COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/210/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/210/11
Expediente	—
Fecha	2010-10-05
Sala	Sala es
Magistrado ponente	JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Perjuicio Irremediable
- Derecho Al Minimo Vital
- Derecho De Peticion En Materia Pensional
- Derecho A La Seguridad Social Y Sustitucion Pensional
- Derecho A La Sustitucion Pensional
- Derecho A La Pension Sustitutiva Del Conyuge O Compañero(A) Superstite

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Al ser el salario devengado por el difunto esposo de la accionante, la única fuente de ingresos de su núcleo familiar, la falta de pronunciamiento de fondo sobre las solicitudes de reconocimiento y sustitución pensional, de

Texto completo

T-210-11 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-210/11 PERJUICIO IRREMEDIABLE -Debe probarse para que juez de tutela ordene reconocimiento o reliquidación de una pensión DERECHO AL MINIMO VITAL -Presunción de afectación por ausencia prolongada en pago de mesadas Al ser el salario devengado por el difunto esposo de la accionante, la única fuente de ingresos de su núcleo familiar, la falta de pronunciamiento de fondo sobre las solicitudes de reconocimiento y sustitución pensional, de alargarse en el tiempo, supondría la producción de un perjuicio irremediable, situación que impone la necesidad de tomar medidas urgentes para asegurar que la actora siga teniendo acceso a los medios económicos necesarios para asegurar una subsistencia digna. Por lo tanto, dada la urgencia y gravedad de la situación que se produciría, la presente acción de tutela resulta impostergable.

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL -Términos para resolver, según reglas fijadas en sentencia T-1234/08 Según la jurisprudencia de esta Corporación, cuando se eleva una solicitud en materia pensional ante Cajanal, sólo se vulnera el derecho de petición si la entidad no informa al peticionario sobre determinados aspectos como cuándo va a resolverse su solicitud y porqué no puede responder dentro de los términos que se aplican, en general, a cualquier derecho de petición. En este mismo sentido, existe una violación del derecho de petición si Cajanal no resuelve de fondo la solicitud elevada dentro del plazo estimado y comunicado al petente.

Para la Sala es claro que existe una violación del derecho de petición, pues la entidad no cumplió con el plazo establecido en el plan de acción presentado por Cajanal y aprobado por esta Corporación mediante auto A-305 de 2009.

En efecto, en ese plan de acción esa entidad se comprometió a resolver las solicitudes de reconocimiento de pensiones dentro de un término de 9 meses. Por otro lado, la Sala considera que, para resolver el caso concreto, debe pronunciarse sobre el derecho a la pensión de vejez del difunto esposo de la actora, con el fin de determinar si ésta tiene derecho a la sustitución pensional.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION PENSIONAL -Reiteración de jurisprudencia/ DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL- Finalidad El derecho a la seguridad social previsto en el artículo 48 de la Constitución Política incluye, conforme lo señaló esta Corte en sentencia de constitucionalidad C-1141-08, "el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar, b) gastos excesivos de atención de salud, c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos u los familiares a cargo". El derecho a la pensión sustitutiva hace referencia a la situación que se presenta ante la muerte de quien fue pensionado por vejez que genera la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación económica que éste venía recibiendo. Constituye así un derecho de contenido fundamental en cuanto garantiza -es el soporte para satisfacer- el mínimo vital de las personas que dependían del causante y que se erige en sus beneficiarios de conformidad con la ley. La pensión sustitutiva tiene como finalidad proteger a la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Su objetivo es que los dependientes del causante mantengan el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del fallecido. En otros términos, se instituyó con el fin de evitar que los allegados al trabajador pensionado queden desamparados por el sólo hecho de su desaparición, esto es, con el fin de que los beneficiarios obtengan recursos económicos, producto de la actividad laboral del causante, para tener una vida digna y justa expresada en la obtención de la mesada pensional que tenía el causante.

DERECHO A LA PENSION SUSTITUTIVA DEL CONYUGE O COMPAÑERO(A) SUPERSTITE -Requisitos El derecho a la pensión sustitutiva del cónyuge o compañero(a) supérstite se encuentra previsto en la Ley 100 de 1993 en su artículo 47, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Por lo tanto, el cónyuge es beneficiario de la sustitución pensional cuando al momento de fallecimiento del causante: a) tenga al menos 30 años de edad; b) logre demostrar que estuvo haciendo vida marital con él hasta su muerte y, finalmente; c) que convivió con él no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

PENSION DE JUBILACION -El actor cumple con los requisitos previstos en la ley 33 de 1985 por haber prestado sus servicios a entidades públicas En el expediente está demostrado que el causante cumplió con suficiencia el requisito del tiempo de servicios que, según el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, es de 20 años o más. De igual manera, cumple con el requisito de la edad en la medida en que el difunto esposo de la actora cumplió 55 años de edad el 7 de febrero de 2006 porque nació el 7 de febrero de 1951. Por estos motivos, la Sala estima que el difunto esposo de la actora tenía el derecho a que le fuera reconocida su pensión de vejez y al pago de una mesada correspondiente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. En efecto, debido a que en la Ley 33 de 1985 se establece claramente cuál es el IBL para definir el monto de las mesadas pensionales, no es procedente aplicar la Ley 100 de 1993 en esta materia.

PRESUNCION DE VERACIDAD EN TUTELA CUANDO EL DEMANDADO NO RINDE EL INFORME SOLICITADO POR EL JUEZ Cuando el juez de tutela solicita a la entidad demandada rendir informe sobre los hechos de la controversia y ésta no lo hace, debe soportar la responsabilidad que eso implica. En efecto, cuando esto sucede, se tienen por ciertos los hechos de la demanda y el juez puede resolver de plano el asunto, salvo que considere necesario decretar y practicar pruebas para llegar a una convicción seria sobre los hechos presentados por el peticionario. Debido a que las entidades accionadas guardaron silencio respecto de los hechos del caso concreto a pesar de que el juez de

instancia les ordenó rendir el informe consagrado en al artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, la Sala tendrá por ciertos los hechos alegados por la actora y entrará a resolver de plano su solicitud de amparo.

ACCION DE TUTELA CONTRA CAJANAL Y PAP BUEN FUTURO -Procede orden de alterar turno para reconocimiento de sustitución pensional por vulnerar mínimo vital y seguridad social Referencia: expediente T-2.883.542 Acción de tutela instaurada por Blanca Edila Palacios Albán contra Cajanal E.I.C.E. en liquidación y PAP Buen Futuro.

Magistrado Ponente JUAN CARLOS HENAO PEREZ Colaboró: Lina Malagón Penen Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil once (2011) La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Popayán, Cauca, en la acción de tutela instaurada por Blanca Edila Palacios Albán contra Cajanal E.I.C.E. en liquidación (en adelante Cajanal) y PAP Buen Futuro.

I. ANTECEDENTES 1. 1. HECHOS 1. El día 22 de agosto de 1980, la actora contrajo matrimonio con el señor Eliécer Muñoz Bolaños [1] , nacido el día 7 de febrero de 1951 [2] .

2. El día 31 de agosto de 2007, el señor Muñoz Bolaños solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante Cajanal E.I.C.E [3] en la medida en que, entre el 13 de mayo 1982 y el 30 de mayo de 2007, trabajó por 25 años y 18 días para el Departamento del Cauca y el Municipio de Popayán [4] .

3. Posteriormente, siguió laborando para el Municipio de Popayán hasta el día 6 de junio de 2009 [5] , fecha en la que falleció [6] . 4. El 26 de octubre de 2009, mediante derecho de petición, la actora solicitó al PAP Buen Futuro " le sea RECONOCIDA a mi esposo su PENSIÓN DE VEJEZ, y una vez se haya expedido el respectivo acto administrativo de reconocimiento de esta prestación social, se proceda a la SUSTITUCIÓN PENSIONAL a mi nombre, ya que por ley, funjo como única beneficiaria de la misma" [7] .

5. Sin embargo, hasta la fecha, ni Cajanal E.I.C.E. ni el PAP Buen Futuro han procedido a resolver las solicitudes elevadas por la actora y por su difunto esposo. En efecto, el PAP Buen Futuro no se ha pronunciado sobre la petición de la actora y lo único que hizo Cajanal E.I.C.E., fue informarle al señor Muñoz Bolaños, mediante oficio de 7 de abril de 2009, que " en consulta efectuada a la base de datos de la Entidad, se estableció que la solicitud de PENSIÓN VEJEZ (Radicado No. 82982 del 31 de agosto del 2007), actualmente se encuentra en el Plan de Contingencia, en ESTUDIO, para resolver en el menor tiempo posible" [8] .

6. Por estos motivos, la actora instauró acción de tutela con el objetivo de obtener la protección de sus derechos de petición, " a la vida en condiciones dignas, a percibir un mínimo vital, a la seguridad social (…), la igualdad y al debido proceso" [9] que considera han sido vulnerados por las entidades demandadas al no pronunciarse de fondo sobre sus solicitudes. Adicionalmente, señaló que está sufriendo un perjuicio irremediable debido a que, como dependía económicamente de lo devengado por su esposo, desde su fallecimiento está desafiliada del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues era beneficiaria suya [10] y, por demás, se ha tenido que endeudar y no tiene dinero para pagar las deudas que su esposo adquirió en vida [11] . Por otra parte, manifestó que cumple con algunos de los requisitos exigidos en la sentencia T-090 de 2009, en la que se protegió el derecho a la seguridad social del demandante. Así, señaló que, aunque tiene 53 años de edad, está desempleada y no es competitiva en el campo laboral debido a que nunca ha trabajado. Además, se encuentra en una precaria situación económica y padece de gastritis crónica atrófica multifocal [12] y de nódulos de características benignas [13] . Por otra parte, la actora solicitó al juez de tutela que ordene a las

entidades demandadas liquidar la pensión " por vía del régimen de transición (…), con el equivalente al [75%] del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio (…) que incluye todas las sumas que habitualmente recibió como retribución de sus servicios (…). De igual manera deberán estar incluidos todos aquellos pagos que recibía de manera habitual y que constituyen factor salarial" [14] , de conformidad con los establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 .

Finalmente, señaló que su esposo " como empleado administrativo incorporado al Municipio de Popayán [,] en virtud de la ley 715 de 2001, obtuvo su derecho a la homologación y nivelación salarial de manera retroactiva desde el año 2003, y por esta razón su pensión de vejez deberá liquidarse conforme a la nueva asignación básica" [15] .

1. 2. INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS. Mediante auto de 5 de octubre de 2010, el Juzgado cuarto Penal del Circuito de Popayán, Cauca, ordenó " REQUERIR a las entidades accionadas para que en el término improrrogable de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación, rindan informe a este Juzgado, referente a los hechos de la demanda" [16] .

La Apoderada de Cajanal, respondió la acción de tutela señalando que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 2196 de 2009, la entidad que representa celebró con la sociedad fiduciaria Fiduprevisora S.A., un contrato mercantil para garantizar el trámite y reconocimiento de las obligaciones pensionales a cargo de Cajanal.

Así, en la cláusula segunda de dicho contrato, se estipuló que " el objeto del presente contrato es la constitución de un patrimonio autónomo denominado PAP BUEN FUTURO con los recursos que se le transfieran a la FIDUCIARIA para sufragar los gastos que demande la ejecución del contrato en el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales (…), respecto de los afiliados que cumplan los requisitos de edad y tiempo de servicios para obtener la pensión de jubilación o vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado al que se refiere el decreto 2196 de 2009" [17] .

Por lo tanto, " una vez conocido por esta entidad la acción de tutela de la referencia, se ofició al área correspondiente para que se pronuncie sobre el caso en menor tiempo posible, mediante oficio de fecha 10/08/2010 dirigido al Dr. RODRIGO VELEZ JARA – Gerente de la Unidad de Gestión de Patrimonio Autónomo Buen Futuro, a quien se le requiere para que se realice el estudio del caso y así resuelva de fondo de manera positiva o negativa la petición de la accionante luego de hacerle el recuento histórico de la acción de tutela y se proceda a la unificación del expediente, revisión del contenido de los documentos, estudio de la seguridad y finalmente el proceso de sustanciación" [18] .

No se recibió respuesta por parte de PAP Buen Futuro. 1.3. DECISIONES QUE SE REVISAN Mediante providencia de 19 de octubre de 2010, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Popayán, Cauca, tuteló el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, ordenó a las entidades demandadas que, en el término de cuarenta (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, " se proceda a darle respuesta de fondo a la petición de reconocimiento de sustitución pensional del fallecido Eliécer Muñoz Bolaños elevada por la peticionaria (…) y, de ser procedente, se acceda a lo solicitado" [19] .

Sin embargo, no procedió a ordenar el reconocimiento de la pensión sustitutiva como mecanismo transitorio, pues la actora no demostró la existencia de un perjuicio irremediable.

Esta sentencia no fue impugnada. 1.4. ACTUACIONES SURTIDAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Mediante auto de once (11) de marzo de 2011, el magistrado sustanciador ordenó:

"Por la Secretaría General de esta Corporación, se notifique al Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín, ubicado en la Cra. 52 No. 42 – 73, Piso 9 (Medellín), del auto admisorio de la tutela de la referencia proferido el día veintinueve (29) de junio de 2010 por el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Medellín (Fl. 24, Cuaderno 2), adjuntando copia de ésta para que el despacho notificado se entienda vinculado a este proceso de tutela y con el fin de

que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la citada providencia, se pronuncie acerca de los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo".

Vencido el término probatorio, la entidad oficiada informó a este despacho que " el señor: ELIECER MUÑOZ BOLAÑOS, identificado con la C.C. No. 10.525.675 de Popayán, auxiliar de Servicios Generales Código 5335 Grado 01, laboró en esta Institución Educativa, desde el 15 de agosto de 2002 hasta el 1 de junio de 2009, fecha en la cual salió a disfrutar de sus vacaciones, otorgadas mediante la Resolución No. 00758 del 27 de mayo de 2009, emanada de la Alcaldía Municipal" [20] .

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 2.1. Competencia 1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del auto de veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010), proferido por la Sala de Selección Número Once.

2.2. Problemas jurídicos y esquema de resolución 2. La Sala estima que para atender el caso concreto, debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran las entidades demandadas los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital de una persona al no resolver de fondo su solicitud de sustitución pensional dentro de los términos establecidos? 3.

Para resolver este problema, la Sala reiterará, en una primera parte, las reglas que gobiernan la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de derechos pensionales (2.2.1). En una segunda parte, estudiará los términos establecidos para resolver las solicitudes referentes a derechos pensionales elevadas ante Cajanal E.I.E.C. y el PAP Buen Futuro (2.2.3). En una tercera parte, reiterará la jurisprudencia relativa al derecho a la seguridad social y a la sustitución pensional (2.2.4). En una cuarta parte, señalará las condiciones para ser beneficiario del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y estudiará los requisitos exigidos por la ley 33 de 1985 para obtener el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez (2.2.5). En una quinta parte, a partir de la reiteración jurisprudencial, se pronunciará sobre la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 (2.2.6) y, finalmente, en una sexta parte, resolverá el caso concreto (2.2.7).

2.2.1 Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales. Reiteración de jurisprudencia. 4. En abundante jurisprudencia [21] , esta Corporación ha señalado que, por regla general, la acción de tutela es improcedente para solicitar el reconocimiento y pago de los derechos pensionales.

En efecto, la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y la naturaleza legal de las prestaciones pensionales, imponen su improcedencia cuando el peticionario tiene otro medio de defensa judicial para hacer valer sus derechos.

5. Sin embargo, cuando dadas las circunstancias del caso concreto, los medios de defensa judicial ordinarios resultan ineficaces para la protección de los derechos fundamentales del peticionario, o cuando se puede prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela es procedente.

6. En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, cuando el peticionario interpone la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, este tiene la carga de probar, aunque sea sumariamente [22] , la existencia de un perjuicio que: (i) sea inminente, es decir que produzca, de manera cierta y evidente, la amenaza de un derecho fundamental; (ii) imponga la adopción de medidas urgentes para conjurarlo [23] ; (iii) amenace gravemente un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico [24] y; (iv) dada su

urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad [25] , pues, de lo contrario, la acción se torna improcedente.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante las sentencias T-573 de 2002 [26] y T- 259 de 1999 [27] , dispuso que excepcionalmente el juez de tutela puede, según el caso, no exigir la demostración del perjuicio irremediable pues, cuando la cesación del pago de mesadas pensionales se ha prolongado en el tiempo, se presume que se está afectando el mínimo vital del pensionado y, por ende, corresponde a la entidad encargada de pagar la prestación, desvirtuar esta presunción.

7. En suma, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que la acción de tutela es: a) prima facie , improcedente para el reconocimiento y pago de los derechos pensionales salvo que; b) el peticionario demuestre, al menos sumariamente, la existencia de un perjuicio irremediable o; c) que los medios judiciales ordinarios disponibles no son adecuados para proteger los derechos del peticionario. En todo caso, la mera afirmación de que se está sufriendo un perjuicio irremediable o de que el medio judicial ordinario es ineficaz, no basta para declarar la procedencia de la acción de tutela pues el accionante debe, al menos, mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable o la ineficacia del medio ordinario de defensa. De todos modos, cuando la cesación del pago de mesadas pensionales se ha prolongado en el tiempo, el peticionario no debe demostrar la afectación del mínimo vital, pues esta se presume.

2.2.2 Término para responder los derechos de petición relativos al reconocimiento y pago de acreencias pensionales. Sentencia T- 1234 de 2008 instaurada por el gerente de Cajanal. Reiteración de jurisprudencia.

8. Según la sentencia SU-975 de 2003 [28] , las autoridades públicas tienen un plazo máximo de “ 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994[y] 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001 ” .

9. De esta manera, si la autoridad pública respectiva desconoce injustificadamente dichos plazos legales se vulnera “ el derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan [el] derecho a la seguridad social”.

10. Sin embargo, cuando se trata de derechos de petición dirigidos a Cajanal, es necesario tener en cuenta las reglas plasmadas en la sentencia T-1234 de 2008, mediante la cual esta Corporación amparó los derechos al buen nombre y al debido proceso del gerente de esa entidad vulnerados por varias autoridades judiciales debido a la imposición de sanciones por el desacato de órdenes de tutela orientadas a obtener la satisfacción del derecho de petición de distintas personas cuyas solicitudes no fueron oportunamente atendidas.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional afirmó que la acción de tutela no era el mecanismo adecuado para proteger el derecho fundamental de petición en los casos individuales en la medida en que “ la ineficacia que conduce a las demoras en la atención de las peticiones está en el ámbito de la propia entidad”.

En efecto, “ cuando hay un problema estructural, la tutela es un instrumento apenas aparente de protección de los derechos, que en las etapas iniciales de la acumulación [de peticiones] ofrece una respuesta adecuada para los casos individuales, pero a costa no sólo de desplazar el turno de quienes no acuden a la tutela, sino de incrementar los tiempos de respuesta frente a los que se darían de no contar con las acciones de tutela. Pero luego, el efecto de las tutelas concedidas conduciría a un paulatino incremento de las solicitudes de tutela, hasta llegar, en el extremo, a igualar las peticiones originales.

Sin embargo, “ cabría si, como se ha admitido en el proceso judicial, la tutela para alterar los turnos, cuando se trate de casos extremos de afectación de derechos como el mínimo vital o la dignidad humano, pero simplemente el derecho de petición”.

Por estos motivos, se resolvió tutelar los derechos invocados por el gerente de la entidad pero el amparo se concedió bajo la condición de que Cajanal, “ informe a todas las personas que le presenten solicitudes en desarrollo de su objeto: a) el listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo; b) las razones por las cuales Cajanal no está en condiciones de dar respuesta en los términos legales y jurisprudenciales;

c) el tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud y; d) las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales (…). Cumplido el anterior requisito, no se considerará una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional”.

Adicionalmente, esta Corporación ordenó a esa entidad adoptar un plan concreto de acción en el que se debían señalar “ los tiempos estimados de respuesta, según los distintos tipos de solicitud, a partir del momento en el que la solicitud esté completa, y con los cuales, salvo particularidades en los casos concretos que lo impidan, puede comprometerse la entidad”.

11. En consecuencia, según la jurisprudencia de esta Corporación, cuando se eleva una solicitud en materia pensional ante Cajanal, sólo se vulnera el derecho de petición si la entidad no informa al peticionario sobre determinados aspectos como cuándo va a resolverse su solicitud y porqué no puede responder dentro de los términos que se aplican, en general, a cualquier derecho de petición. En este mismo sentido, existe una violación del derecho de petición si Cajanal no resuelve de fondo la solicitud elevada dentro del plazo estimado y comunicado al petente.

2.2.3 Derecho a la seguridad social y sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia. 12. El derecho a la seguridad social previsto en el artículo 48 de la Constitución Política incluye, conforme lo señaló esta Corte en sentencia de constitucionalidad C- 1141-08, “ el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales , ya sea en efectivo o en especie sin discriminación, con el fin de obtener protección , en particular contra : a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar , b) gastos excesivos de atención de salud, c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos u los familiares a cargo” (Resalta la Sala).

13. El derecho a la pensión sustitutiva [29] hace referencia a la situación que se presenta ante la muerte de quien fue pensionado por vejez que genera la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación económica que éste venía recibiendo. Constituye así un derecho de contenido fundamental en cuanto garantiza -es el soporte para satisfacer- el mínimo vital de las personas que dependían del causante y que se erige en sus beneficiarios de conformidad con la ley [30] .

La pensión sustitutiva tiene como finalidad proteger a la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Su objetivo es que los dependientes del causante mantengan el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del fallecido. En otros términos, se instituyó con el fin de evitar que los allegados al trabajador pensionado queden desamparados por el sólo hecho de su desaparición, esto es, con el fin de que los beneficiarios obtengan recursos económicos, producto de la actividad laboral del causante, para tener una vida digna y justa expresada en la obtención de la mesada pensional que tenía el causante [31] .

14. El derecho a la pensión sustitutiva del cónyuge o compañero(a) supérstite se encuentra previsto en la Ley 100 de 1993 en su artículo 47, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Esta disposición señala:

“ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> 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;

(…) ” . 15. Por lo tanto, el cónyuge es beneficiario de la sustitución pensional cuando al momento de fallecimiento del causante: a) tenga al menos 30 años de edad; b) logre demostrar que estuvo haciendo vida marital con él hasta su muerte y, finalmente; c) que convivió con él no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

2.2.4 Régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Régimen pensional vigente antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 aplicables a los empleados oficiales. Reiteración de jurisprudencia.

16. Con el objetivo de crear un “ mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo” [32] , en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 [33] , se consagró un régimen de transición en materia pensional.

17. De manera que “ la edad para consolidar el derecho a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas para el efecto, y el monto de la misma, serán las establecidas en el régimen anterior al cual se encontraban afiliadas las personas que al momento de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones (1° de abril de 1994), tuvieran la edad de treinta y cinco (35) años en el caso de las mujeres; o cuarenta (40) años o más en el caso de los hombres; o que, indistintamente, tuvieren veinte (20) o más años de servicios” [34] .

18. Sobre este mismo tema, esta Corporación ha precisado que el ingreso base de liquidación de la pensión, es decir su base reguladora, está incluido dentro del concepto de monto de la pensión, pues es un elemento inescindible del régimen aplicable al trabajador que es beneficiario del régimen de transición.

En esta medida, el inciso 3° del mencionado artículo 36, se aplica excepcionalmente en aquellos casos en los que el régimen especial aplicable al caso concreto, no determine la fórmula para calcular el ingreso base de liquidación de la pensión [35] .

En efecto, según la jurisprudencia de esta Corporación, no es posible combinar normas de la Ley 100 de 1993, con normas contenidas en los anteriores regímenes de pensiones. De allí que, para calcular el monto de las mesadas pensionales, no sea posible combinar el porcentaje del ingreso base de liquidación (en adelante IBL) establecido en un régimen anterior al 1º de abril de 1994, con el IBL consagrado en la Ley 100 de 1993, pues de lo contrario se vulneraría el principio de inescindibilidad de las normas jurídicas [36] .

19. Por otra parte, según el artículo 1° de la ley 33 de 1985 [37] , para obtener el derecho a la pensión de vejez, los empleados oficiales debían cumplir con los siguientes requisitos: i) haber servido durante al menos veinte (20) años en cualquier tiempo y; ii) tener mínimo cincuenta y cinco (55) años de edad.

Según esa misma norma, el monto de esa pensión vitalicia ascendía al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Además, según el artículo 3° de la Ley 3 de 1985 [38] , modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de ese mismo año, la base de liquidación de los aportes de los empleados oficiales del orden nacional, es decir el ingreso base de cotización

(en adelante IBC), está " constituida por los siguientes factores (…): asignación básica, gastos de representación;

primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio", bajo el entendido de que, según el Consejo de Estado [39] , en cada caso concreto se deben tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, pues la lista consagrada en el artículo estudiado es enunciativa y no taxativa. En esta medida, para la liquidación de las pensiones de los empleados oficiales del orden nacional, se pueden incluir conceptos devengados por el trabajador durante el último año de servicios que no aparezcan consagrados dentro del artículo 3° de la ley 33 de 1985, siempre y cuando constituyan salario.

20. En consecuencia, aquellos empleados oficiales que, a 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, cumplieran con alguno de los requisitos de edad, tiempo de servicio o semanas cotizadas, establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a pensionarse bajo las reglas establecidas en el artículo 1° de la ley 33 de 1985, en lo que se refiere a los requisitos de edad, tiempo de servicios y monto de la pensión, que incluye el concepto de IBL, pues están cobijados por el régimen de transición. Así, el artículo 1º de la mencionada ley señala claramente que el IBL para calcular el monto de la pensión es el salario promedio con base en el cual se hicieron los aportes del último año de servicio. Por otro lado, para calcular el monto de la pensión, se deben tener en cuenta todos los factores salariales percibidos por el empleado oficial del orden nacional, aunque no se encuentren consagrados en el artículo 3° de la Ley 33 de 1985.

2.2.5 Presunción de veracidad cuando la entidad demandada no rinde el informe solicitado por el juez de instancia. Reiteración de jurisprudencia.

21. De acuerdo a los artículos 19 y 20 de Decreto 2591 de 1991 [40] , el juez que conozca de la solicitud de tutela, puede requerir un informe a la autoridad demandada. Si ese informe no es rendido dentro del plazo correspondiente " se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa ".

22. Sobre esta presunción, esta Corporación se pronunció en la sentencia T-825 de 2008 [41] . Así, en esa oportunidad, se afirmó que dicha figura " encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-825-08.htm - _ftn17#_ftn17 . Hecha la anterior precisión, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales (Artículos 2, 6, 121 e inciso segundo del artículo 123 C.P.)".

23. Por lo tanto, cuando el juez de tutela solicita a la entidad demandada rendir informe sobre los hechos de la controversia y ésta no lo hace, debe soportar la responsabilidad que eso implica. En efecto, cuando esto sucede, se tienen por ciertos los hechos de la demanda y el juez puede resolver de plano el asunto, salvo que considere necesario decretar y practicar pruebas para llegar a una convicción seria sobre los hechos presentados por el peticionario.

2.2.6 Solución del caso concreto 24. La ciudadana Blanca Edila Palacios Albán, instauró acción de tutela contra Cajanal E.I.C.E. en liquidación y PAP Buen Futuro, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social, a la igualdad y al debido proceso, que habrían sido vulnerados debido a que las entidades demandadas no han procedido a resolver de fondo ni la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez

realizada por su esposo el día 31 de agosto de 2007, ni su petición de sustitución pensional, elevada el día 26 de octubre de 2009.

25. Debido a que las entidades accionadas guardaron silencio respecto de los hechos del caso concreto a pesar de que el juez de instancia les ordenó rendir el informe consagrado en al artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, la Sala tendrá por ciertos los hechos alegados por la actora y entrará a resolver de plano su solicitud de amparo, pues aportó pruebas tendientes a demostrar su dicho, como pasa a verse.

26. Si bien en el caso concreto la peticionaria cuenta con otro medio de defensa judicial para obtener la protección de los derechos que invoca, la Sala considera que la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

27. En efecto, en este caso está demostrado que la actora es una persona desempleada que nunca ha recibido un salario y que, a pesar de tener 53 años de edad, dependía por completo del salario devengado por su esposo, pues es ama de casa [42] . En esta medida, desde el fallecimiento de su cónyuge, que se produjo el 6 de junio de 2009 [43] , la actora no ha obtenido ningún recurso económico propio para sostenerse.

Este hecho, por sí sólo, hace procedente el amparo en la medida en que, de conformidad con la jurisprudencia estudiada en el apartado 2.2.1 de esta sentencia, cuando la cesación del pago de mesadas pensionales se ha prolongado en el tiempo, se presume la afectación del mínimo vital.

Sin embargo, la actora no sólo se limitó a afirmar que la acción de tutela procede como mecanismo subsidiario para impedir la ocurrencia un perjuicio irremediable, sino que demostró la precariedad de su situación económica. Así, por un lado, mediante un certificado de ingresos y retenciones, correspondiente al año gravable 2008, probó que el total de los ingresos percibidos por su esposo, provenían del salario que percibía [44] .

Adicionalmente, se repite, mediante una declaración juramentada, demostró que siempre fue ama se casa y que, en consecuencia, el salario devengado por su esposo, era la única fuente de ingresos de su núcleo familiar [45] .

Además, allegó al expediente pruebas que permiten concluir que, desde el fallecimiento de su esposo, está atravesando por una difícil situación financiera, pues acreditó tener varias deudas, inclusive algunas contraídas por su difunto esposo [46] .

En esta medida, la Sala concluye que, al ser el salario devengado por el difunto esposo de la accionante, la única fuente de ingresos de su núcleo familiar, la falta de pronunciamiento de fondo sobre las solicitudes de reconocimiento y sustitución pensional, de alargarse en el tiempo, supondría la producción de un perjuicio irremediable, situación que impone la necesidad de tomar medidas urgentes para asegurar que la actora siga teniendo acceso a los medios económicos necesarios para asegurar una subsistencia digna.

Por lo tanto, dada la urgencia y gravedad de la situación que se produciría, la presente acción de tutela resulta impostergable. 28. Una vez establecida la procedencia de la presente acción, la Sala pasa a establecer si las entidades accionadas vulneraron los derechos invocados por la accionante.

29. En primer lugar, conforme a lo establecido en el apartado 2.2.2 de esta sentencia, en el presente caso existió una vulneración del derecho de petición de la actora.

En efecto, el PAP Buen Futuro no ha respondido la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez del señor Muñoz Bolaños y de la sustitución pensional en su favor. Así, en el expediente obra prueba que demuestra que el 26 de octubre de 2009, la actora elevó derecho de petición ante dicho patrimonio autónomo y que, al menos hasta la fecha de presentación de la actual acción (1° de octubre de 2010), no ha recibido ninguna respuesta.

En esta medida, en el caso concreto el PAP Buen Futuro incumplió los compromisos que le fueran impuestos a Cajanal E.I.C.E. en la sentencia T-1234 de 2008, pues ha pasado casi un año y la entidad no ha procedido a informarle ni a) los requisitos para que pueda producirse una decisión de fondo ni; b) las razones por las que no puede resolver la solicitud dentro de los términos legales y jurisprudenciales ni; c) cuándo se va a resolver su solicitud ni, finalmente, d) cuáles gestiones ha adelantado la entidad para dar trámite a su solicitud.

En este mismo sentido, para la Sala es claro que existe una violación del derecho de petición, pues la entidad no cumplió con el plazo establecido en el plan de acción presentado por Cajanal y aprobado por esta Corporación mediante auto A-305 de 2009. En efecto, en ese plan de acción esa entidad se comprometió a resolver las solicitudes de reconocimiento de pensiones dentro de un término de 9 meses.

30. Por otro lado, la Sala considera que, para resolver el caso concreto, debe pronunciarse sobre el derecho a la pensión de vejez del difunto esposo de la actora, con el fin de determinar si ésta tiene derecho a la sustitución pensional.

Consta en el acervo probatorio obrante en el expediente que el señor Muñoz Bolaños nació el día 7 de febrero de 1951 [47] . Por lo tanto, a 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, el actor tenía 43 años de edad. En esta medida, según lo dispuesto en el artículo 36 de dicha normatividad, puede pensionarse con la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión establecidos en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, pues es beneficiario del régimen de transición.

La actora demostró, mediante un certificado de tiempo de servicios expedido por la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte de la Alcaldía de Popayán [48] que, entre el 13 de mayo de 1982 y el 30 de mayo de 2007, su esposo trabajó durante 25 años y 18 días para el Departamento del Cauca, hecho que supone que haya cotizado al sistema de seguridad social en pensiones durante todo ese tiempo.

Adicionalmente, acreditó que su difunto esposo siguió laborando en la Institución Educativa Alférez Real de Popayán hasta el día de su muerte que se produjo el 6 de junio de 2009 [49] .

Por lo tanto, en el expediente está demostrado que el señor Muñoz Bolaños cumple con suficiencia el requisito del tiempo de servicios que, según el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, es de 20 años o más.

De igual manera, cumple con el requisito de la edad en la medida en que el difunto esposo de la actora cumplió 55 años de edad el 7 de febrero de 2006 porque nació el 7 de febrero de 1951 [50] .

Por estos motivos, la Sala estima que el difunto esposo de la actora tenía el derecho a que le fuera reconocida su pensión de vejez y al pago de una mesada correspondiente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio que, en el caso concreto, fue entre julio de 2008 y junio de 2009. En efecto, según se expuso con anterioridad, debido a que en la Ley 33 de 1985 se establece claramente cuál es el IBL para definir el monto de las mesadas pensionales, no es procedente aplicar la Ley 100 de 1993 en esta materia.

En este mismo sentido, para calcular ese salario base, el actor tenía derecho a que se le tuvieran en cuenta todos los factores salariales por él percibidos, aunque no estén enumerados en el artículo 3° de la Ley 33 de 1985, según lo dispuesto por el Consejo de Estado (apartado 2.2.4).

31. Adicionalmente, la Sala estima que no es necesario pronunciarse sobre la solicitud de la peticionaria relativa a que se tenga en cuenta la nueva asignación básica reconocida a su difunto esposo mediante el Decreto de la Alcaldía Municipal de Popayán No. 2541 de 16 de junio de 2009, en el cual se señaló que “ considerando que el Honorable Consejo de Estado (…) conceptuó que la homologación y nivelación salarial era un imperativo en los casos en los que la INCORPORACIÓN de los servidores administrativos pagados con recursos del Situado Fiscal hoy Sistema General de Participaciones, se hiciera en condiciones de inferioridad salarial frente a sus pares del Departamento o Municipio por

efectos de la descentralización establecida en la Ley 715 de 2001, en quienes concurrían similitud en cuanto a requisitos para el desempeño del empleo, funciones y responsabilidades [, se ordena] el pago de la nivelación salarial y la respectiva indexación total y definitiva correspondiente al periodo comprendido entre los años 2003 a 2007 (…) a los funcionarios administrativos de la planta global del Municipio de Popayán financiados con recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Educativo [, incluyendo al señor MUÑOZ BOLAÑOS ELIECER,] de conformidad con los decretos de Homologación y Nivelación Nos. 00332 y 00348 del 15 de octubre y 4 de noviembre de 2008 respectivamente" [51] .

Esto es así debido a que, para calcular el monto de la pensión de vejez, no se tienen en cuenta los salarios percibidos por el esposo de la peticionaria entre los años 2003 y 2007, sino las asignaciones con base en la cuales se hicieron los aportes al sistema de pensiones durante el último año de vida del señor Muñoz Bolaños, es decir, las asignaciones realizadas entre julio de 2008 y junio de 2009, que no fueron cobijadas por la homologación y nivelación salarial ordenada en el mencionado decreto municipal.

Esta medida, el salario percibido por el actor entre los años 2003 y 2007, no se tiene en cuenta para calcular el monto de la pensión en cabeza del señor Muñoz Bolaños, de conformidad con lo estipulado en el artículo 3° de la Ley 3 de 1985, estudiada con anterioridad (apartado 2.2.4 de esta sentencia).

32. Por otro lado, la actora cumple los requisitos para que se le reconozca la sustitución pensional analizados en el apartado 2.2.3 de esta providencia.

En primer lugar, el derecho de su esposo a obtener el reconocimiento de la pensión de vejez nació cuándo cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicios consagrados en el artículo 3° de la Ley 33 de 1985, es decir, mucho antes del momento de su fallecimiento.

Por lo tanto, si bien para el momento en el que el esposo de la peticionaria falleció, todavía no se le había reconocido su derecho a la pensión, ya se había causado el derecho. Además, mediante escrito de 31 de agosto de 2007, el señor Eliécer Muñoz Bolaños solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante Cajanal E.I.C.E.

[52] . Sin embargo, según la afirmación de la peticionaria, que esta Sala asume como cierta debido a que está respalda por la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, hasta la fecha de presentación de la presente acción de tutela (1 de octubre de 2010 [53]), no se ha obtenido respuesta de fondo, sino simplemente un comunicado, con fecha de 7 de abril de 2009, informando al señor Muñoz Bolaños, que su solicitud se encontraba siendo estudiada [54] .

En segundo lugar, según el dicho de la actora, que esta Sala también tiene como cierto debido a que está respaldado por la presunción de veracidad estudiada en el apartado 2.2.5 de esta sentencia, convivió con su esposo desde el día 22 de agosto de 1980 [55] , fecha en que contrajeron matrimonio, hasta el día de su muerte, que se produjo el 6 de junio de 2009 [56] .

En tercer lugar, como se ha dicho, la peticionaria aportó pruebas tendientes a demostrar que dependía económicamente por entero del salario devengado por su difunto esposo [57] .

En cuarto lugar, como la actora nació el día 6 de enero de 1957, en la fecha de defunción de su esposo tenía más de 30 años de edad. 33. Finalmente, la Sala considera que, si bien en el apartado 2.2.2 de esta sentencia se señaló que la acción de tutela no es el medio idóneo para proteger el derecho de petición vulnerado por el PAP Buen Futuro, debido a que en el caso concreto también se están afectando los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de la actora, la acción de tutela sí es un mecanismo idóneo para que el PAP Buen Futuro proceda a ordenar el reconocimiento de la pensión de vejez del señor Eliécer Muñoz Bolaños y la sustitución pensional a favor de la peticionaria. Así, debido a la precaria

situación económica por la que está atravesando la señora Palacios Albán y teniendo en cuenta que desde el año 2007 su esposo solicitó la pensión de vejez, la Sala estima que, de conformidad con lo establecido en la sentencia T-1234 de 2008, se deben alterar los turnos para reconocerle la sustitución pensional con el objetivo de proteger sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social.

Aunque alterar los turnos supone una afectación del principio a la igualdad, la orden se justifica, pues la demora de las entidades demandadas en responder de fondo las solicitudes de reconocimiento y de sustitución pensional, ha producido una violación del derecho al mínimo vital en la medida en que, tal y como se demostró anteriormente, la peticionaria no cuenta con los recursos suficientes para llevar una vida digna. De allí que, en el caso concreto, se impone la necesidad de alterar los turnos de respuesta para darle prioridad al caso de la peticionaria, cuyo mínimo vital está siendo gravemente afectado.

34. Por los motivos antes expuestos, la Sala revocará parcialmente la sentencia de única instancia, dictada el día 19 de octubre de 2010 por el juzgado Cuarta Penal del Circuito de Popayán, mediante la que se tuteló el derecho fundamental de petición únicamente. En su lugar, también tutelará los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital.

En esta medida, ordenará al PAP Buen Futuro que, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente sentencia, proceda a reconocer: i) la pensión de vejez en cabeza del señor Eliécer Muñoz Bolaños y;

ii) la sustitución pensional a favor de la actora. 35. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, III.

RESUELVE Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de 19 de octubre de 2010, dictada por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Popayán, Cauca, mediante la cual se amparó el derecho fundamental de petición de la actora. En su lugar, CONCEDER no sólo el amparo del derecho de petición sino también de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de la actora.

Segundo.- ORDENAR al PAP Buen Futuro que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, proceda a reconocer: i) la pensión de vejez en cabeza del señor Eliécer Muñoz Bolaños, quien se identificaba con la cédula No. 10.525.675 de Popayán y; ii) la sustitución pensional a favor de la señora Blanca Edila Palacios Albán, identificada con la cédula No. 34.535.043 de Popayán.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ Magistrado Ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Así consta en la copia del acta civil de matrimonio No. 215941, anexada al expediente por la actora (folio 25, cuaderno 2).

[2] Al respecto, se puede consultar la copia del registro civil de nacimiento del señor Eliécer Muñoz Bolaños (folio 24, cuaderno 2). [3] Copia de esa solicitud reposa a folio 35, cuaderno 2, del expediente de la referencia.

[4] El tiempo de servicios del señor Muñoz Bolaños aparece en el Certificado de tiempo de servicios No. 0381 expedido por la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte de la Alcaldía de Popayán (folio 40, cuaderno 2).

[5] Así, el señor rector de la Institución Educativa Alférez Real de Popayán, certificó el día 27 de julio de 2009 que las funciones de celaduría “ fueron cumplidas a cabalidad por el Sr. ELIECER MUÑOZ BOLAÑOS [desde el 23 de diciembre de 2003] hasta el día 31 de mayo de 2009” (folio 60, cuaderno 2). Adicionalmente, la actora aportó las certificaciones laborales de su esposo correspondientes a los meses de julio a diciembre de 2008 (folios 62, 64, 66, 68, 70 y 73, cuaderno 2) y a los meses de enero a junio de 2009 (folios 75, 77, 79, 81, 83 y 85, cuaderno 2).

[6] Esta información aparece confirmada en el registro civil de defunción No. 06646954 del esposo de la actora (folio 23, cuaderno 2). [7] Folio 95, cuaderno 2.

[8] Folio 45, cuaderno 1. [9] Folio 1, cuaderno 2. [10] Sobre este punto, la actora manifestó que " la cesación definitiva de funciones de mi esposo en el Municipio de Popayán me ha dejado sin ingresos para cotizar al sistema general de seguridad social en salud, poniéndose en riesgo los derechos a la salud, la integridad física y moral, pues en caso de sufrir alguna enfermedad vería gravemente comprometido mi derecho a la vida, ante la imposibilidad de obtener medios para una adecuada atención médica, máxime si se tiene en cuenta que se me han realizado ya dos cirugías (histerectomía y apendicetomía)" (folio 15, cuaderno 2).

[11] Para demostrar la precariedad de su situación económica, la actora aportó un certificado de ingresos y retenciones, correspondiente al año gravable 2008, en el que consta que el total de los ingresos percibidos por su esposo provenían del salario que percibía (folio 27, cuaderno 2). Adicionalmente, aportó una carta remitida por el Fondo de Empleados Colegio Francisco Antonio Ulloa (FONFAU) el 30 de junio de 2009, mediante cual se informa que " lamentamos la muerte del señor ELIECER MUÑOZ BOLAÑOS (Q.E.P.D). Sobre la obligación No. 2317 del 18 de marzo de 2009, contraída con FONFAU, le informo que únicamente había pagado dos (2) cuotas de doscientos dieciocho mil pesos ($218.000.00), siendo la obligación de tres millones novecientos veinticuatro mil pesos ($3.924.000.00) pagaderas en 18 cuotas de $218.000.00 cada una, según libranza que adjuntamos, la cual no tiene seguro de protección" (folio 56, cuaderno 2). En este mismo sentido, la peticionaria presentó una carta de cobro de una obligación contraída con la Caja de Compensación Familiar del Cauca de fecha 31 de agostos de 2009, en la que se comunica que el esposo de la actora " se encuentra en mora en el pago de su obligación por concepto de crédito de LIBRE INVERSIÓN, correspondiente a las cuotas de los meses de junio y julio de 2009, las cuales ascienden a $209.321.oo. Por lo tanto, le solicito que en un plazo máximo de cinco (5) días contados a partir de esa fecha, proceda a cancelar dicha obligación, más sus respectivos intereses por mora" (folio 58, cuaderno 2). Por otra parte, anexó una letra de cambio por un valor de $2.000.000.oo, firmada por la actora el día 6 de enero de 2010 y pagadera el día 7 de noviembre de 2010 (folio 61, cuaderno 2). Finalmente, presentó una declaración juramentada del señor Luís Alberto Delgado, en la que se afirma que " me consta que la señora BLANCA EDILIA, nunca ha trabajado porque siempre se dedico al hogar y a la atención de sus hijos y de su esposo, por lo tanto dependía totalmente de él en lo económico, ahora la señora BLANCA EDILIA, me manifiesta que tiene dificultar para sufragar los gastos que implica el sostenimiento de su hogar, como es la salud, servicios, deudas etc., a raíz de la muerte de su esposo el año pasado y con la consecuente dificultad económica que este hecho acarreó a doña BLANCA" (folio 93, cuaderno 2).

[12] Ver reporte de examen practicado a la peticionaria el día 21 de mayo de 2009 (folio 87, cuaderno 2). [13] Folio 88, cuaderno 2. [14] Folio 21, cuaderno 2.

[15] Folio 18, cuaderno 2. [16] Folio 101, cuaderno 2. [17] Folio 109, cuaderno 2. [18] Ibídem. [19] Folio 132, Cuaderno 2. [20] Folio 11, Cuaderno 2.

[21] Respecto a este punto, se pueden consultar, entre muchas, las siguientes sentencias: T-718 de 1998, T-660 de 1999, T-408 de 2000, T-398 y T-476 de 2001, T-947 de 2003 y T-620 de 2007.

[22] La prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar. Se opone, por tanto, a la que ha sido practicada con citación y audiencia de la parte contra la cual se pretende valer.

Así, en la sentencia T-199 de 2004, la Corte afirmó que: " Expresamente, la legislación colombiana no define qué debe entenderse por prueba sumaria, a pesar de que en diversos ordenamientos y para distintos fines se alude a la misma. Por ejemplo, el artículo 279 del Código de Procedimiento Civil establece que "Los documentos privados desprovistos de autenticidad tendrán el carácter de prueba sumaria, si han sido suscritos por dos testigos". De igual manera, el artículo

299 ibídem, referente al tema de los testimonios rendidos ante notarios y alcaldes, alude al mencionado instituto procesal; e igualmente, el artículo 4 de la Ley 716 de 2001 se refiere a la prueba sumaria para efectos de la depuración de los registros contables de las entidades públicas. No obstante, de vieja data, la doctrina y la jurisprudencia nacionales han precisado la noción de prueba sumaria. Así, para Antonio Rocha Alvira, la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar. En efecto, de conformidad con el artículo 29 Superior, toda prueba para ser considerada como tal debe ser sometida al principio de contradicción del adversario, lo cual significa que aunque de hecho en el proceso no haya sido controvertida, por ejemplo, porque la contraparte lo consideró inútil o haya dejado pasar la etapa procesal para hacerlo, se haya tenido la oportunidad procesal de hacerlo".

[23] Respecto a la característica de urgencia que debe tener el perjuicio irremediable, se puede consultar, entre otras, la sentencia T-525 de 2007, en la que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela porque el peticionario tenía a su disposición un medio ordinario de defensa judicial y no probaba el elemento de la urgencia, necesario para la configuración del perjuicio irremediable. En este caso, el peticionario interpuso acción de tutela para pedir que se ordenara a su ARP la autorización de una cirugía pero la Corte no tuteló su derecho a la salud porque dicha cirugía ya había sido autorizada por la EPS del peticionario, de manera que no era necesario tomar medidas urgentes para conjurar la producción de un daño inminente.

[24] Respecto a la característica de gravedad, se puede estudiar, entre muchas otras, la sentencia T- 640 de 1996, en la que la Corte decidió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta porque el peticionario tenía a disposición un medio de defensa judicial y no se configuraba un perjuicio irremediable en la medida en la que el derecho que se pretendía proteger no reportaba gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico. Así, en esta oportunidad, la Corte afirmó que: " la restricción al derecho de circulación en determinado medio de transporte y en un horario restringido a unas pocas horas nocturnas dentro de los fines de semana, no puede considerarse, a juicio de esta Sala, una vulneración grave del derecho a la libre circulación que consagra el artículo 24 de nuestra Carta Política ".

[25] En relación a la impostergabilidad del amparo, puede consultarse, entre otras, la sentencia T-535 de 2003, en la que se estudió el caso de un profesor de la Universidad de los Andes que consideraba que había sido injustamente despedido, en el año 1997, debido a la publicación de unos artículos que criticaban la gestión administrativa del Rector de esa institución. En dicha oportunidad, la Corte no tuteló los derechos invocados debido a que el paso del tiempo había desvirtuado la inminencia del perjuicio y la urgencia de las medidas transitorias a adoptar.

[26] En esta sentencia se estudió el caso de un actor al que le adeudaban todas las mesadas pensionales desde el mes de junio de 2001 hasta el mes de febrero de 2002, fecha de presentación del escrito de tutela.

[27] En esta providencia se resolvieron dos expedientes de tutela acumulados. En el primer caso, le adeudaban al peticionario las mesadas pensionales desde el mes de agosto de 1998 hasta el mes de abril de 1999. En el segundo caso, la entidad demandada había dejado de pagar el salario de la actora desde el mes de agosto de 1998 debido a la crisis financiera por la que atravesaba la institución. En ambos casos se tutelaron los derechos invocados por los peticionarios.

[28] En esa sentencia, la Corte Constitucional resolvió el caso de unos pensionados y de unas personas sustitutas de pensionados por CAJANAL que adquirieron su derecho a la pensión cuando ostentaban los cargos de consejeros de Estado, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura, o en calidad de pensionados sustitutas de aquellas y que solicitaron se reliquidara su pensión para nivelarla con la devengada por los congresistas.

[29] La referencia a la pensión sustitutiva y a la pensión de sobreviviente ha sido utilizada de manera similar, bajo la noción de que ambas tienen la finalidad de "proteger al núcleo familiar que se ve desamparado por el fallecimiento de la persona que proveía lo necesario para el sustento del hogar en sus diferentes aspectos" (T- 1067-01). Empero, se ha de

señalar que técnicamente corresponde a nociones diferentes, según se expuso en sentencia de constitucionalidad C- 617-01: la sustitución pensional o pensión sustitutiva hace referencia a la situación que se presenta ante la muerte del pensionado, por vejez o por invalidez, hipótesis en la cual tiene lugar la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación económica que venía recibiendo su titular y no la generación de una prestación nueva o diferente.

La pensión de sobreviviente por su parte ocurre ante la muerte del afiliado, se paga a sus familiares y es una nueva prestación de la que no gozaba el causante, que se genera -previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley- en razón de su muerte.

[30] T-173-94, T-789-03, T-1229-03. [31] Ver entre otras sentencias: C-002-99, T-190-93, T-1067-01, C- 1094-03, T-789-03, T-425-04, C-451-05, T-104-06, T-1056-06.

[32] Ver Sentencia C-789 de 2002, mediante la que se estableció que los potenciales beneficiarios del régimen de transición por la edad que tenían a 1° de abril de 1994 y que decidieron renunciar voluntariamente al régimen de prima media con prestación definida, trasladándose al de ahorro individual, perdieron la posibilidad de pensionarse bajo las condiciones de tiempo, edad y monto de la pensión establecidos en las normas anteriores a la Ley 100 de 1993. Contrariamente, las personas que, al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenían quince años o más de tiempo cotizado y que se trasladaron al régimen de ahorro individual, no pierden la protección del régimen de transición por trasladarse al régimen de ahorro individual.

[33] “ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres , o quince (15) o mas años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes, al momento en que cumplieron tales requisitos.

PARÁGRAFO. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1o) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las Cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio" (subrayado por fuera de texto).

[34] Sentencia T-879 de 2010 en la que se estudió el caso de un actor que demandó unas resoluciones del ISS mediante las cuales se le negó el reconocimiento de la pensión de vejez por no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993. En ese evento, la Corte tuteló los derechos al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social del peticionario al considerar que éste sí estaba cobijado por el régimen de transición y, en consecuencia, sí cumplía con los requisitos exigidos en la Ley 33 de 1985.

[35] Sobre esta regla se puede analizar la sentencia T- 997 de 2007, mediante la cual la Corte Constitucional decidió no tutelar los derechos invocados por los peticionarios, al considerar que la providencia por ellos impugnados no había incurrido en una causal específica de procedibilidad, al haber decidido liquidar el monto de la pensión de los actores con base en lo dispuesto en la Convención Colectiva de trabajo vigente para esa época y no con base ni en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, ni en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

[36] Para profundizar sobre este tema se puede estudiar la sentencia T-631 de 2002 en la cual esta Corporación señaló que cuando un funcionario de la rama judicial o del Ministerio Público, es beneficiario del régimen de transición, se debe aplicar en su integridad el artículo 6º del Decreto 546 de 1971 para liquidar el monto de la pensión de vejez, sin que sea procedente aplicar el IBL consagrado en el inciso 3º del artículo 26 de la Ley 100 de 1993, en la medida en que en ese decreto está establecida claramente la fórmula matemática para calcular el monto de la pensión.

[37] "ARTÍCULO 1. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.

En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta Ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno.

Parágrafo 1º. Para calcular el tiempo de servicio que da derecho a la pensión de jubilación o vejez, solo se computarán como jornadas completas de trabajo las de cuatro (4) o más horas diarias. Si las horas de trabajo señaladas para el respectivo empleo o tarea no llegan a ese límite, el cómputo se hará sumando las horas de trabajo real y dividiéndolas por cuatro (4); el resultado que así se obtenga se tomará como el de días laborados y se adicionará con los de descanso remunerado y de vacaciones, conforme a la ley".

[38] "ARTICULO 3o. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que la remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.

Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional:

asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras;

bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio". [39] Sentencia de 18 de febrero de 2010, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A.

[40] "ARTICULO 19. INFORMES. El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad.

El plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación.

Los informes se considerarán rendidos bajo juramento". "ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa".

[41] En esta sentencia se tuteló el derecho a la estabilidad laboral reforzada de una mujer embarazada que fue despedida sin la debida autorización del inspector de trabajo. En esa oportunidad, la Corte aplicó la presunción de veracidad, consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, para darle validez a la afirmación de la peticionaria según la cual le había informado de manera verbal al empleador de su estado de embarazo, aunque en el expediente no obraba prueba en ese sentido.

[42] Así, no sólo en el escrito de tutela la accionante afirmó ser ama de casa y depender económicamente del salario devengado por su esposo, sino que aportó una declaración juramentada del señor Luis Alberto Delgado, en la que se afirma que " me consta que la señora BLANCA EDILIA, nunca ha trabajado porque siempre se dedicó al hogar y a la atención de sus hijos y de su esposo, por lo tanto dependía totalmente de él en lo económico" (folio 93, cuaderno 2).

[43] Esta información aparece confirmada en el registro civil de defunción No. 06646954 del esposo de la actora (folio 23, cuaderno 2). [44] Folio 27, cuaderno 2.

[45] Folio 93, Cuaderno 2. [46] En efecto, a portó una carta remitida por el Fondo de Empleados Colegio Francisco Antonio Ulloa (FONFAU) el 30 de junio de 2009, mediante cual se informa que " lamentamos la muerte del señor ELIECER MUÑOZ BOLAÑOS (Q.E.P.D). Sobre la obligación No. 2317 del 18 de marzo de 2009, contraída con FONFAU, le informo que únicamente había pagado dos (2) cuotas de doscientos dieciocho mil pesos ($218.000.00), siendo la obligación de tres millones novecientos veinticuatro mil pesos ($3.924.000.00) pagaderas en 18 cuotas de $218.000.00 cada una, según libranza que adjuntamos, la cual no tiene seguro de protección" (folio 56, cuaderno 2). En este mismo sentido, la peticionaria presentó una carta de cobro de una obligación contraída con la Caja de Compensación Familiar del Cauca de fecha 31 de agostos de 2009, en la que se comunica que el esposo de la actora " se encuentra en mora en el pago de su obligación por concepto de crédito de LIBRE INVERSIÓN, correspondiente a las cuotas de los meses de junio y julio de 2009, las cuales ascienden a $209.321.oo. Por lo tanto, le solicito que en un plazo máximo de cinco (5) días contados a partir de esa fecha, proceda a cancelar dicha obligación, más sus respectivos intereses por mora" (folio 58, cuaderno 2). Por otra parte, anexó una letra de cambio por un valor de $2.000.000.oo, firmada por la actora el día 6 de enero de 2010 y pagadera el día 7 de noviembre de 2010 (folio 61, cuaderno 2).

[47] Al respecto, se puede consultar la copia del registro civil de nacimiento del señor Eliécer Muñoz Bolaños (folio 24, cuaderno 2). [48] Folio 40, cuaderno 2.

[49] Ver pie de páginas No. 5 de esta sentencia. [50] Al respecto, se puede consultar la copia del registro civil de nacimiento del señor Eliécer Muñoz Bolaños (folio 24, cuaderno 2).

[51] Folios 46-47, cuaderno 2. [52] Copia de esa solicitud reposa a folio 35, cuaderno 2, del expediente de la referencia. [53] Folio 99, cuaderno 2.

[54] Folio 45, cuaderno 1. [55] Copia del acta civil de matrimonio No. 215941 reposa a folio 25, cuaderno 2 del expediente. [56] Folio 23, cuaderno 2.

[57] Sobre este punto, se puede consultar el párrafo 25 de esta sentencia.

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