COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/104/06

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/104/06
Expediente	—
Fecha	2006-02-17
Sala	Sala Cuarta
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Transitoria Para Reconocimiento De Sustitucion Pensional
- Accion De Tutela Transitoria
- Accion De Tutela
- Derechos De Persona De La Tercera Edad A Tutela Transitoria/Principio De Razonabilidad
- Persona De La Tercera Edad
- Derecho A La Sustitucion Pensional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Contencioso para solucionar controversias de personas de la tercera edad que procede reconocimiento pensional por afectación del mínimo vital decretar pruebas para la protección de derechos fundamentales

Texto completo

T-104-06 Proyecto de circulación restringida Sentencia T-104/06 ACCION DE TUTELA TRANSITORIA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL- Procedencia excepcional ACCION DE TUTELA TRANSITORIA -Condiciones para que proceda respecto a la reliquidación pensional ACCION DE TUTELA - Procedencia como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ACCION DE TUTELA- Carácter residual y transitorio ACCION DE TUTELA- Recursos que la hacen improcedente deben ser idóneos y eficaces ACCION DE TUTELA- Idoneidad del recurso contencioso para solucionar controversias de personas de la tercera edad DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD A TUTELA TRANSITORIA/PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD- Perjuicio irremediable ACCION DE TUTELA TRANSITORIA- Casos en que procede reconocimiento pensional por afectación del mínimo vital PERSONA DE LA TERCERA EDAD -Sujeto de especial protección constitucional a partir de los 71 años JUEZ DE TUTELA -Deber y facultad de decretar pruebas para la protección de derechos fundamentales JUEZ DE TUTELA -Determinación veracidad de hechos a través de pruebas DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL- Finalidad DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL- Naturaleza PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD- Pretende asegurar a todos los habitantes del país cobertura en seguridad social DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL- Orden y proporción de beneficiarios Existe un orden preferencial en virtud del cual es posible acceder a la sustitución pensional. Así, en primer lugar, este derecho le corresponde la mitad al cónyuge y la otra mitad a los hijos. En segundo lugar, en caso de no existir cónyuge sobreviviente, la prestación se distribuye equitativamente entre los hijos. En tercer

lugar, en el evento en que no existan hijos la prestación se divide entre el cónyuge y los padres del causante. En cuarto lugar, si no existe cónyuge sobreviviente o hijos, el derecho a la sustitución pensional corresponde a los padres del causante. En quinto lugar, la ley reconoce el derecho a la sustitución pensional a los hermanos menores de edad que dependían económicamente del causante. Por último, en el evento de no presentarse ningún beneficiario, transcurrido el término de la prescripción, la prestación corresponderá al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa. En suma, se trata de un orden excluyente de beneficiarios del derecho a la sustitución pensional. Por lo tanto, en el evento en que se cumplan las condiciones previstas en uno de los órdenes quedan descartados los demás beneficiarios, es decir, sin la posibilidad de sucederse entre ellos.

SUSTITUCION PENSIONAL- Ampara a quienes dependían económicamente del causante SUSTITUCION PENSIONAL- Busca que prestación económica que percibía el causante pueda ser disfrutada por sus familiares Referencia: expediente T-1206846 Acción de tutela interpuesta por Zulema Lastenia Rivera de Gálvez contra Ministerio de Defensa Nacional.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil seis (2006). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de B ogotá -Sala Penal-, que resolvió la acción de tutela promovida por Zulema Lastenia Rivera de Gálvez.

I. ANTECEDENTES Hechos y acción de tutela interpuesta. La señora Zulema Lastenia Rivera de Gálvez interpuso acción de tutela, como mecanismo transitorio, contra el Ministerio de Defensa Nacional por considerar que esa entidad le vulneró sus derechos fundamentales al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional. La acción interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1. El 11 de abril de 2004, falleció la hija de la accionante, la señora Floralba Gálvez viuda de León, quien se encontraba disfrutando de la pensión de vejez, reconocida mediante Resolución No. 322 de 1999, emitida por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

2. De acuerdo con la accionante, el esposo de su hija falleció el 17 de noviembre de 1975, por lo que él no puede ser beneficiario de la sustitución pensional.

3. Asimismo, señala la señora Rivera que su hija tuvo tres hijos María Isabel, Zulema y Carlos Alberto, quienes son mayores de 24 años y no presentan discapacidades mentales o físicas. Por lo tanto, tampoco son beneficiarios del derecho a la sustitución pensional.

4. Señala la accionante que a partir de la muerte de su hija ha quedado desprotegida económicamente, pues precisamente era su hija quien le brindaba los recursos para su manutención. En particular, refiere la accionante que desde entonces sus condiciones de subsistencia han sido “ precarias y calamitosas ”.

5. El 4 de junio de 2004, la accionante presentó petición formal ante el Ministerio de Defensa Nacional, con el propósito de que se le reconociera el derecho a la sustitución pensional, como madre legítima y dependiente económica de su hija Floralba Gálvez.

6. El 26 de noviembre de 2004, mediante Resolución No. 3133 del Ministerio de Defensa, se negó a la accionante el reconocimiento de suma alguna por concepto de sustitución pensional y se declaró extinguida la pensión de Floralba Gálvez.

7. Según la accionante, en la mencionada Resolución el Ministerio de Defensa omitió hacer referencia al artículo 120 del Decreto 1214 de 1990 [1] , y se limitó exclusivamente a utilizar como fundamento normativo el artículo 124 del mimo Decreto [2] .

8. La señora Rivera interpuso recurso de reposición y apelación contra la Resolución No. 3133. Sin embargo, mediante Resolución No. 920 de 19 de abril de 2005, el Ministerio de Defensa confirmó en todas sus partes la Resolución No. 3133, negó el recurso de apelación y declaró agotada la vía gubernativa.

9. De acuerdo, con la accionante el Ministerio de Defensa está reconociendo como beneficiarios de la pensión al esposo fallecido y a los hijos mayores de 24 años, quienes a pesar de tener mayor vocación preferencial frente a los padres, ya no tienen derecho a la sustitución pensional. Lo anterior, según la accionante en detrimento de sus intereses como madre legítima de la causante pensionada, de quien, además, dependía económicamente.

10. El 11 de julio de 2005, la señora Zulema Lastenia Rivera interpuso acción de tutela, como mecanismo transitorio, contra el Ministerio de Defensa Nacional por considerar que esa entidad le vulneró sus derechos fundamentales, al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional. Por lo anterior, solicita que se ordene el reconocimiento de la sustitución pensional y el pago de todos los valores que se adeudan por tal concepto.

11. La señora Rivera aportó como pruebas: i) solicitud de la sustitución pensional de 2 de junio de 2004 y sus anexos; ii) copia de la Resolución 3133 de 2004; iii) copia del recurso de reposición y apelación presentado el 20 de diciembre de 2004;

iv) copia de la Resolución 920 de 2005; y v) copia del Decreto 1214 de 1990. Respuesta de la entidad accionada 12. El Ministerio de Defensa Nacional solicitó al Juzgado Trece Penal del Circuito de Bogotá que declarara la falta de competencia de ese despacho judicial para conocer la acción de tutela, en virtud del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, que señala que: “ [L]as acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional, salvo lo dispuesto en el siguiente inciso, serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura.

Por lo anterior, concluyó el Ministerio, que al ser este una entidad del orden nacional un Juzgado del Circuito era incompetente para tramitar la acción de tutela.

Sin embargo, el Ministerio de Defensa Nacional señaló que no se encontraba pendiente ningún trámite administrativo respecto al reconocimiento de la sustitución pensional solicitado por la señora Zulema Rivera. Al respecto, adjuntó copia de las Resoluciones 3133 de 26 de noviembre de 2004 y 920 de 19 de abril de 2005.

13. Mediante auto de 27 de julio de 2005, el Juzgado Trece Penal del Circuito de Bogotá declaró, en razón a los argumentos expuestos por la accionada, que carecía de competencia para conocer una acción de tutela presentada en contra de una entidad del orden nacional, a saber, el Ministerio de Defensa Nacional. En consecuencia, el Juzgado remitió la acción de tutela al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Penal-.

14. Una vez la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, notificó nuevamente a la entidad accionada para que remitiera copias del trámite de: “ [l]a solicitud de sustitución pensional presentada por la accionante ZULEMA LASTENIA RIVERA DE GALVEZ en su condición de progenitora de FLORALBA GALVEZ VIUDA DE LEÓN y señalara si aquella, aparece como beneficiaria o no a la luz del literal “c” del artículo 124 del Decreto 1214 de 8 de junio de 1990 mediante el cual se reformó el Estatuto y Régimen del Personal Civil del Ministerio de Defensa y Policía Nacional ”.

15. El Ministerio de Defensa Nacional remitió copia de las Resoluciones 3133 de 26 de noviembre de 2004 y 920 de 19 de abril de 2005, mediante las cuales en su criterio resolvió de fondo la petición formulada por la accionante. Al

respecto, el Ministerio aclara que con la última decisión quedó agotada la vía gubernativa, y por lo tanto, " [h]abiéndole precluido la oportunidad que le asistía de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y así poder demandar los derechos que considerare le hayan sido violados en su concepto, no existiendo de esta manera actuación administrativa alguna que adelantar por parte de esta entidad] ".

Adicionalmente, agrega la entidad accionada que la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional formulada por la accionante, sin que esta ostente la calidad de beneficiaria legal de la causante, configuraría la comisión del delito de prevaricato por acción, contemplado en el Código Penal Colombiano [3] .

Finalmente, el Ministerio solicita que se rechace por improcedente la acción de tutela, toda vez que a la accionante no le asiste la razón jurídica ni fáctica al no habérsele vulnerado ningún derecho fundamental.

Decisión judicial objeto de revisión 16. El 16 de agosto de 2005, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal-, negó el amparo solicitado. El juez consideró que por las pretensiones de la actora (reconocimiento de la sustitución pensional y pago de las mesadas atrasadas), se trataba de controversias legales que no implicaban la vulneración de derechos fundamentales, por lo que debían solucionarse por los mecanismos ordinarios que prevé la ley, es decir, bien por la jurisdicción laboral o la contencioso administrativa. En particular, el juez se refirió a la improcedencia del reclamo de acreencias laborales a través de la acción de tutela.

En conclusión, el juez señaló que: " [l]a acción de tutela no es medio de reemplazo de las vías judiciales existentes ni sirve para sustituir los procesos ordinarios o a los jueces en lo que respecta a la existencia o no de obligaciones económicas como las perseguidas en este caso ".

Pruebas ordenadas por la Corte Constitucional 17. Con el propósito de contar con mayores elementos de juicio al momento de adoptar la decisión correspondiente, esta Corporación ordenó la practica de las siguientes pruebas:

(1) Comisionar al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, para recibir la declaración de la accionante con el propósito de que resolviera el cuestionario que se relaciona a continuación:

a. Informara qué edad tiene. b. Si tiene conocimiento sobre el monto de la pensión que percibía su hija Floralba Gálvez viuda de León, en caso afirmativo indicara el valor.

c. Informara quién le ha suministrado los medios para su subsistencia desde la muerte de su hija Floralba Gálvez viuda de León. En particular, informara dónde y con quién vive desde entonces.

d. Señalara cómo sufraga los gastos de alimentación, vestido y servicios públicos. e. Informara si está o no afiliada al sistema general de seguridad social en salud y si pertenece al régimen subsidiado o contributivo.

f. Manifestara cuál es su estado de salud. En especial, si presenta alguna limitación física o mental. g. Informara si posee alguna clase de bienes muebles o inmuebles.

h. Informara cuántos hijos y nietos tiene, y si alguno de ellos estaría en capacidad económica de suministrarle alimentos. i. Informara si ha iniciado algún proceso judicial para impugnar las Resoluci ones No. 3133 de 26 de noviembre de 2004 y No. 920 de 19 de abril de 2005 emitidas por el Ministerio de la Defensa Nacional. En caso afirmativo, señalara la fecha en que la demanda fue interpuesta y ante qué despacho judicial se encuentra radicada.

(2) Oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, con el propósito que informara si la señora ZULEMA LASTENIA RIVERA DE GÁLVEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 25.377.457 de Corinto, es propietaria de algún bien inmueble.

(3) Oficiar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con el propósito que informara si la señora ZULEMA LASTENIA RIVERA DE GÁLVEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 25.377.457 de Corinto, presentó

declaración de renta o impuesto predial en los últimos d os años. En caso afirmativo, remitiera copia de las mismas.

18. Mediante comunicación de 19 de diciembre de 2005, el Jefe de la División de Recaudación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales informó que: " (...) hemos consultado la información del Registro Único Tributario (R.U.T.) y la cuenta corriente de los contribuyentes, encontrando que la señora ZULEMA LASTENIA RIVERA DE GALVEZ, C.C.No.25.377.457 de Corinto, NO se encuentra inscrita en el Registro Único Tributario (R.U.T.) y a la fecha de la presente comunicación no ha presentado declaraciones tributarias por impuesto de renta ".

Por su parte, el Jefe del Grupo Interno de Trabajo Archivo de la Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales, a través de oficio de 19 de diciembre de 2005, que u na vez: " (...)consultado el archivo magnético se constató que no figuran declaraciones de renta presentadas por la señora, ZULEMA LASTENIA RIVERA DE GALVEZ ".

19. La Oficina de Instrumentos Públicos Bogotá, Zona Centro, mediante comunicación de 19 de dicie mbre de 2005, radicada en esta Corporación el 16 de enero de 2006, informó que: " (...) revisado en el Sistema Magnético actualizado a la fecha, por consulta de Índices de Propietarios, Cédula de Ciudadanía y Direcciones existentes en nuestra Base de Datos, no existe ninguna propiedad de acuerdo con la información suministrada ".

20. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante oficio 041 de 19 de enero de 2006, devolvió el despacho comisorio sin diligenciar toda vez que: " (...) la señora ZULEMA LASTENIA DE GALVEZ , ya no reside en la dirección aportada y por tanto, no fue posible su ubicación ".

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Competencia 1. Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el fallo de tutela seleccionado.

Problema jurídico 2. Corresponde a la Sala precisar si procede la acción de tutela o existe otro medio de defensa judicial mediante el cual sea posible resolver la controversia prestacional que se alega en esta oportunidad. En el evento de que exista, se deberá analizar si la acción es procedente como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable dado que al parecer la accionante es un persona de la tercera edad, que no percibe ingreso alguno y dependía económicamente de la pensión de su hija fallecida con quien convivía.

Si la tutela resultara procedente por las cuestiones procesales mencionadas, la Sala debe determinar si se vulnera el derecho a la seguridad social de una persona de la tercera edad cuando se le niega el reconocimiento a la sustitución pensional de su hija, de quien dependía económicamente, con base en la existencia de otros beneficiarios que se encuentran primero en el orden de prelación -el cónyuge y los hijos-, y por tanto, excluyen a la accionante, a pesar de que estos no se constituyen efectivamente como beneficiarios de la pensión por no estar habilitados para ello.

La procedencia de la acción de tutela. La existencia de otro medio de defensa judicial. La tutela como mecanismo transitorio ante la existencia de un perjuicio irremediable. Reiteración de jurisprudencia.

3. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela procederá siempre que " el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable ".

4. El juez de instancia consideró que las controversias y pretensiones de la accionante son propias de la jurisdicción laboral o contenciosa administrativa, por lo que juzgó que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial no era procedente la acción de tutela.

La Corte comparte el análisis del juez en tanto existe otro medio de defensa judicial, a saber, la justicia contenciosa administrativa. En efecto, esta jurisdicción es la competente para definir la legalidad de las Resoluciones 3133 de 26 de noviembre de 2004 y 920 de 19 de abril de 2005, mediante las cuales el Ministerio de Defensa Nacional decretó la

extinción de la pensión de vejez de Floralba Gálvez, al considerar que la accionante no era beneficiaria del derecho a la sustitución pensional. Sin embargo, debe la Corte determinar si en todo caso resulta procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio ante la existencia de un perjuicio irremediable.

5. Al respecto, esta Corporación ha señalado lo siguiente: " Se encuentra ya muy decantada la jurisprudencia de la Corte acerca de la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa. Así ha destacado en múltiples oportunidades [4] que los medios y recursos judiciales ordinarios son el escenario preferente para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que se consideren vulnerados en una situación específica, y a ellos deben acudir, en principio, los afectados, a fin de hacer prevalecer la supremacía de estos derechos y el carácter inalienable que les confiere la Carta [5] . En consecuencia, la acción de tutela adquiere la condición de medio subsidiario, cuyo propósito no es el de desplazar a los otros mecanismos, sino el de fungir como último recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico, en materia de protección de derechos fundamentales.

Así, la protección de derechos fundamentales es un asunto que el orden jurídico reserva a la acción de tutela en la medida que el mismo no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial, de igual o similar eficacia. Sin embargo, de la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial, no deviene automáticamente la improcedencia de la acción de tutela.

En aquellos eventos en que se establezca que el ordenamiento jurídico tiene previsto un medio ordinario de defensa judicial, corresponde al juez constitucional resolver dos cuestiones: la primera, consiste en determinar si el medio judicial alterno presenta la idoneidad y eficacia necesarias para la defensa de los derechos fundamentales. Si la respuesta a esa primera cuestión es positiva, debe abordarse la cuestión subsiguiente consistente en determinar si concurren los elementos del perjuicio irremediable, que conforme a la jurisprudencia legitiman el amparo transitorio.

" [6] 6. En virtud de lo anterior, ante la existencia en este caso de otro mecanismo de defensa judicial, es preciso definir si este es idóneo y efectivo para la protección de los derechos fundamentales. En particular, cuando se trata de la idoneidad del recurso contencioso para solucionar controversias de personas de la tercera edad, la Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido: " Si una persona sobrepasa el índice de promedio de vida de los colombianos (se estima en 71 años), 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. Por supuesto que el Juez de Tutela debe hacer un equilibrado análisis en cada caso concreto, no olvidando que en el momento de transición institucional que vive el país, es posible una demora en las decisiones judiciales. O sea, no se puede adoptar una solución mecánica para todos los casos sino que debe analizarse individualmente a cada uno de ellos ." [7] De tal forma, que la Corte Constitucional ha reconocido la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para el reconocimiento o reliquidación de la pensión, en consideración a la edad y a las circunstancias personales del accionante que se encuentra solicitando el amparo de sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital [8] .

7. En tal sentido, en sentencia T-083/04 esta Corporación concluyó que para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, en un caso como el estudiado es necesario valorar los siguientes factores:

" (...)(i) la edad para ser considerado sujeto especial de protección; (ii) la condición física, económica o mental; (iii) el grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital; (iv) la existencia previa del

derecho y la acreditación por parte del interesado de la presunta afectación; y (v) el despliegue de cierta actividad administrativa y procesal tendiente a obtener la protección de sus derechos ” [9] .

8. En consecuencia, corresponde al juez de tutela evaluar estos requisitos en cada caso, para ello debe ordenar las pruebas que considere conducentes para respaldar fácticamente la procedencia de la acción de tutela.

En esta oportunidad, se intentó, sin éxito, por diversas vías y medios constatar la situación socioeconómica de la accionante [10] . 9. Así, la Corte al verificar los requisitos previstos por la jurisprudencia constitucional aunque puede estimar la edad de la señora Zulema Lastenia Rivera alrededor de los 70 años [11] , no le es posible establecer con exactitud la fecha de nacimiento de la accionante. A pesar de que no obra en el expediente una descripción de las condiciones físicas, mentales y económicas de la señora Rivera, si existe la manifestación de la accionante respecto a la dependencia económica de su hija, así como la consecuente afectación de su derecho al mínimo vital.

10. Además de las consideraciones sobre la afectación del mínimo vital de la accionante, la Corte no puede dejar de referirse al eventual derecho a la sustitución pensional que le asiste a la señora Zulema Lastenia. Al respecto, estima la Corte que es necesario pronunciarse, en general, sobre la finalidad del derecho a la sustitución pensional y, en particular, acerca de los beneficiarios de la sustitución pensional en el caso del régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

11. Desde el inicio de la jurisprudencia constitucional se ha señalado que la sustitución pensional tiene por objeto evitar que los allegados al trabajador pensionado o afiliado queden desamparados por el sólo hecho de su desaparición [12] . En efecto, en cuanto a la naturaleza de la sustitución pensional la Corte reconoció en sentencia T-553/94, que 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 ".

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” [13] .

Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades [14] .

En conclusión, señaló la sentencia C-1094/03 que la finalidad esencial de la sustitución pensional es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia [15] , sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido [16] .

12. Adicionalmente, para la Corte resulta relevante hacer referencia al principio de universalidad contemplado en el artículo 48 de la Constitución Política, que pretende asegurar a todos los habitantes del país la cobertura en seguridad social. Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley 100 de 1993 señala:

“Principios. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:

(…) “b. UNIVERSALIDAD. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;” 13. En el Decreto 1214 de 1990 se consagra el régimen prestacional del personal civil del

Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. En particular, el artículo 120 de este Decreto prevé quienes son los beneficiarios de la sustitución pensional, de la siguiente forma:

“ ORDEN Y PROPORCION DE BENEFICIARIOS. En caso de fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, las prestaciones a que haya lugar se pagarán a sus beneficiarios en el siguiente orden y proporción:

a. La mitad al cónyuge sobreviviente y la otra mitad a los hijos del empleado, en concurrencia estos últimos en las proporciones de Ley. b. Si no hubiere cónyuge sobreviviente, las prestaciones corresponden íntegramente a los hijos en las proporciones de la Ley.

c. Si no hubiere hijos, las prestación se dividirá así: 1. Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge. 2. Cincuenta por ciento (50%) para los padres en partes iguales.

d. Si no hubiere cónyuge sobreviviente ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, así: 1. Si el causante es hijo legítimo llevan toda la prestación los padres legítimos.

2. Si el causante es hijo adoptivo, la totalidad de la prestación corresponde a los padres adoptantes en igual proporción. 3. Si el causante es hijo extramatrimonial, la prestación se divide por partes iguales entre los padres.

4. Si el causante es hijo extramatrimonial con adopción, la totalidad de la prestación corresponde a sus padres adoptivos en igual proporción.

e. Si no concurriere ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamadas en el orden preferencial en el establecido, la prestación se paga, previa comprobación de que el extinto era su único sostén, a los hermanos menores de edad. Los hermanos carnales recibirán doble porción de los que sean simplemente maternos o paternos.

f. A falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptivos, hermanos y cónyuge, la prestación corresponderá al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa, una vez transcurrido el término prescriptivo de cuatro (4) años a que se refiere el artículo 129 de este Estatuto.

” De acuerdo con la norma citada, observa la Corte que existe un orden preferencial en virtud del cual es posible acceder a la sustitución pensional.

Así, en primer lugar, este derecho le corresponde la mitad al cónyuge y la otra mitad a los hijos. En segundo lugar, en caso de no existir cónyuge sobreviviente, la prestación se distribuye equitativamente entre los hijos. En tercer lugar, en el evento en que no existan hijos la prestación se divide entre el cónyuge y los padres del causante. En cuarto lugar, si no existe cónyuge sobreviviente o hijos, el derecho a la sustitución pensional corresponde a los padres del causante. En quinto lugar, la ley reconoce el derecho a la sustitución pensional a los hermanos menores de edad que dependían económicamente del causante. Por último, en el evento de no presentarse ningún beneficiario, transcurrido el término de la prescripción, la prestación corresponderá al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa.

En suma, se trata de un orden excluyente de beneficiarios del derecho a la sustitución pensional. Por lo tanto, en el evento en que se cumplan las condiciones previstas en uno de los órdenes quedan descartados los demás beneficiarios, es decir, sin la posibilidad de sucederse entre ellos.

Estudio del caso concreto 14. El Ministerio de Defensa decidió que la señora Zulema Lastenia Rivera no ostentaba la calidad de beneficiaria, porque la causante -su hija- fue casada y con hijos, quienes tampoco tienen el derecho a la sustitución por ser mayores de 24 años. En efecto, el Ministerio de Defensa concluyó que la existencia de otros beneficiarios que se encuentran primero en el orden de prelación -el cónyuge y los hijos-, excluyen a la accionante, a pesar de que estos no se constituyan efectivamente como beneficiarios de la pensión por no estar habilitados para ello.

En particular, el Ministerio de Defensa Nacional señaló, en la Resolución No. 920 de 19 de abril de 2005, que: “ (...) el Decreto 1214 de 1990, norma de carácter especial y aplicable al caso que nos ocupa en su artículo 120, señala expresamente: ´Orden y proporción de beneficiarios. En caso de fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, las prestaciones a que haya lugar se pagarán a sus beneficiarios en el siguiente orden y proporción: ...

c. Si no hubiere hijos, la prestación se dividirá así: 1. Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge. 2. Cincuenta por ciento (50%) para los padres en partes iguales.

Que del estudio y análisis de la norma anteriormente transcrita, se puede inferir de manera inequívoca, que a la recurrente no le asiste el derecho a percibir sustitución pensional en su condición de madre de la fallecida ex - Funcionaria, toda vez que como quedo anotado anteriormente, la ex - Trabajadora Oficial del Ejército Nacional, FLORALBA GALVEZ VDA. DE LEON, al momento de su deceso había contraído matrimonio del cual se procrearon tres hijos, y de acuerdo con el orden preferencial de beneficiarios establecido en el Decreto 1214 de 1990, el cónyuge y los hijos gozan de mayor vocación preferencial frente a los padres del de cujus ”.

Por su parte, la accionante afirma que se está reconociendo como beneficiarios de la pensión al esposo fallecido y a los hijos mayores de 24 años, quienes a pesar de tener mayor vocación preferencial frente a los padres, ya no tienen derecho a la sustitución pensional. Lo anterior, según la accionante en detrimento de sus intereses como madre legítima de la causante pensionada, de quien, además, dependía económicamente.

15. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la figura de la sustitución pensional pretende amparar a las personas que dependían económicamente del causante. De tal forma, que la prestación económica que percibía el causante pueda ser disfrutada por sus familiares.

En ese marco, la Corte debe referirse a la interpretación del Decreto 1214 de 1990, teniendo en cuenta que al parecer la ley ha establecido un orden excluyente de beneficiarios que descartaría el acceso de la accionante a la sustitución pensional. Al respecto, la Corte debe precisar que cuando el literal c) del artículo 120 del Decreto 1214 de 1990 enuncia como beneficiario de la sustitución pensional a los hijos debe entenderse que se hace alusión a los hijos con derecho a la sustitución ya que sólo bajo esta interpretación la sustitución pensional cumpliría la función de salvaguardar los derechos de las personas que dependían económicamente del causante.

En forma análoga el régimen general de pensiones previó en la Ley 797 de 2003 [17] , como beneficiarios de la sustitución pensional a los hijos con derecho. Una interpretación contraria supone que los padres del causante únicamente tendrían derecho a la sustitución pensional cuando su hijo sea soltero, lo que significaría no sólo desnaturalizar la finalidad de la figura de la sustitución pensional sino descartar el cumplimiento del principio de universalidad de la seguridad social.

16. Adicionalmente, de la lectura de los literales a) y b) del artículo 120 del Decreto 1214 de 1990 [18] , se entiende implícitamente que se refieren a hijos con derecho, puesto que sólo en el evento en que los hijos cumplan con los requisitos de edad, dependencia económica y/o discapacidad física o mental, tendrían derecho a la sustitución pensional bajo estos presupuestos legales.

Por lo tanto, para la Corte cuando el literal c) del artículo 120 del Decreto 1214 de 1990 señala que: “ Sino hubiere hijos, la prestación se dividirá así: 1. Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge. 2. Cincuenta por ciento (50%) para los padres en partes iguales ”, ha de entenderse que se refiere a hijos con derecho. De tal forma que, a falta de hijos con derecho el cónyuge y los padres pueden sustituir pensionalmente al causante.

17. En tal sentido, es posible que, como en el caso en estudio, la causante si bien estuvo casada y tuvo hijos, al momento de su deceso convivía con su madre, a quien sostenía económicamente. Así, la madre de la causante tiene derecho a la sustitución pensional, porque como se comprobó en este caso, los hijos no cumplen con el requisito de la edad, y por tanto, no tendrían derecho a sustituir pensionalmente a la causante.

En consecuencia, la accionante como madre de la causante de quien además dependía económicamente, le resulta aplicable el literal c) del artículo 120 del Decreto 1214 de 1990 con el alcance mencionado, y por tanto, puede acceder al derecho a la sustitución pensional de su hija.

18. En virtud de lo anterior, resulta procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo pues se encuentra acreditada la existencia de un perjuicio irremediable que amenaza el derecho al mínimo vital de la accionante, y además, se reconoció el derecho que le asiste a la accionante a acceder a la sustitución pensional. Por lo tanto, la Corte Constitucional revocará la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Penal- y ordenará al Ministerio de Defensa Nacional el reconocimiento de la sustitución pensional.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Const itucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero. - REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Penal-, que resolvió la acción de tutela promovida por Zulema Lastenia Rivera de Gálvez en contra del Ministerio de Defensa Nacional.

Segundo. - ORDENAR al Ministerio de Defensa Nacional que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes (48) a la notificación de la presente providencia, reconozca el derecho a la sustitución pensional en favor de la señora ZULEMA LASTENIA RIVERA e inicie el pago de las mesadas pensionales.

Tercero. - Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Decreto 1214 de 1990. Artículo 120: “ ORDEN Y PROPORCION DE BENEFICIARIOS. En caso de fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, las prestaciones a que haya lugar se pagarán a sus beneficiarios en el siguiente orden y proporción:

a. La mitad al cónyuge sobreviviente y la otra mitad a los hijos del empleado, en concurrencia estos últimos en las proporciones de Ley. b. Si no hubiere cónyuge sobreviviente, las prestaciones corresponden íntegramente a los hijos en las proporciones de la Ley.

c. Si no hubiere hijos, las prestación se dividirá así: 1. Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge. 2. Cincuenta por ciento (50%) para los padres en partes iguales.

d. Si no hubiere cónyuge sobreviviente ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, así: 1. Si el causante es hijo legítimo llevan toda la prestación los padres legítimos.(...) ” [2] Decreto 1214 de 1990. Artículo 124: “ RECONOCIMIENTO Y SUSTITUCION DE PENSION. Al fallecimiento de un empleado público del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, con derecho a pensión o en goce de ésta, sus beneficiarios, en el orden y proporción establecidos en este Estatuto, tienen derecho a percibir la respectiva pensión del causante, así:

a. En forma vitalicia, para el cónyuge sobreviviente y los hijos inválidos absolutos que dependan económicamente del empleado o pensionado. b. Para los hijos menores, hasta cuando cumplan la mayoría de edad.

c. Para los demás beneficiarios por el término de cinco (5) años (...) ” [3] Código Penal Colombiano. Artículo 413: “Prevaricato por acción. El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.” [4] Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C- 1225 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa; SU- 1070 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño; SU – 544 de 2001 MP Eduardo Montealegre Lynett; T – 1670 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz, y desde luego la T – 225 de 1993 en la cual se sentaron las primeras directrices sobre la materia, que en esencia han sido desarrolladas por la jurisprudencia posterior.

[5] Cfr. T- 803 de 2002 MP Álvaro Tafur Galvis. [6] Sentencia T-972/05. [7] Cfr. Sentencia T-456/94 y Sentencia T-529/05. [8] Al respecto ver sentencias T-634/02, T-076/03 y T-789/03.

[9] Sentencia T-083/04 que desarrolla los factores para la procedencia transitoria de la acción de tutela, los cuales inicialmente fueron enunciados en la sentencia SU-975/03.

[10] Como se relacionó en los antecedentes, se intentó a través de un despacho comisorio contactar a la señora Zulema Lastenia Rivera con el propósito de conocer su condición física, mental y socioeconómica. Sin embargo, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá informó que el notificador acudió a la dirección suministrada por la señora Rivera en donde le señalaron que ella hacía aproximadamente tres meses que ya no residía en ese lugar. Tampoco fue posible localizar a la señora Rivera vía telefónica pues no existía un número de contacto. Asimismo, cabe señalar que esta Corporación intentó ubicar a la accionante mediante la búsqueda en el directorio telefónico de sus datos, los de su hija y nietos, sin obtener información alguna. Tampoco fue posible contactar a la señora María Isabel León Gálvez -nieta de la accionante-, en el número de teléfono que se encuentra en una declaración notarial que obra en el expediente pese a haber llamado en horas hábiles y no hábiles. Por último, la Corte se comunicó con el Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional donde informaron que la dirección de contacto de la señora Rivera era la misma en la cual no había podido ser ubicada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, y aseguraron que no contaban con ningún número de contacto telefónico.

[11] Su hija Floralba Gálvez viuda de León tenía 56 años cuando murió (11 de abril de 2004). [12] Sentencia T-190/93. [13] Sentencia C-002/99.

[14] Sentencia C-080/99. [15] Al respecto esta Corporación había señalado que el propósito perseguido por la Ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte.

Sentencia C-1176/01. [16] Sentencia C-002/99. [17] Ley 797 de 2003, Artículo 13: “ Los artículos 47 y 74 quedarán así: 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 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;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión.

Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a). Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

c) 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, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez.

Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993; d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente;

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.

” [18] “ (...) a. La mitad al cónyuge sobreviviente y la otra mitad a los hijos del empleado, en concurrencia estos últimos en las proporciones de Ley.

b. Si no hubiere cónyuge sobreviviente, las prestaciones corresponden íntegramente a los hijos en las proporciones de la Ley. ”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 14 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.