COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1282/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1282/01
Expediente	—
Fecha	2000-10-31
Sala	Sala Novena de Revisión
Magistrado ponente	Dra CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Sistema General De Pensiones Legales
- Pension De Sobrevivientes
- /Pension De Sobrevivientes
- /Pension De Vejez O Invalidez
- Test De Razonabilidad En Pension De Sobrevivientes
- /Test De Razonabilidad En Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Para acceso por cónyuge o compañera permanente cuando es pensionado tutela promovida por Margarita Naranjo Gómez contra el Instituto de Seguro La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

Texto completo

T-1282-01 Sentencia T-1160/01 Sentencia T-1282/01 SISTEMA GENERAL DE PENSIONES LEGALES -Objeto SISTEMA GENERAL DE PENSIONES LEGALES -Regímenes PENSION DE SOBREVIVIENTES -Operancia en regímenes PENSION DE SOBREVIVIENTES -Propósito central PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos para acceso PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos para convertirse en beneficiario PENSION DE SOBREVIVIENTES -Beneficiarios del pensionado /PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos para acceso por cónyuge o compañera permanente cuando es pensionado PENSION DE SOBREVIVIENTES -Cumplimiento conjunto de requisitos para acceso PENSION DE SOBREVIVIENTES -Finalidad de requisitos concurrentes para acceso PENSION DE SOBREVIVIENTES -Elementos fundamentales /PENSION DE VEJEZ O INVALIDEZ -Titularidad TEST DE RAZONABILIDAD EN PENSION DE SOBREVIVIENTES -Beneficiarios /TEST DE RAZONABILIDAD EN PENSION DE SOBREVIVIENTES -Diferencia de trato de beneficiarios en el tiempo JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos para acceso PENSION DE VEJEZ O INVALIDEZ -Vida marital desde momento que cumplió requisitos PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos de vida común antes de adquirir el derecho TEST DE RAZONABILIDAD -Requisito que constituye restricción demasiado amplia NORMA ACUSADA -Restricción demasiado amplia /PRINCIPIO DE IGUALDAD -Requisito que constituye restricción demasiado amplia PRESUNCION DE LA BUENA FE -Requisito que constituye restricción demasiado amplia LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA -Establecimiento de requisitos severos para adquirir

prestación social ACCION DE TUTELA TRANSITORIA -Existencia de perjuicio irremediable Referencia: expediente T-449966. Acción de tutela promovida por Margarita Naranjo Gómez contra el Instituto de Seguro Social.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil uno (2001). La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA dicta la siguiente SENTENCIA Relacionada con la revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, Sala de Decisión Civil-Familia, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en virtud de la acción de tutela interpuesta por la señora Margarita Naranjo Gómez contra el Instituto de Seguro Social.

I. ANTECEDENTES 1. La demanda. La accionante MARGARITA NARANJO GOMEZ, de 81 años de edad, interpuso acción de tutela como “mecanismo transitorio” con el fin de que se le protegieran sus derechos a una vida digna, el mínimo vital y al debido proceso, los cuales estimó lesionados por el Instituto de Seguro Social al negarle, mediante la Resolución No. 374, de 25 de octubre de 2000, confirmada por la Resolución 003, de 4 de enero de 2001, la sustitución de pensión de jubilación, la cual solicitó por el fallecimiento de su esposo JOSE GONZALO RIOS NARANJO, quien laboró para el ISS y fue pensionado por éste.

En su extensa demanda, la accionante aseveró que convivió con JOSE GONZALO RIOS NARANJO por más de 15 años, en forma permanente, estable y exclusiva, y contrajeron matrimonio el día 2 de diciembre de 1996 por el rito católico. Derivaron su sustento de la pensión de jubilación de JOSE GONZALO, por lo cual, al fallecer éste, quedó sin poder atender sus necesidades materiales pues no cuenta con bienes o rentas para tal efecto.

Precisó que el ISS, en enero de 1994 le expidió un carné de “beneficiario del pensionado” y en febrero de 1997 otro denominado “Causahabiente del pensionado”. Igualmente, que de su unión con el hoy fallecido no hubo hijos y que ninguna otra persona ha reclamado la sustitución pensional, pese a todo lo cual el ISS le negó la prestación económica que solicitó.

Indicó la tutelante que para negar la prestación económica el ISS invocó el literal a) del artículo 47 de Ley 100 de 1993, desconociendo en forma “olímpica” los argumentos que ella expuso y negando valor probatorio a los diferentes documentos, declaraciones extrajuicio y medios de prueba que acompañó a su solicitud. Así mismo, el ISS no surtió el trámite procesal adecuado en razón de que no decretó las pruebas que solicitó al interponer el recurso de reposición.

Afirmó que en su caso no es aplicable el citado artículo 47 de la Ley 100 de 1993 por no ser ésta retroactiva, ya que el régimen legal de la sustitución pensional es aquel que se encuentre vigente para el momento en que la persona obtuvo su pensión y las condiciones no pueden ser cambiadas por una legislación posterior. Dicha Ley no existía para cuando JOSE GONZALO RIOS NARANJO obtuvo su pensión de jubilación y tampoco cuando empezaron una vida marital y de convivencia juntos.

Consideró que su situación debía regularse por la Ley 373 de 1973, artículo 1º, y el Acuerdo No. 49 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año. En la legislación anterior, el cónyuge supérstite o compañero o compañera permanente del pensionado fallecido, adquiría el derecho a la pensión aún cuando ésta se hubiese causado con anterioridad a la época en que se inició la convivencia, de modo que aceptar que con la nueva normatividad sólo se tiene derecho sobre la base de que la vida marital haya sido anterior al momento de la causación de la pensión “genera una situación antagónica, donde se crea una situación de desprotección para el cónyuge o compañero permanente del pensionado fallecido”.

La actora apoyó sus argumentos con citas de providencias de la Salas Laboral y Civil de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia, y consideró que en razón de sus especiales condiciones personales, la acción de tutela era el único medio con el que contaba para que se le garantizara la protección de sus derechos constitucionales y legales.

2. Pronunciamiento del Instituto de Seguro Social. El Instituto de Seguro Social, Seccional Manizales, se refirió a la demanda de tutela en los siguientes términos:

“1. Referente a los hechos efectivamente la interesada presentó documentos con los cuales pretendía que se le reconociera la pensión de sobrevivientes con como esposa del señor José Gonzalo Ríos Naranjo, matrimonio que se efectuó el 2 de noviembre de 1996, prestación que le fue negada... al considerar que no era procedente esta clase de reconocimientos por cuanto no se cumplían los requisitos exigidos por el Artículo 47 de la ley 100 de 1993, norma aplicable tanto al Instituto de Seguros Sociales, en su condición de asegurador, como al ISS en su calidad de patrono, en cuya condición se actuó.

“Sobre las situaciones narradas por la accionante para considerar que le asiste derecho a sustituir a quien fuera pensionado nada nos consta, pues no podía ser el fundamento de la decisión que se adoptó ya que en aplicación de la norma antes referida fue claramente demostrado que cuando el causante fue pensionado no hacía vida marital con él , no existen hijos comunes, como ella misma lo manifiesta y en el expediente quedó demostrado que la primera esposa falleció el año de 1991.

(Subrayas y negrillas fuera de texto). “2. En cuanto a los supuestos derechos constitucionales y legales violados no estamos de acuerdo por cuanto lo que ha hecho el Instituto es resolver con la normatividad vigente al momento de deferirse el derecho, 13 de agosto de 2000, con el fallecimiento del pensionado, momento el cual se concedió la pensión, 1 de junio de 1979, y fecha del matrimonio 2 de noviembre de 1996, no quedando claramente establecido desde que fecha se daba la convivencia, pues la reclamante habla de más de quince (15) años, cuando en el recurso presentado dice que ‘... A pesar de conservar el Señor JOSÉ GONZALO RÍOS NARANJO la condición de casado con al (sic) Señora INES NARANJO – ya que nunca se separó ni disolvió dicha unión con ella y falleció en el año 1991-´ ... lo que determinaría una situación distinta a aclarar entre la legítima esposa y la compañera (ahora reclamante como nueva esposa).

“Por ello no existía fundamento para hacerle el reconocimiento, pues la convivencia se demuestra desde el momento del matrimonio, Noviembre 2 de 1996, y el fallecimiento ocurre el 13 de agosto de 2000, todo cuando ya estaba vigente la Ley 100 de 1993.

“3. En cuanto al debido proceso no fue violado en ningún momento por parte de la Entidad por cuanto lo que se hizo fue valorar la prueba que se presentó, al haberse hecho ante notario público, la cual no tenía fundamento pues lo que se iba a definir era una situación de orden legal sin que fueran de mucha importancia declaraciones sobre convivencia y dependencia económica.” Por lo anterior, el ISS solicitó al juez de tutela negar las pretensiones de la accionante pues la entidad estaba actuando en cumplimiento de un deber legal y, además, la acción de tutela no era el medio para resolver la reclamación, pues tratándose de conflictos relacionados con la Seguridad Social le correspondía a la justicia ordinaria laboral dirimirlos.

II. LOS FALLOS OBJETO DE REVISIÓN 1. Primera instancia. La Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, en sentencia de 7 de febrero de 2001, resolvió amparar los derechos fundamentales a la accionante, dado el peligro inminente en que se encontraba su vida, salud e integridad personal por la carencia absoluta de medios subsistencia, y por considerar que “ la vía ordinaria en un camino demasiado largo para esta anciana, próxima a cumplir 81 años de edad, que sufre de hipertensión arterial ”.

En consecuencia, el a quo ordenó al “Instituto de Seguros Sociales, Seccional Caldas” que en el término de 48 horas profiriera la resolución de la pensión de sobreviviente a favor de la señora MARGARITA NARANJO GOMEZ, así como la reanudación de los servicios médicos y hospitalarios.

Luego de precisar que la Corte Constitucional ha determinado que la acción de tutela es viable de manera excepcional para solucionar conflictos laborales cuando se está en presencia de un perjuicio irremediable, y que el derecho a la seguridad social respecto de personas de la tercera edad adquiere el carácter de fundamental, el Tribunal reseñó en el fallo los argumentos expuestos por el ISS en las resoluciones cuestionadas para negar la prestación, para finalmente afirmar que era muy deleznable aquel consistente en que la entidad no podía entrar a dirimir "una controversia marital", dado que la señora NARANJO GOMEZ manifestó haber sido compañera permanente del jubilado fallecido durante más de 15 años, pero igualmente precisó que la esposa legítima falleció en 1991, porque, dijo el Tribunal, ningún conflicto se podía presentarse entre la primera esposa y la accionante precisamente porque el accionado comprobó que aquélla falleció en dicho año, y cuando el ISS reconocía que en el trámite de la petición la accionante comprobó "la vida en común de los cónyuges y la dependencia económica de... (ésta)... en relación con la el doctor (Gonzalo Ríos Naranjo)".

Estimó el a quo que la decisión del ISS atentaba gravemente contra la dignidad humana de la accionante, quien de un momento a otro y por el sólo hecho del fallecimiento de su compañero y luego esposo, quedó en total desamparo o desprotección para atender sus necesidades primarias de alimentación, vestuario, salud, etc, según se apreciaba de las actas de declaraciones rendidas por varias personas que acompañó a su solicitud de sustitución pensional y al escrito de reposición que la interesada interpuso.

Sostuvo la primera instancia que la institución accionada al parecer no tuvo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 1996, en el sentido de que se acogió un criterio material –la convivencia efectiva al momento de la muerte- como elemento central para determinar quien es el beneficiario de la sustitución pensional, por lo cual no resulta congruente con esa institución que quien haya procreado uno o más hijos con el pensionado (o la persona que haya estado casada con él) pueda desplazar en el derecho a quien efectivamente convivía con el fallecido.

Igualmente, puso de presente el Tribunal que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que para efectos del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, no puede aplicarse el forma exegética el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, pues al así procederse se desconocerían derechos adquiridos con arreglo a leyes anteriores que la Ley de Seguridad Social salvaguardó (Sentencia de 31 de octubre de 2000). En el caso concreto, la accionante convivió durante más de 15 años con el pensionado, los últimos cuatro en condición de cónyuge, de donde le resultaba más favorable la aplicación de las normas que no exigían para acceder a la pensión de sobreviviente que estuviera haciendo " vida marital con el fallecido por lo menos desde que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a la pensión ".

2. Impugnación. El Gerente de Pensiones y Riesgos Laborales del ISS, así como la Gerente y el Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Seccional Caldas, mediante sendos memoriales impugnaron el fallo de primer grado.

El primero argumentó que de acuerdo con el texto de la sentencia se estaba protegiendo el derecho de petición y, en consecuencia, la orden del juez debía encaminarse exclusivamente a hacer efectivo ese derecho, pero se estaba fallando más allá pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en expresar que la acción de tutela no es el mecanismo para reconocer ninguna clase de pensión (Sentencias T-220 y T-399 de 1994, T-058, T-093, T-133A y T-390 de 1995). Igualmente, se falló en exceso por ordenarle al ISS reanudar los servicios médicos y hospitalarios, toda vez que primero se debe establecer si la accionante tiene derecho a la pensión y como consecuencia de ello a los servicios médicos. Según el artículo 132 de la Ley 100 de 1993, los riesgos que amparan los diferentes "negocios" dentro de la seguridad social, se manejan en forma separada, de modo que era imposible que se les ordenara, como negocio de pensiones, el brindar servicios médicos asistenciales a la accionante, pues esa función es exclusiva de la EPS que voluntariamente escogiera el interesado.

Solicitó, por ende, que se modificara la sentencia, en el sentido de que se limitara a tutelar el derecho de petición y no ordenando reconocer la pensión y la prestación del servicio de salud, pues en ese último caso no era posible dar cumplimiento a la orden.

Por su parte, la Gerente Administrativa y el Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Seccional Caldas del ISS, expusieron que discrepaban de la posición de la Sala de Decisión del Tribunal porque asumió como ciertas las versiones de las declarantes que manifestaron conocer que existían unas relaciones entre el causante de la pensión y la reclamante, cuando su anterior esposa aún vivía, sin que haya quedado claramente definida la fecha en que se inició dicha relación y por ello solamente podía aceptarse desde el momento en que se consolidó el matrimonio (2 de noviembre de 1996).

Agregaron que si hubiera existido la relación anunciada sería aplicable la Ley 54 de 1990 y por lo tanto los interesados debieron demostrar la existencia de la "unión marital de hecho" ante los jueces de familia, lo que no se hizo y por lo tanto la interesada ha debido recurrir a los testigos que dicen que hubo una convivencia de "más de quince años", sin precisar desde cuando se inició la misma y tampoco la convivencia paralela del causante con quien era su esposa y la compañera con quien posteriormente se casó, las cuales eran hermanas entre sí.

Plantearon que en la sentencia primó la defensa de un criterio familiar no cabalmente demostrado, y no la realidad que demuestra que la persona beneficiada contrajo matrimonio en fecha posterior a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y por lo tanto le es aplicable el artículo 47 de dicha normatividad.

En cuanto a la reanudación de los servicios médicos y hospitalarios ordenada en la sentencia, los recurrentes pusieron de presente que es a la interesada a la que le corresponde definir a cual EPS solicita su inscripción, la que escogerá cuando ya se le haya notificado la decisión que se adopte.

Insistieron en que el camino para efectuar la reclamación es la demanda ordinaria laboral, en tanto existía la duda respecto de la real convivencia por 15 años, ya que había un espacio de tiempo durante el cual el pensionado estuvo conviviendo con su esposa fallecida en 1991 y la reclamante, quien posteriormente adquirió el status de cónyuge, sin que se pudiera precisar desde cuándo fue compañera del causante.

3. Segunda instancia. Mediante sentencia de 15 de marzo de 2001, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia REVOCÓ la providencia impugnada y en su lugar DENEGÓ el amparo reclamado por la señora MARGARITA NARANJO GOMEZ.

La segunda instancia, luego de reseñar el carácter subsidiario y residual del amparo constitucional, consideró que los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos por el Instituto de Seguro Social como sustento de la decisión contenida en las resoluciones cuestionadas por la accionante, no reñían de manera protuberante con los elementos de juicio allegados al expediente o con el ordenamiento positivo mismo.

A juicio de la Corte Suprema, no parecía caprichosa o claramente advenediza la motivación que precedió las resoluciones cuestionadas por la libelista, en punto tocante con la determinación de la legislación aplicable a la petición por ella incoada, como quiera que para la época de la defunción de su esposo ya había entrado a regir la Ley 100 de 1993, la cual estaba vigente también a la fecha de la celebración del matrimonio entre ella y el señor RÍOS NARANJO, circunstancia fáctica de singular importancia dada su potencial incidencia en la legitimidad para pedir el reconocimiento prestacional.

Agregó el juez colegiado de segunda instancia que el ISS concluyó que no obstante las declaraciones testimoniales extraproceso, no era del todo claro que la accionante hubiera vivido ininterrumpidamente con el señor RÍOS NARANJO por un período que cubría los últimos años de duración del matrimonio que éste contrajo con la señora INES NARANJO GOMEZ. Esa afirmación, al menos "prima facie", tampoco lucía antojadiza porque, además de la indiscutida

preexistencia de esa relación matrimonial primigenia, fue propiamente la señora NARANJO GOMEZ quien afirmó que la misma no fue interrumpida sino con la muerte de su hermana, la cual acaeció en diciembre de 1991.

Se imponía el despacho adverso de la solicitud tutelar porque, además de no poderse deducir como arbitraria o antojadiza la decisión atacada por la vía residual de la tutela, infortunadamente no ofrecían mayor incidencia las circunstancias apremiantes invocada por la accionante, las que la Sala no desconocía ni controvertía de ninguna manera, quien como toda persona de la tercera edad merece especial atención del Estado, principalmente en punto a la salud y seguridad social, sin que en el caso encontrara esa Corporación sustrato normativo que permitiera imponer al accionado la carga que esa atención demandaría. No obstante, debía destacarse que la interesada, de no contar con los medios suficientes para cubrir sus necesidades en salud, podía acudir directamente al Sisben por los mecanismos establecidos para lograr ese servicio, respecto de lo cual podía informarse en la Secretaría de Salud del municipio donde estuviera domiciliada.

Finalmente, precisó la segunda instancia: “También carente de eficacia, para los propósitos de la señora Naranjo Gómez, cuya particular situación para nada puede ser indiferente a la Corte, como en efecto no lo es, resulta el hecho de que ella hubiera reclamado el amparo como mecanismo transitorio, pues se reitera, no fluye al rompe la infracción por ella atribuida al ISS, que pudiera servir como justificación del amparo mientras el juez competente decide la respectiva controversia. Ello es así, porque, adicionalmente, la presunción de legalidad inherente a la actuación censurada por la libelista –dados los motivos consignados con antelación- permanece incólume, sin que quepa a la Sala –como juez constitucional- entrar a definir cuáles son las normas aplicables a la situación sustancial planteada por la accionante, o bajo qué criterios deben ser éstas determinadas, y menos llegar a suplantar al ISS o al juez competente para dirimir la controversia, en su labor de establecer si, en últimas, la señora Margarita Naranjo Gómez reúne los requisitos necesarios para que le sea concedida la pensión de sobrevivientes. Reitérase, como se ha hecho en otras oportunidades, que, ‘tratándose de actos administrativos, por lo general tampoco proceda el amparo constitucional, pues, de una lados, aquellos no sólo están amparados por la presunción de legalidad y validez del caso, sino también por virtud de la presencia de los recursos con que cuenta el interesado para debatir y controvertir la decisión, cuando así lo consideré, todo ello en desarrollo del derecho de defensa, máxime cuando existe de por medio un interés o un derecho individual’ (sent. 6742 de agosto 5 de 1999).

“Lo explicado en líneas anteriores, sin embargo, no implica que la suerte de su prestación pecuniaria haya quedado sellada de manera fatal y adversa, ya que, como se ha repetido, por las vías procesales corrientes, desde luego, podrá intentar la accionante el reconocimiento y ulterior pago de la prestación reclamada, ante la Jurisdicción Laboral.” III. SOLICITUD DE REVISIÓN DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO Hallándose el expediente en la Corte Constitucional por remisión de la segunda instancia, el señor Director Nacional de Recursos y Acciones judiciales de la Defensoría del Pueblo allegó escrito en el cual insistió a la Sala de Selección de la Corporación que seleccionara los fallos de tutela para su revisión, por las siguientes razones:

De la sentencia de segunda instancia se deriva un perjuicio grave que trasciende los derechos constitucionales fundamentales de la accionante a la vida, a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos, al libre desarrollo de la personalidad, a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y a la igualdad, por lo cual se hace indispensable que la Corte Constitucional reitere su jurisprudencia en lo que respecta al deber que tiene el juez de tutela de analizar en cada caso concreto la eficacia del otro mecanismo de defensa judicial, atendiendo la circunstancias en que se encuentre el solicitante.

En el caso concreto, la señora MARGARITA NARANJO GOMEZ acompañó a la solicitud que formuló al ISS documentación que prueba la unión marital de hecho con el señor RIOS NARANJO por el término de quince años, el posterior vínculo matrimonial, la dependencia económica de la pensión de jubilación, su condición de anciana sola y enferma de hipertensión arterial, así como del reconocimiento que el ISS le hizo como beneficiaria del pensionado el 1º

de enero de 1994 y de derechohabiente del mismo el 6 de febrero de 1997, pese a todo lo cual la entidad accionada le negó el derecho a la sustitución pensional de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

Sobre esa disposición legal, reseña el representante de la Defensoría del Pueblo que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 17 de abril de 1998, consideró que resultaba impropio entender que dicho precepto se aplica cuando las condiciones del pensionado y compañera permanente surgieron y se consolidaron con anterioridad al 1º de abril de 1994, puesto que esas circunstancias estructuran para estos efectos un derecho adquirido, toda vez que a diferencia del simple afiliado –que no puede transmitir lo que no tiene causado a su favor-, el pensionado por vejez o invalidez que tuvo la condición de compañero permanente, adquirió un derecho (pensión) que ingresó a su patrimonio y por tanto está legalmente autorizado para transmitirlo en el mismo monto a los causahabientes que la ley determine, una vez ocurra su deceso, sin que una nueva ley pueda desconocerlo o conculcarlo mediante la variación de las reglas normativas existentes al momento de consolidación de esos dos presupuestos.

En caso concreto, señala el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, por el hecho de que la pareja RÍOS NARANJO contrajera matrimonio en 1996, el ISS no puede considerar, desestimando las pruebas documentales allegadas por la accionante, que la vida marital la iniciaron a partir de dicha fecha, puesto que, en tal evento, ¿cómo se explica que ese Instituto hubiera expedido un carné que reconoció a la señora MARGARITA NARANJO como beneficiaria del pensionado, si previo a ese reconocimiento la interesada debió probar el derecho que le asistía en esa época (1994) como compañera permanente del señor RÍOS?.

Considera, entonces, que resulta " excesivamente gravoso someter a la accionante aun proceso laboral, pues en su condición de persona de la tercera edad; cuyas capacidades físicas están disminuidas, su estado de salud deteriorado y sin con que prodigarse su mínima subsistencia, debe ser objeto de protección especial por parte del Estado, y especialmente por parte del juez de tutela, pues la alta probabilidad de la prolongación en el tiempo de un proceso ordinario lesionaría sus derechos fundamentales y comprometería las condiciones de posibilidad de tener una vida digna ".

IV. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA CORTE Con el fin de obtener mayores elementos de juicio para resolver, la Sala ordenó, de una parte, oficiar al Gerente Administrativo del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Caldas, para solicitarle que remitiera a la Corte copias de la documentación con base en la cual se expidió, el 1º de enero de 1994, el carné de "Beneficiario del Pensionado" Gonzalo Ríos Naranjo, a la señora MARGARITA NARANJO GOMEZ; y de otra, solicitarle a la accionante informara a la Corte Constitucional si ejercicio o no acción distinta a la de tutela para demandar los actos del Instituto de Seguro Social que le negaron la sustitución de pensión de jubilación de su esposo José Gonzalo Ríos Naranjo,k en caso afirmativo, que hiciera saber la fecha de presentación de la demanda y allegar copia de la misma.

Al efecto, el Gerente Seccional Administrativo (E) del ISS, el 3 de octubre de 2001 hizo saber que en los archivos no fue hallado documento base mediante se le hubiera expedido el carné de "beneficiario del pensionado" a la señora NARANJO GOMEZ; solamente se encontró solicitud de vinculación del beneficiario firmada por el pensionado el 6 de agosto de 1997 (anexó fotocopia).

Por su parte, la accionante MARGARITA NARANJO, en escrito recibido el 27 de septiembre del año en curso, manifestó que interpuso demanda laboral contra el ISS, la cual fue admitida en el mes de julio de 2001.

V. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE 1. Competencia. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos antes reseñados.

2. El problema jurídico. El Instituto de Seguro Social negó a la accionante MARGARITA NARANJO GOMEZ el reconocimiento de la SUSTITUCIÓN DE PENSIÓN DE JUBILACIÓN a la mencionada, quien considera tiene derecho

a la misma por el fallecimiento de su legítimo esposo JOSE GONZALO RÍOS NARANJO, por cuanto dicha entidad estimó que la solicitante no acreditó los requisitos contemplados en la norma jurídica aplicable a su caso, esto es, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, concretamente el referido a que la peticionaria no convivía con el señor RÍOS NARANJO cuando éste cumplió con los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez.

Desde luego, la anterior es la deducción a la que llega esta Sala de Revisión con base en los elementos de juicio aportados al expediente, puesto que, si se observa, en las Resoluciones Nos. 374 de 25 de octubre de 2000, y 003 del 4 de enero de 2001 [1] , el Instituto de Seguro Social se limitó a citar textualmente el literal a) del artículo 47 de la mencionada ley, pero allí en modo alguno explicó de manera clara y precisa que la señora MARGARITA NARANJO no tenía derecho a la sustitución pensional porque no acreditó que estaba haciendo vida marital con el causante para cuando éste cumplió con los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez, hecho éste que ocurrió con anterioridad al 10 de marzo de 1978 , pues mediante resolución de esa fecha el ISS reconoció la pensión de jubilación al señor GONZALO RÍOS NARANJO.

Sin embargo, debe reseñarse que al responder a la demanda de tutela, el Jefe del Departamento de Recursos Humanos y la Gerente Seccional Administrativa del ISS, Seccional Caldas, afirmaron que “en aplicación de la norma referida (artículo 47 de la Ley 100 de 1993) fue claramente demostrado que cuando el causante fue pensionado no hacia vida marital con él (la accionante) [2] .

Hecha la anterior precisión, se tiene que la norma invocada por el ente accionado para negar la prestación económica reclamada, es el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, que textualmente consagra:

“ARTICULO 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.

(subraya y destaca la Corte). 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.” La situación objeto de examen para la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es viable abordarla a partir de dos interrogantes básicos:

a) ¿El Instituto de Seguro Social vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante al negarle, mediante los actos administrativos cuestionados, el reconocimiento de la sustitución pensional que reclama? b) ¿Es procedente la acción de tutela como “mecanismo transitorio” para proteger los derechos fundamentales a la accionante, en caso de que éstos realmente hayan sido conculcados por la entidad accionada, en razón de la ineficacia del medio judicial ordinario al cual puede acudir la actora para conseguir esa protección, y sobre la base de que la doctrina constitucional ha sido reiterativa en concluir que mediante el amparo constitucional no es viable reconocer pensiones?.

3. La solución al problema planteado. 3.1. Los interrogantes arriba planteados, prácticamente se resuelven al advertirse que hallándose en sede de revisión el presente expediente, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1176, de 8 de noviembre de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, resolvió la demanda presentada por un ciudadano en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, contra l a expresión " por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez " , contenida simultáneamente en los respectivos literales a) de los artículo 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 y, al efecto, en el fallo decidió declararla INEXEQUIBLE .

Como se observa, la expresión demandada corresponde justamente al requisito en virtud del cual el Instituto de Seguro Social negó la sustitución pensional a la señora NARANJO GÓMEZ, puesto que consideró que la normatividad aplicable a su caso era la Ley 100 de 1993.

Pues bien, los fundamentos de la Sala Plena de la Corte Constitucional para declarar la inexequibilidad de la expresión en cita, fueron los siguientes:

"3. Lo que se debate "En el proceso de la referencia se discute si la expresión "por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez", contenida simultáneamente en los respectivos literales a) de los artículo 47 y 74 de la ley 100 de 1993, se encuentra acorde con la Constitución Política.

"Los artículos 47 y 74 de la ley 100 presentan idéntica redacción pero se diferencian en que, mientras el primero se refiere a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en el régimen solidario de prima media con prestación definida, el segundo hace referencia a los beneficiarios de la misma pensión, en el régimen de ahorro individual con solidaridad.

"Conforme lo establece el artículo 73 de la Ley 100 de 1993, "Los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes en el régimen de capitalización individual con solidaridad así como su monto, se regirán por las disposiciones contenidas en los artículos 46 y 48, de la presente Ley". Ahora, como los artículos 46 y 48 regulan lo relativo a la pensión de sobrevivientes en el régimen de prima media con prestación definida, se entiende que, mientras la Corte no establezca lo contrario, las consideraciones que en la presente providencia se viertan en relación con dicha pensión, son aplicables a las dos disposiciones o, lo que es lo mismo, a ambos regímenes pensionales.

"Lo que en esencia sostiene el demandante es que la norma acusada despoja del derecho a la pensión de sobreviviente a las personas que, habiendo contraído matrimonio o habiendo iniciado una relación marital de hecho con posterioridad a que el causante adquiera el estatus de pensionado, lo hicieron sin el ánimo expreso de convertirse en beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

"... "Tal y como ha quedado planteada la discusión, esta Corte debe determinar si la exigencia por la cual, para tener derecho a una pensión de supervivencia, el cónyuge o compañero supérstite debe haber iniciado vida marital antes de que el causante adquiera el estatus de pensionado, se ajusta a los lineamientos constitucionales pertinentes o si, por el contrario, los vulnera en detrimento de las garantías constitucionales de los sujetos que involucra . (Subrayas y negrillas no originales).

"4. La pensión de sobrevivientes "Conforme lo establece la legislación vigente, (art. 10 Ley 100 de 1993), el sistema general de pensiones tiene por objeto "garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente Ley".

"Con el fin de obtener el cumplimiento de dicho objetivo, el legislador dividió el sistema general de pensiones en dos regímenes pensionales: el solidario de prima media con prestación definida, a cargo del Instituto de Seguros Sociales, y

el de ahorro individual con solidaridad, cuyo manejo corresponde a los fondos privados de pensiones.

“Las características distintivas de los regímenes pensionales han sido objeto de amplio estudio por parte de la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias C-1489/00, C-045/01, SU-819/99, T-1331/00, y T-355/01.

“La pensión de sobreviviente opera tanto en el régimen de prima media como en el de ahorro individual y ha sido regulada por la Ley 100 de 1993 en los capítulos IV de los respectivos títulos II y III de dicho estatuto. 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.

“Concretamente, la pensión busca 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 [3] .

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” [4] . 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.” [5] “La Corte Suprema de Justicia ha reconocido también que el propósito central de la pensión de sobrevivientes es el de dar apoyo económico a los familiares del pensionado, o del afiliado fallecido, frente a las necesidades que surgen como consecuencia de su deceso.

A este respecto dijo el alto Tribunal: ‘Adicionalmente, no puede hacerse abstracción del sentido mismo y finalidad de la institución de la pensión de sobrevivientes que busca precisamente impedir que quien haya convivido permanente, responsable y efectivamente, y prestado apoyo afectivo a su pareja al momento de su muerte, se vea abocado a soportar aisladamente las cargas, tanto materiales como espirituales, que supone su desaparición.’ (Corte Suprema de Justicia. 17 de abril de 1998, Radicación 10406) “5. Requisitos para acceder a la pensión de sobreviviente “En relación con la normatividad pertinente, puede decirse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, las personas que tienen derecho a la pensión de sobreviviente son: 1) los miembros del grupo familiar de una persona pensionada por vejez o invalidez por riesgo común, que fallezca, y 2) los miembros del grupo familiar de un afiliado al sistema pensional que fallezca, siempre que el mismo se encontrare cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte; o que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.

“Como se observa, el artículo en cuestión establece una regulación diferenciada en torno a los requisitos necesarios para obtener la pensión de sobrevivientes, según se trate de personas que, a la fecha del fallecimiento, eran titulares del derecho a la pensión de vejez o invalidez por riesgo común, o de personas que, al momento del deceso, aún se encontraban cotizando al sistema.

“Subsecuentemente, la Ley 100 establece en sus artículos 47 y 74 los requisitos que deben cumplir los miembros del grupo familiar del pensionado o del afiliado, para convertirse en beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

“Tratándose únicamente de los sujetos a que hacen referencia las expresiones demandadas, el literal a) de los artículos en cuestión dispone que -en primer orden- son beneficiarios vitalicios de la pensión de sobrevivientes, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstites.

“El inciso segundo del mismo literal regula los requisitos que deben cumplir el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstites que pretendan acceder a la pensión de sobreviviente, cuando el causante ha sido pensionado, es decir, cuando éste, a la fecha de su fallecimiento, era titular de una pensión de vejez o de invalidez por riesgo común.

“Tales requisitos son: “i) Que conviva con el pensionado al momento de su muerte. “ii) Que acredite haber hecho vida marital con el causante, por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez o invalidez;

“iii) Que, además, haya convivido con el fallecido no menos de dos años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido.

“En primer término, el artículo en mención hace referencia a los beneficiarios del pensionado, no del afiliado. El marco jurídico de esta discusión debe circunscribirse, entonces, al de la persona –el causante- que ha adquirido el derecho a recibir una pensión de vejez o de invalidez.

“En segundo lugar, la norma exige al cónyuge o compañero o compañera permanente del causante, el cumplimiento de los tres requisitos previstos en los numerales citados [6] .

“Ahora bien, la exigencia del cumplimiento conjunto de los tres requisitos, con la salvedad que opera para el último, ha sido constantemente reconocida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional.

“En efecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-389 de 1996, señaló que para acceder al beneficio de la pensión de sobrevivientes era necesario cumplir los tres requisitos señalados en los artículos 47 y 74. Aunque la citada providencia subraya la necesidad de cumplir con el tercero de ellos, pues se trata del precepto demandado en esa oportunidad ante la Corte, el sentido general del fallo es claro al señalar la necesidad de verificarlos todos.

‘La simple comparación del texto aprobado en las comisiones y el texto definitivo de la ley 100 de 1993 confirma que el requisito de haber procreado uno o más hijos con el pensionado se predica únicamente como posibilidad alterna a la exigencia de haber convivido al menos dos años con el pensionado fallecido, por lo cual los otros requisitos -convivencia efectiva con el pensionado al momento de su muerte y al menos desde el momento en que tuvo derecho a su pensión- son necesarios, conforme a la ley, para que el cónyuge o compañero supérstite puedan acceder a la pensión de sobreviviente.’ (Sentencia C-389 de 1996) “La Corte Suprema de Justicia también reconoció esta exigencia en otro de sus pronunciamientos:

‘Así las cosas, la norma en cuestión, en síntesis, enuncia básicamente tres requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, ya con la calidad de cónyuge o compañera (o) a saber: a) la convivencia del pensionado con el reclamante al momento de su muerte; b) que haya hecho vida marital desde el momento en que el fallecido tuvo derecho a la pensión y c) que haya convivencia por lo menos dos años continuos con anterioridad al fallecimiento, salvo que se haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido.

(Sentencia del 17 de junio de 1998 M.P. Dr. José Roberto Herrera Vergara) “Y en otra oportunidad se dijo: ‘... Pero en todo caso para que el cónyuge tenga derecho a la susodicha sustitución pensional, deberá cumplir ‘con los requisitos exigidos por los literales a) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993’, como lo exige perentoriamente el artículo 9º del decreto citado (1889/94).Y tales requisitos exigidos al cónyuge o al compañero permanente son, en este nuevo esquema normativo, en primer lugar, la convivencia efectiva con el pensionado al momento de su fallecimiento; en segundo término, la circunstancia de haber hecho vida marital responsable con el fallecido, al menos desde el momento en que éste adquirió el derecho a la pensión respectiva;

y, en tercer lugar, el haber convivido con el pensionado no menos de dos años continuos con anterioridad a su muerte, requisito éste último que puede suplirse con el de haber procreado uno o más hijos con él, sin que tengan al efecto -ahora- incidencia alguna, las circunstancias en que se produjo la ruptura de la convivencia con su cónyuge, vale decir, si ésta se dio por causas imputables al causante o no, puesto que el presupuesto de ausencia de culpabilidad del fallecido no

fue reproducido en la nueva preceptiva que reguló integralmente la materia con un fundamento y contenido diferentes.' (Sentencia de marzo 2 de 1999. Radicación Nro. 11245).

"6. Finalidad de los requisitos contenidos en el literal a) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993. "El objetivo fundamental perseguido por los preceptos demandados, tal como lo reconoce la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, es el de proteger a la familia.

"En efecto, la circunstancia de que el cónyuge o compañero permanente del causante deban cumplir ciertos exigencias de índole personal y temporal para acceder a la pensión de sobrevivientes, constituye una garantía de legitimidad y justicia en el otorgamiento de dicha prestación que favorece a los demás miembros del grupo familiar.

"Lo anterior se hace evidente si se atiende al hecho de que, a la luz del artículo 46 de la Ley 100 de 1993, el destinatario genérico de la pensión de sobrevivientes es el grupo familiar del pensionado; de modo que, respetando el orden de preferencia consignado en los artículos 47 y 74 de la misma normatividad, también son beneficiarios de la prestación de supervivencia 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. Así mismo, lo son, a falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, los padres del causante si dependían económicamente de éste, y a falta de todos ellos, los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente del mismo.

"Es pues razonable suponer que las exigencias consignadas en los artículos demandados buscan la protección de los intereses de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante la posible reclamación ilegítima de la pensión por parte de individuos que no tendrían derecho a recibirla con justicia.

"Acorde con la protección familiar que persigue la norma, y que ha sido resaltada anteriormente, es dable suponer que la preceptiva acusada también busca favorecer económicamente a aquellos matrimonios y uniones permanentes de hecho que han demostrado un compromiso de vida real y con vocación de continuidad; pero también, que dicha disposición intenta amparar el patrimonio del pensionado, de posibles maniobras fraudulentas realizadas por personas que, con la falsa motivación de instituir una vida marital responsable y comprometida, sólo pretenden derivar un beneficio económico de la transmisión pensional.

"Con el establecimiento de los requisitos consignados en la norma se busca desestimular la ejecución de conductas que pudieran dirigirse a obtener ese beneficio económico, de manera artificial e injustificada.

"Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en uno de sus fallos, cuando refiriéndose al primer requisito del literal a) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100, sostuvo:

'De otro lado, como bien lo refiriera la oposición, lo que pretende el nuevo requisito introducido por la Ley 100 es evitar las convivencias precarias, fraudulentas o no inspiradas en los sólidos cimientos configurantes de un verdadero núcleo familiar, las que muchas veces surgen con el exclusivo designio de acceder a gozar de la pensión de quien está a punto de fallecer, mediante procedimientos reprobables desde todo punto de vista. Estas situaciones excepcionales, desde luego, no pueden quedar cobijadas legal ni jurisprudencialmente porque no encajan dentro de una auténtica noción de seguridad social. (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 17 de abril de 1998. Radicación 10406) "Ahora bien, de todo lo dicho puede concluirse que existen dos elementos fundamentales en la institución de la pensión de sobrevivientes: el primero, es que dicha pensión es una prestación inserta en el sistema de la seguridad social, que pretende proteger a la familia del causante, de los perjuicios económicos derivados de su muerte.

“En segundo lugar, que el propósito de la institución es proteger al pensionado y a su familia de posibles convivencias de última hora que no se configuran como reflejo de una intención legítima de hacer vida marital, sino que persiguen la obtención del beneficio económico que reporta la titularidad de una pensión de vejez o invalidez. En este sentido, es claro que la norma pretende evitar la transmisión fraudulenta de la pensión de sobrevivientes.

“Ahora bien, es importante tener en cuenta que estos dos criterios constituyen la estructura fundamental de la sustitución pensional conforme la misma se encuentra regulada y prevista en la legislación colombiana. Los elementos estructurales sirven, por tanto, de base argumentativa para proceder al análisis particular de cada uno de los componentes de la institución, uno de los cuales es el contenido en los artículos 47 y 74.

“Con fundamento en las consideraciones anteriores, esta Corte estima necesario aplicar un test de razonabilidad de la norma acusada, a fin de determinar si el tratamiento conferido por la misma a los cónyuges o compañeros permanentes respecto de la titularidad de la pensión de sobrevivientes, se encuentra de acuerdo con los principios constitucionales pertinentes.

“... “8. Aplicación del Test de razonabilidad a la norma acusada. “Como bien se sabe, el requisito demandado consiste en disponer que el cónyuge o compañero permanente supérstite del pensionado puede acceder a la pensión de sobreviviente, si y sólo si, comprueba que, además de convivir con el fallecido al momento de su muerte y de haber vivido con éste no menos de dos (2) años continuos [7] , iniciaron vida marital desde antes o, por lo menos, desde el momento en que el pensionado adquirió el derecho a la pensión de vejez o invalidez.

“Tal se deduce de la disposición demandada, los cónyuges o compañeros permanentes que iniciaron vida marital con el pensionado con posterioridad a que éste adquiriera el estatus de tal, no tienen derecho a la pensión de sobreviviente, no obstante cumplan con los dos requisitos restantes previstos en la norma. El trato diferenciado se presenta entre éstos y quienes iniciaron vida marital antes de que el pensionado reuniera los requisitos necesarios para adquirir la pensión de vejez o invalidez. Existe entonces, en primer lugar, una evidente diferencia de trato entre unos y otros que justifica adelantar el test de razonabilidad.

“Como ya se dijo, el fin perseguido en la norma, no sólo por el requisito demandado, sino por los dos restantes – según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, es el de proteger el patrimonio del causante y de su familia, frente a posibles relaciones maritales infundadas, que sólo persiguen la transmisión fraudulenta de la pensión . Así vista, los requisitos contenidos en la norma estarían acordes con los criterios estructurales resaltados precedentemente, los cuales serían, conceder el apoyo económico de la pensión de sobrevivientes, precisamente a quien inició vida marital con el causante sin la intención expresa de convertirse en titular de una pensión que, a la fecha del nacimiento de la relación marital, no existía como derecho cierto. (Subraya y destaca la Sala Novena de Revisión).

“En este sentido, la norma premiaría la conducta del cónyuge o del compañero a quien la expectativa económica de volverse el titular de la pensión del causante, no influyó en su decisión de iniciar una vida juntos. La norma reflejaría en una primera aproximación, la intención del legislador de proteger el patrimonio del pensionado y de su familia, frente a posibles relaciones inescrupulosas y vínculos sorpresivos por parte de terceros. También se evidencia la intención de proteger las relaciones duraderas, fundadas en una decisión mutua de vida en común . (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“Desde esa perspectiva, el objetivo de la disposición se ajustaría a los cánones constitucionales en virtud de que favorecería la unidad familiar y la protección de los bienes de las personas, así como la de hacer efectivo el derecho a la seguridad social.

“No obstante, lo que en principio pudiera parecer una disposición legítimamente dirigida a proteger el patrimonio del pensionado y de su familia, se revela –desde la óptica del test de proporcionalidad- como una restricción injusta que no

consulta los criterios de interpretación y aplicación de la institución pensional , tal como han sido expuestos en esta providencia. (Negrillas y Subrayas no originales).

“Ciertamente, para que una norma apruebe el llamado juicio de proporcionalidad, es necesario que la disposición en ella contenida constituya una medida adecuada o racionalmente encaminada a obtener los fines para los cuales fue diseñada. Esta circunstancia evidentemente no se presenta en el caso de la disposición acusada, toda vez que el hecho de que el pretendido beneficiario haya iniciado su vida marital con el causante antes o después de que éste adquiriera el estatus de pensionado, es un suceso ajeno al propósito de la norma, cual es el de garantizar la convivencia de los cónyuges o compañeros y evitar relaciones de última hora.

“Las diferentes hipótesis que se desprenden de conjugar las variables involucradas, demuestran que el establecimiento de un requisito como el contenido en el literal a) sobrepasa los límites de la justicia y la proporcionalidad -dentro de los que debe moverse el legislador-, pero –además- extrema, en perjuicio de los cónyuges y compañeros/as permanentes, la intención proteccionista que le sirve de fundamento.

“Ello, por cuanto es claro que los matrimonios o las uniones maritales de hecho son, en ocasiones, tan duraderos, que resulta cuando menos injusto desconocer compromiso que las cimienta, por la sola circunstancia de que la relación se haya iniciado o se inicie con posterioridad a la adquisición del derecho a una pensión.

“Así las cosas, y siguiendo en este punto el concepto del Ministerio Público, es altamente probable que la vida marital de un individuo se origine después de que éste adquiera el derecho a una pensión de vejez o invalidez, y sin embargo, perdure por un tiempo significativamente largo. El ejemplo presentado por el procurador es del todo ilustrativo respecto de la inicua situación en que podría hallarse una persona que sobrevive a su cónyuge o a su compañero permanente, frente a la circunstancia de no verse favorecida por el derecho a la sustitución pensional.

“Tal es el caso, para nada descabellado, de quien se hizo acreedor a una pensión de invalidez a los 30 años, contrajo matrimonio a los 32 y vivió con su cónyuge hasta su muerte, ocurrida a los 65. En estas circunstancias, la imposibilidad de ser titular de la pensión de sobrevivientes, por cumplirse la condición de haberse iniciado la vida marital con posterioridad al momento en que el causante adquiere el derecho a la pensión, es una restricción que sobrepasa los límites de lo razonable y desconoce los criterios vertebrales de interpretación, vinculados a la pensión de sobrevivientes, así como el propósito del legislador al instituir esta prestación social . (Subraya y destaca la Sala Novena de Revisión).

“No es necesario hacer mayores lucubraciones para entender que, a partir del ejemplo visto, así como de otros análogos, la aplicación de la norma conduce a una enorme injusticia (se destaca). El sacrificio de las garantías constitucionales impuesto por la norma no resulta acorde con el objetivo que ésta pretende alcanzar y, por tanto, no se aplica lo pretendido por la Corte en la Sentencia T-422 de 1992 cuando la Corporación dijo:

‘Los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. El principio de proporcionalidad busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo.’ .

“Aunque la desproporción que se denuncia puede llegar a ser patente en los casos de pensión de invalidez, visto que la edad no es un factor que determine el acceso a la pensión (con lo cual se deduce que puede haber pensionados jóvenes con un panorama despejado para iniciar una vida en pareja), la injusticia tampoco desaparece frente a los pensionados por vejez. Sería claramente contrario al principio de igualdad constitucional que, por entrar en la tercera edad, se desconocieran a los pensionados las garantías y derechos derivados de la decisión de que conformar una familia.

La falta de proporcionalidad es evidente si se ponderan el fin perseguido por el trato desigual y los principios sacrificados por su aplicación.

“En este sentido, no estaría acorde con la justicia que se le negara el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes al cónyuge o compañero permanente de un pensionado por vejez, con quien inició vida marital cuando éste contaba 62 años, y con quien convivió por espacio de 10 ó 20 años y hasta su muerte.

“En verdad que la consideración de haber iniciado vida común con el causante antes de que éste adquiera el derecho a la pensión de vejez o invalidez, no es un requisito que consulte la verdadera esencia de la pensión de sobrevivientes, en cuanto que aquél no hace referencia a los factores reales que inciden en el reconocimiento de esta prestación. En otros términos, el hito que marca, en la relación de pareja, el inicio de la vida marital, es por completo ajeno y extraño a la duración de la misma y a la convivencia efectiva que pueda existir al momento de ocurrida la muerte del causante.

“Por otro lado, es claro que si la intención del legislador al expedir la norma fue evitar las relaciones artificiales de última hora, que sólo persiguen la transmisión de la prestación pensional, dicho propósito no se obtiene mediante la regulación que se haga del momento cronológico que coincide con el instante en que se adquirió el estatus de pensionado, pues esta referencia en nada garantiza ni en nada determina que exista una convivencia real entre los miembros de la pareja.

“Adicionalmente, hay que alertar que el interés fraudulento que pretende evitar el legislador no desaparece por el hecho de que al comienzo de la vida marital, el cónyuge o compañero respectivo no haya adquirido el derecho a la pensión, ya que también es posible que la prestación se encuentre a punto de ser adquirida y que dicha situación sea conocida por quien sólo pretende obtener la transmisión ilegítima del derecho.

“9. Disposiciones constitucionales quebrantadas “Hasta ahora se concluye que el requisito demandado del literal a) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, constituye un requisito desproporcionado e injusto que no consulta el verdadero propósito de la institución de la pensión de sobrevivientes.

“Bajo esa consideración, ¿qué normas constitucionales podría estar desconociendo dicha restricción? “En primer lugar, esta Corte reconoce que el requisito contenido en el literal acusado constituye lo que la jurisprudencia ha catalogado como una restricción demasiado amplia, esto es, “una situación en la cual la ley prohíbe a una determinada categoría de personas efectuar ciertas labores, incluyendo en tal grupo no sólo a las personas que efectivamente ocasionan un riesgo social sino también a personas que no causan tal riesgo.” [8] En efecto, mediante la disposición contenida en la norma sub exámine, el legislador pretendió – legítimamente- evitar las consecuencias desfavorables que una relación marital, episódica y fraudulenta, pudiera provocar en el patrimonio del pensionado y de su familia, por ser ésta virtual candidatizada a recibir la sustitución pensional.

“No obstante, por la vía de precaver aquel riesgo, el legislador estableció una restricción demasiado amplia, que cobija y perjudica a quienes, ajenos a la intención fraudulenta que quiere evitarse, contraen matrimonio o inician convivencia vida marital de hecho con el causante, hasta su muerte. La restricción demandada persigue un propósito que se acomoda a las previsiones de la Constitución, pero implica el sacrificio de otros principios constitucionales igualmente protegibles.

“La restricción demasiado amplia que figura en la norma acusada quebranta en estos términos el principio de igualdad, contenido en el artículo 13 de la Carta Política , porque establece un tratamiento diferenciado, a todas luces injusto, frente a quienes inician vida marital con el causante con anterioridad a que éste adquiera el derecho a la pensión. El tratamiento discriminatorio viene impuesto, entonces, por una coincidencia de fechas que no atiende a la verdadera intención de las partes cuando deciden iniciar una vida común, lo cual va en detrimento obvio de la protección

prevalente que el Estado debe a la familia como institución básica de la sociedad (art. 5º C.P.) (negrillas y subrayas no originales).

“La Corte considera además que la condición que viene impuesta por la norma incluye un elemento perturbador del principio de la presunción de buena fe , consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, pues supone que todo aquel que inicia vida marital con el pensionado, después de que éste ha adquirido el derecho a la pensión, concibe la intención fraudulenta de ser el titular de dicha prestación. Se desconoce también por esta vía el derecho legítimo de quien decide iniciar vida de pareja con el pensionado, sin previo conocimiento de que éste es titular de una pensión de vejez o invalidez, hipótesis que también resulta atentatoria del principio de presunción de buena fe.

“El enjuiciamiento que se desprende de la expresión sub exámine constituye una generalización intolerable desde la perspectiva constitucional, que sacrifica los derechos de personas a las que mueve un verdadero espíritu de convivencia cuando deciden unir sus vidas, dedicándose de lleno y por completo al cuidado de su pareja hasta el momento de su muerte, por lo que debe ser retirada del ordenamiento jurídico .

Desde esta perspectiva, entonces, es innecesario que la Sala se pronuncie sobre la violación de los demás artículos constitucionales invocados por el demandante (negrillas y subrayas fuera de texto).

“Es necesario recalcar, no obstante, que la inconstitucionalidad del primero de los requisitos consignados en el literal a) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100, no desmantela la institución de la pensión de sobrevivientes ni mucho menos la convierte en una prestación de cómoda adquisición. La Corte recuerda, en primer lugar, que la existencia de los dos requisitos adicionales constituye garantía suficiente para el reconocimiento justo de este tipo de pensiones, pues entiende que para el legislador, el lapso de dos años comprendido en la norma es el tiempo mínimo de convivencia que debe existir entre los esposos o los compañeros permanentes, a fin de justificar la obtención de la pensión. A ello también se suma que deba existir una convivencia efectiva al momento de la muerte del pensionado.

“Además, la Corte subraya que la facultad de establecer requisitos más severos para la adquisición de esta prestación social, sigue estando en cabeza del Congreso de la República, quien puede regularlos en ejercicio de su potestad configurativa, siempre y cuando aquellos sean proporcionados y justos a la luz del ordenamiento constitucional.

“Tal es el caso, por ejemplo, de los requisitos que hacían parte del primer proyecto de articulado presentado ante el Senado de la República, en las sesiones de discusión y aprobación de la Ley 100 de 1993. Allí se reconocía el derecho a la pensión de sobrevivientes sobre la base de una convivencia de 5 años, aunada a la dependencia económica del beneficiario respecto del causante. Es entendido entonces que la institución como tal puede ser ampliamente regulada por el legislador, pero también lo es que éste debe guardar la justicia y la proporcionalidad cuando proceda a establecer requisitos para el disfrute de derechos económicos.

“Las anteriores son las razones que llevan a esta Corte a considerar que el requisito demandado no se ajusta a los cánones constitucionales”.

3.2. En el fallo de tutela de primera instancia objeto de revisión, la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, tuteló los derechos fundamentales a la actora, porque consideró que su vida, salud e integridad personal se encontraban en peligro inminente por la carencia absoluta de medios de subsistencia, y en consideración a que se trataba de una anciana próxima a cumplir los 81 años de edad que sufría de hipertensión arterial, la vía ordinaria judicial a la que podía acudir era “un camino demasiado largo”. Estimó que a la actora, tal y como ella lo planteó en la demanda, le resultaban más favorables las normas anteriores para acceder a la pensión de sobreviviente, que no exigían que estuviera haciendo vida marital con el fallecido cuando este cumplió con los requisitos para tener derecho a la pensión de jubilación. Ordenó, en consecuencia, al ente accionado que profiriera la resolución de pensión de

sobreviviente a favor de la señora MARGARITA NARANJO GÓMEZ y que reanudara la prestación de los servicios médicos y hospitalarios.

Si se observa, el Tribunal dejó de lado que la actora interpuso la solicitud de amparo como mecanismo transitorio, como tampoco rebatió que en los actos administrativos cuestionados y en la respuesta a la demanda, el ISS sostuvo que la Ley 100 de 1993 era la normatividad aplicable porque el hecho motivo de la solicitud pensional –muerte del pensionado-, se produjo en vigencia de esa Ley y, por consiguiente, no podían aplicarse normas que fueron derogadas por la misma, concretamente el artículo 1º de la Ley 373 de 1973, citado por la accionante, según el cual: " Fallecido un trabajador particular pensionado o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o un empleado o trabajador del sector público, sea éste oficial o semioficial con el mismo derecho, su viuda podrá reclamar la pensión en forma vitalicia "; disposición ésta que en modo alguno resultaría aplicable porque ciertamente cuando se produjo la muerte del señor RÍOS NARANJO –13 de agosto de 2000- había dejado de regir.

En tales condiciones, el a quo no abordó el problema de manera abierta acerca del contenido de la norma invocada por el ISS para negar la sustitución, concretamente acerca del hecho de la convivencia para el momento en que el causante cumplió los requisitos para tener derecho a la pensión de jubilación.

Sus disquisiciones apuntaron, ante todo, a destacar el hecho de que la accionante convivió por más de 15 años con el hoy extinto GONZALO RÍOS NARANJO, de modo que la negación del derecho atentaba gravemente contra la dignidad humana de la accionante, quien por la muerte de su compañero y luego esposo, de un momento a otro quedó absolutamente desamparada.

Empero, con ese enfoque y argumentaciones, el juez constitucional colegiado de primera instancia, a juicio de la Sala, en la práctica quiso significar que ese requisito de la acreditación de la vida marital de la peticionaria con el causante para el momento en que éste adquirió el derecho a la pensión de jubilación, no podía exigírsele porque con ello se quebrantaban los derechos fundamentales, y, como quedó visto, el paso del tiempo terminó por darle la razón, habida cuenta de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión normativa constitutiva de esa exigencia o requisito, por ser violatoria de los principios constitucionales a la igualdad y la buena fe (artículos 13 y 83 superiores).

3.3. Como se reseñó en párrafos precedentes, la accionante MARGARITA NARANJO GOMEZ promovió la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y ésta interpuso demanda laboral contra el Instituto de Seguro Social, la cual, según ella misma lo informó a la Corte, fue admitida en el mes de julio del año en curso.

Tomando en cuenta lo anterior, y desde luego el hecho de que la expresión contentiva del requisito en virtud del cual le fue negada la sustitución pensional a la señora MARGARITA NARANJO GÓMEZ ha sido declarada contraria a la Constitución, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional REVOCARÁ la sentencia de segunda instancia materia de revisión, y CONFIRMARÁ el fallo de primera instancia en cuanto concedió la tutela, pero REFORMÁNDOLO, en el sentido de CONCEDER el amparo impetrado como MECANISMO TRANSITORIO en orden a evitar un perjuicio irremediable, para proteger los derechos fundamentales al mínimo vital, a la subsistencia en condiciones dignas y al derecho pensional de la seguridad social a la mencionada señora NARANJO GÓMEZ, vulnerados por el Instituto de Seguro Social al negarle la sustitución de pensión de jubilación por ella reclamada, sin que tal confirmación comprenda la orden dada al ISS de "reanudación del servicio médico hospitalario "etc.", contenida en el ordinal tercero de la parte resolutiva del fallo, pues ciertamente le corresponde a la accionante afiliarse a la EPS que ella estime pertinente.

En consecuencia, para tales efectos, se ordenará al Gerente Administrativo del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, SECCIONAL CALDAS que, dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación

personal de esta sentencia REVOQUE las Resoluciones Números 374 de 25 de octubre de 2000 y 003 de 4 de enero de 2001, y PROCEDA a dictar el acto administrativo mediante el cual RESUELVA nuevamente sobre la solicitud de sustitución pensional impetrada por la actora MARGARITA NARANJO GÓMEZ, sin tomar en cuenta el requisito consistente en la demostración de la convivencia marital con el causante " por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez " , contenido en el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993. La decisión tendrá vigencia hasta tanto la jurisdicción laboral falle definitivamente la demanda interpuesta por la actora NARANJO GÓMEZ contra las mencionadas resoluciones por medio de las cuales se le negó la sustitución pensional.

Resulta pertinente poner de presente que la Sala Plena de Corte Constitucional, en Sentencia SU-1354, de 4 de octubre de 2000, adoptó determinación similar a la que se acaba de enunciar, al revisar el caso consistente en la expedición de actos administrativos mediante los cuales el ISS reconoció la pensión del ciudadano Tomás Javier Díaz Bueno (Exconsejero de Estado), con fundamento en las normas de la ley 100/93, desconociendo que al actor le era aplicable el régimen normativo especial que cobija a los Congresistas.

También es indispensable precisar en este caso, que en el expediente aparece demostrado que la señora MARGARITA NARANJO GÓMEZ cuenta con 81 años de edad; que según certificación médica visible a folio 13 del expediente, está siendo tratada de hipertensión arterial desde hace dos años; y que, según las declaraciones que acompañó a la demanda de tutela, la señora NARANJO y su esposo ya fallecido subsistían exclusivamente de las mesadas pensionales que éste recibía hasta cuando se produjo su deceso; de manera que, la sustitución pensional reclamada viene a constituir el único medio para satisfacer las necesidades personales de la actora, con el fin de tener una vida en condiciones dignas.

Conviene señalar que corresponde a la accionante en su debida oportunidad afiliarse a la empresa prestadora del servicio de salud que estime a bien elegir.

IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE Primero: REVOCAR la sentencia adoptada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 15 de marzo de 2001.

Segundo: CONFIRMAR el fallo adoptado por la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, de fecha 7 de febrero de 2001 , pero REFORMÁNDOLO , en el sentido de CONCEDER el amparo impetrado como MECANISMO TRANSITORIO en orden a evitar un perjuicio irremediable, para proteger los derechos fundamentales al mínimo vital, a la subsistencia en condiciones dignas y al derecho pensional de la seguridad social a la señora MARGARITA NARANJO GÓMEZ, vulnerados por el Instituto de Seguro Social al negarle la sustitución de pensión de jubilación por ella reclamada, sin que la protección comprenda la orden dada al ISS de "reanudación del servicio médico hospitalario "etc.", contenida en el ordinal tercero de la parte resolutiva del fallo, pues corresponde a la accionante afiliarse a la EPS que ella estime pertinente.

Tercero: ORDENAR , en consecuencia, al Gerente Administrativo del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, SECCIONAL CALDAS que, dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de esta sentencia, REVOQUE las Resoluciones Números 374 de 25 de octubre de 2000 y 003 de 4 de enero de 2001, y PROCEDA a dictar el acto administrativo mediante el cual RESUELVA nuevamente sobre la solicitud de sustitución pensional impetrada por la actora MARGARITA NARANJO GÓMEZ, sin tomar en cuenta el requisito consistente en la demostración de la convivencia marital con el causante " por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez " , contenido en el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993. La decisión tendrá vigencia hasta tanto la jurisdicción laboral falle definitivamente la

demanda interpuesta por la actora NARANJO GÓMEZ contra las mencionadas resoluciones por medio de las cuales se le negó la sustitución pensional.

Cuarto: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada Ponente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Las Resoluciones son visibles a folios 14 y 15, y 17 a 19 del cuaderno de primera instancia.

[2] Folio 173 ibídem. [3] Ver, entre otras, las sentencias T-190/93, T-553/94 y C-389/96. [4] Sentencia C-002 de 1999. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 3.3.

[5] Cfr. Sentencia C-080 de 1999. [6] Mediante Sentencia C-389 de 1996, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del tercero de los requisitos mencionados y determinó que ésta era la única de las exigencias del artículo 47 que podía ser reemplazada por la circunstancia de haber procreado uno o más hijos con el causante. Los dos primeros requisitos, en consecuencia, debían cumplirse plenamente.

[7] Salvo que haya procreado uno o más hijos con él. [8] Cfr. Sentencia C-226 de 1994. Consúltense también las Sentencias C-964 de 1999 y C-505 de 2001.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 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.