículo 47: Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite.

En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido;

b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

c) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

PARÁGRAFO. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil" [54] .

ARTÍCULO 74. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;" La Corte declaró exequible esta norma en la Sentencia C-1094 de 2003, al examinar una demanda de inconstitucionalidad presentada por unos ciudadanos, que solicitaban la declaración de inexequibilidad de diferentes normas, entre otras, del artículo 13 (parcial), de la Ley 797 de 2003, que consideraban contrarias a los postulados contenidos en los artículos 1, 2, 13, 29, 48, 53, 67, 116 y 158 de la Constitución Política. Esta Corporación encontró que, " en principio, la norma persigue una finalidad legítima al fijar requisitos a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual no atenta contra los fines y principios del sistema" .

Es por lo anterior, que se puede concluir que los cónyuges y/o compañeros permanentes que prueben una convivencia no menor de cinco (5) años continuos, anteriores a la muerte del pensionado, tienen derecho a la sustitución pensional, como medida de protección ante el desamparo en que pueden quedar por razón de su muerte, para mitigar con ello los riesgos de abandono y pobreza al que pueden verse sometidos en caso contrario.

3. CASO CONCRETO De los hechos narrados se tiene que la señora Melania Rivera de Quintero, de ochenta y seis (86) años de edad, quedó viuda desde el cinco (5) de diciembre del dos mil trece (2013), fecha en la que también fue desafiliada del servicio de salud por cuanto dependía completamente de su esposo fallecido, el señor José Gracialiano Quintero Hernández.

El difunto era pensionado por el Instituto de Seguros Sociales, hoy COLPENSIONES, por lo que el primero (1) de febrero de dos mil catorce (2014) presentó solicitud de sustitución de la pensión, como beneficiaria de su esposo fallecido anexando los documentos necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el efecto, los cuales fueron recibido bajo el radicado 2014-738130. Al día de hoy no ha recibido contestación alguna.

Como se expuso en precedencia, y teniendo en cuenta la naturaleza y alcance del derecho de petición, 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.

En el presente caso es notorio y evidente que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, ya que, como se expuso en precedencia, dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud (plazo inicial para todas las solicitudes en materia pensional) COLPENSIONES debió notificar a la actora: (i) acerca del estado en que se encontraba su solicitud; (ii) los motivos por los cuales no le fue posible contestar antes; y (iii) la fecha en que respondería de fondo la misma. Información ésta que omitió comunicar dentro del precitado término.

Además, ya han trascurrido más de ocho (8) meses desde que el Juzgado Quinto de Familia de Oralidad de Medellín, en providencia del diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014), tuteló el derecho de petición de la solicitante y ordenó a COLPENSIONES a que en el término de cuarenta y ocho (48) horas hábiles, contados a partir de la notificación del fallo, resolviera de fondo y en forma cabal, coherente, clara y precisa, la solicitud de la señora Rivera de Quintero, y la demandada no ha acatado la orden impartida, hasta la fecha.

Aunado a lo anterior, se tiene también que han transcurrido aproximadamente doce (12) meses desde la presentación de la solicitud de reconocimiento y pago de la sustitución pensional, para lo cual COLPENSIONES contaba con un periodo de cuatro (4) meses, sin que hasta ahora se tenga respuesta alguna, desconociéndose los plazos legales y las distintas reglas jurisprudenciales trazadas sobre la materia. Además, no atendió el plazo final de seis (6) meses que se le concede para hacer efectivo el pago de la respectiva pensión.

De otro lado, y teniendo en cuenta la demora de la accionada para pronunciarse sobre el caso, habiéndosele conminado para tal, y que se trata de una persona de ochenta y siete (87) años, cuyo estado de salud es más crítico cada día, sin un ingreso económico que le permita suplir sus necesidades básicas, incluyendo alimentación, vivienda y servicio médico, la Sala encuentra que, además del derecho fundamental de petición invocado, se pueden estar vulnerando otras garantías constitucionales como el derecho a la vida, al mínimo vital y a la seguridad social.

Lo anterior, atendiendo a lo señalado por la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones como en la Sentencia T-262 de 2012 [55] , en la que se estudió el caso de una persona que padecía VIH y solicitaba el pago de unas incapacidades pero, la Corte, en virtud de la facultad del juez constitucional de proveer fallos extra y ultra petita, examinó si el actor cumplía los requisitos o no para acceder a la pensión de invalidez y evitar la vulneración de otras garantías constitucionales y el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

De igual manera, en la Sentencia T-805 de 2012 [56] se analizó el caso una persona que instauró acción de tutela para que el ISS tuviera en cuenta un tiempo laborado que en los sistemas de la entidad no aparecía, y así poder completar el tiempo necesario para cumplir los requisitos de la pensión de vejez a la cual consideraba tenía derecho. La Corporación, además de ordenar a la entidad tener en cuenta el tiempo laborado descrito por el accionante, verificó el cumplimiento total de requisitos por parte del señor, y concedió la pensión de vejez ordenando su reconocimiento y pago.

Asimismo, la Sentencia T-886 de 2000 [57] indica que "(…) la naturaleza de la acción de tutela, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, reviste al juez que conoce de ella de una serie de facultades que en, ejercicio de la jurisdicción ordinaria, no posee. La principal de ellas, consiste en fallar más allá de lo solicitado por quien hace uso de este mecanismo, fallos ultra o extra petita. Prerrogativa que permite al juez de tutela pronunciarse sobre aspectos que, sin ser expuestos como fundamento del amparo solicitado, deben ser objeto de pronunciamiento, por estar vulnerado o impidiendo la efectividad de derechos de rango constitucional fundamental".

Así las cosas, la Sala entrará a examinar si la señora Melania Rivera de Quintero cumple con los requisitos exigidos por ley para obtener la sustitución pensional.

Como ya se dijo, la normativa colombiana indica en el artículo 74 de la Ley 100 de 1993 que " Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad.

En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;" (subraya y negrilla fuera del texto).

De tal manera que al revisar el caso bajo estudio s e tiene que la accionante asevera haber sido la cónyuge del señor José Gracialiano Quintero Hernández, pensionado y fallecido el cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013), desde el diecisiete (17) de junio de mil novecientos cincuenta y uno (1951), lo cual prueba mediante la Partida de Matrimonio de la Arquidiócesis de Medellín, suscrita por el V. Presbítero Luis María Valencia, que da fe del matrimonio llevado a cabo entre José Gracialiano Quintero y Melania Rivera, ceremonia celebrada en la Parroquia El Calvario por el Presbítero Damián Ramírez. También aportó al expediente la inscripción de dicho matrimonio en la Notaría Cuarta de Medellín, a folios 630922 desde el ocho (8) de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Conforme con lo anterior y las pruebas aportadas en el expediente, la Sala evidencia que la accionante cumple con los requisitos para obtener la sustitución de la pensión del señor José Gracialiano Quintero Hernández toda vez que probó haber sido la cónyuge del causante, desde el diecisiete (17) de junio de mil novecientos cincuenta y uno (1951), es decir

desde hace más de sesenta y tres (63) años y manifestó dependencia económica total del difunto, por lo tanto cumple los requisitos legales para poder acceder a la sustitución pensional del señor Quintero Hernández.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que el reconocimiento de la sustitución pensional a la accionante, trae consigo la obligación de la entidad demandada, de brindar el servicio de salud, más teniendo en cuenta que se trata de un persona de ochenta y siete (87) años, con quebrantos de salud propios de la avanzada edad, que necesita tratamiento médico.

Así las cosas, considera la Sala que, además de confirmar la sentencia de primera instancia, en cuanto protegió el derecho fundamental de petición de la accionante, es necesario salvaguardar los derechos constitucionales a la vida digna, a la salud, al mínimo vital y a la seguridad social de la señora Melania Rivera Álvarez, por tanto, ordenará a COLPENSIONES que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, reconozca en favor de la actora la sustitución pensional de su esposo José Gracialiano Quintero Hernández, cuyo deceso acaeció el cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013), fecha a partir de la cual se concederá la sustitución, y en consecuencia, incluya a la peticionaria en nómina de pensionados y en el sistema de salud.

4. CONCLUSIÓN La Corte Constitucional, en aras de proteger derechos fundamentales de personas que son sujetos de especial protección constitucional, como los pertenecientes al grupo poblacional de la tercera edad, además de proteger el derecho fundamental de petición, y en procura de la salvaguarda de otros derechos fundamentales como lo son la vida, la seguridad social, el mínimo vital y la salud, ordena la sustitución pensional en favor de una mujer de ochenta y siete años (87) a quien COLPENSIONES no le contestó la solicitud de dicha prestación presentada desde hace más de una año.

5. 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.- CONFIRMAR parcialmente la sentencia del diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014), proferida por el Juzgado Quinto de Familia de Oralidad de Medellín, que concedió el amparo del derecho de petición a la señora Melania Rivera de Quintero.

Segundo.- CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social y al mínimo vital en favor de la señora Melania Rivera de Quintero.

Tercero.- ORDENAR a COLPENSIONES que, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de esta sentencia, reconozca y empiece a pagar las correspondientes mesadas pensionales a nombre de la señora Melania Rivera de Quintero, a partir del cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013) , pago efectivo que no podrá exceder 30 días calendario.

Cuarto.- ORDENAR a COLPENSIONES que, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de esta sentencia, incluya a la señora Melania Rivera de Quintero, en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Quinto.- 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 MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Magistrada LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Ausente en comisión ANDRÉS MUTIS VANEGAS Secretario General [1] Ley 1437 de 2011 [2] M.P. Alejandro Martínez Caballero [3] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra [4] M.P. Jaime Araujo Rentería [5] “Artículo 6º. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”.

[6] Sentencia T-173 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio [7] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa [8] “Artículo 19. El Gobierno Nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses”.

[9] “Artículo 4º. A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes”.

[10] “Artículo 33. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días”.

[11] Sentencias T- 880 de 2010 y T-474 de 2009. [12] T-576ª de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: “Al respecto, Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicho fallo, esta Corporación estudió el término “perjuicio irremediable” , considerando que según el artículo 6º del num. 1º del Decreto 2591 de 1991 se ’entiende por irremediable el perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización’, de tal modo que para esta Corte el anterior enunciado antes de definir lo que es el concepto, lo que hace es describir el efecto del mismo, y aclaró:

“(…) El género próximo es el perjuicio; por tal, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ha de entenderse el ‘efecto de perjudicar o perjudicarse’, y perjudicar significa -según el mismo Diccionario- "ocasionar daño o menoscabo material o moral". Por tanto, hay perjuicio cuando se presenta un daño o menoscabo material o moral injustificado, es decir, no como consecuencia de una acción legítima.

La indiferencia específica la encontramos en la voz ‘irremediable’. La primera noción que nos da el Diccionario es ‘que no se puede remediar’, y la lógica de ello es porque el bien jurídicamente protegido se deteriora irreversiblemente hasta tal punto, que ya no puede ser recuperado en su integridad.” En la misma providencia se establecieron unos criterios que se deben presentar para que se configure un perjuicio irremediable. Ellos son:

“(…) la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.””.

[13] Sentencia T-225 de 2003, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. [14] Sentencia T-576ª de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo [15] Sentencia T-225 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[16] Ibídem. [17] Constitución Política. Artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozaran de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de su sexo, raza, origen nacional o familia, lengua, religión, opinión política o filosófica.

(….) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

[18] Sentencia C-458 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [19] M. P. Alfredo Beltrán Sierra. [20] Al respecto ver Sentencia SU-995 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

[21] “Sobre el alcance de la seguridad social como derecho protegido a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general número XX el Comité hizo las siguientes precisiones: “ 26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social", sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término "seguro social" quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas .

27.De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio Nº 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio Nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales ” (…) 30.

Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”.” Sentencia T-505 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[22] Artículo 9 “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” [23] Artículo 1:

“El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano” [24] T-505 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [25] T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón [26] T-505 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [27] T-580 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [28] Sentencias T-888 de 2001, T-609 de 2002, T-495 de 2003, T-1282 de 2005, T-1251 de 2005 y T-597 de 2009.

[29] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [30] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [31] MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. [32] MP. Alejandro Martínez Caballero.

[33] MP. Alejandro Martínez Caballero. [34] MP. Alejandro Martínez Caballero. [35] MP. Alejandro Martínez Caballero. [36] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[37] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [38] MP. Alejandro Martínez Caballero. [39] . Sentencia T-295-99 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [40] Informe del Departamento Nacional de Estadística, julio 29, 2008.

[41] Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [42] Sentencia T-124 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[43] Sentencia T- 431 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [44] Sentencia T- 957 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [45] M.P. Alejandro Martínez Caballero. En tal Sentencia se estudió la constitucionalidad del artículo 174 del Decreto 1212 de 1990. ver las Sentencias T-1260 del 16 de diciembre de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-427 del 17 de mayo de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[46] Debido a lo anterior, la Corte expresó que si bien para los hijos de una persona fallecida el régimen especial de sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes de la Policía es inferior a la regulación general, tales beneficios reconocidos a favor de los hijos de los miembros de esta institución se extiende siempre hasta los 21 años, mientras que el sistema general de la Ley 100 de 1993, sólo la contempla hasta los 18 años, por lo que no existe vulneración al

derecho a la igualdad, por tanto, resolvió declarar exequible la expresión “y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años” del inciso primero del artículo 174 del Decreto 1212 de 1990.

[47] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [48] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [49] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [50] Sentencia T- 662 del 30 de agosto de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[51] “(…) en estos casos la lesión a sus derechos fundamentales tiene un efecto particularmente severo en la medida en que estos sujetos se encuentran previamente en una especial condición de desamparo, la cual se hace mucho más gravosa ante el no reconocimiento del derecho pensional.” Sentencia T- 836 del 12 de octubre de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[52] Ver artículos 46 al 49 de la Ley 100 de 1993. [53] Ibídem. [54] Artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

[55] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio [56] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio [57] M.P. Alejandro Martínez Caballero

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 6 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.