COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/231/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/231/11
Expediente	—
Fecha	2011-03-31
Sala	Sala Octava de Revisión
Magistrado ponente	HUMBERTO ANTONIO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Sobrevivientes
- /Pension De Sobrevivientes
- Irrenunciabilidad De La Pension De Sobrevivientes
- Accion De Tutela Contra Acto Administrativo En Materia Pensional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Fines perseguidos con la figura de la pensión de sobrevivientes apuntan a (i) alcanzar fines conformes con los postulados de justicia retributiva y equidad; y (ii) proteger al núcleo familiar que queda desamparado por la muerte de quien

Texto completo

T-231-11 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-231/11 PENSION DE SOBREVIVIENTES -Naturaleza jurídica /PENSION DE SOBREVIVIENTES -Finalidad Los fines perseguidos con la figura de la pensión de sobrevivientes apuntan a (i) alcanzar fines conformes con los postulados de justicia retributiva y equidad;

y (ii) proteger al núcleo familiar que queda desamparado por la muerte de quien lo sostenía económicamente. Adicionalmente, no obstante tratarse de una prestación económica, en determinados casos ha sido considerada en términos de derecho fundamental habiéndose entendido que también apunta a proteger, en especial, a aquellos integrantes del núcleo familiar que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, a efectos de evitar que caigan en un estado de abandono y miseria.

IRRENUNCIABILIDAD DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES -Imprescriptibilidad Una consecuencia que se deriva de la irrenunciabilidad del derecho a la pensión de sobrevivientes es su imprescriptibilidad, lo que implica que ésta prestación puede ser reclamada en cualquier tiempo, siempre que el interesado cumpla con los requisitos establecidos por el legislador, quien es el competente para establecer los requisitos y beneficiarios de aquélla.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL -Procedencia excepcional PENSION DE SOBREVIVIENTES -Caso en que se negó reconocimiento y pago a hijo discapacitado argumentando ausencia de dependencia económica Referencia:

expediente T- 2.934.095 Accionante: María del Carmen Ruiz Rodríguez, actuando como guardadora de Luís Enrique Ruiz Rodríguez. Demandado: Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP.

Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011). La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, María Victoria Calle Correa y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de la sentencia de amparo proferida el 2 de diciembre de 2010 por el Juzgado 41 Civil Municipal de Bogotá, mediante la cual se resolvió la acción de amparo instaurada por la señora María del Carmen Ruiz Rodríguez, actuando como guardadora de Luís Enrique Ruiz Rodríguez, contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos. Los hechos relatados por la señora María del Carmen Ruiz Rodríguez son los siguientes: 1. Asegura que debido al grado de incapacidad en que se encuentra su hermano, Luís Enrique, presentó una demanda de jurisdicción voluntaria ante los jueces de familia de Bogotá, aportando para ello los respectivos testimonios, así como un examen practicado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

2. El Juzgado 4 de Familia de Bogotá, mediante providencia del 19 de junio de 2003, decretó la interdicción definitiva del señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez, debido a que no demostraba encontrarse en capacidad para administrar sus bienes, habiendo nombrado como curadora a su hermana, la señora María del Carmen Ruiz Rodríguez.

3. El 29 de julio de 2005, la señora María del Carmen, actuando en calidad de curadora y ante el fallecimiento de su padre, solicitó ante el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, la cual le fue negada.

4. El FONCEP alega que su decisión se fundamenta en que, según las declaraciones que fueron rendidas durante el proceso de interdicción, se logró establecer que el señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez no vivía con su padre, sino con sus hermanos, y por ende, no dependía económicamente del padre fallecido.

5. Mediante resolución núm. 2618 del 26 de octubre de 2010, el FONCEP negó una solicitud de revocatoria directa, encaminada al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, a favor del discapacitado.

6. Por último, afirma que el interdicto no cuenta con ningún ingreso económico. Con base en los referidos hechos, se solicita amparar los derechos fundamentales del señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez, y en consecuencia, se le conceda la pensión de sobreviviente de su fallecido padre.

2. Respuesta de la entidad accionada. Marcela Vizcaíno Jara, actuando en su calidad de Gerente de Pensiones del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP, contestó la petición de amparo, en el sentido de alegar la improcedencia de la misma.

En cuanto a los antecedentes administrativos, explica que mediante resolución del 8 de julio de 1981, la Caja de Previsión Social de Bogotá reconoció una pensión mensual por invalidez a favor del señor Jorge Enrique Ruiz Ruiz, en cuantía de $ 3.394 pesos, equivalente al 75% del salario promedio devengado en su último año de servicio, a partir del 23 de octubre de 1978, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, literal c) de la ley 6ª de 1945, vigente para la fecha en que se consolidó el derecho a la pensión.

Asegura que con ocasión de la muerte del señor Ruiz, ocurrida el 1 de agosto de 2003, al día siguiente se presentaron los señores Jorge Enrique, María del Pilar y Luís Enrique, hijos mayores del causante, quienes en calidad de herederos autorizaron a su hermana María del Carmen para que, en su nombre y representación, solicitara el valor de las mesadas causadas y no cobradas por concepto de reliquidación de la pensión, para lo cual aportaron los registros civiles de nacimiento, con los que acreditaban su calidad de hijos y herederos del pensionado fallecido.

Explica que la anterior solicitud fue resuelta negativamente mediante resolución del 19 de septiembre de 2005, teniendo en cuenta que no cumplieron con los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil.

Afirma que " Luego el 15 de febrero de 2005 acudió ante la entidad la señora DOLORES PINZÓN DE RUIZ, en calidad de cónyuge sobreviviente del señor JORGE ENRIQUE RUIZ RUIZ, a reclamar la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de su esposo, para lo cual aportó el registro de defunción, registro civil de matrimonio contraído con el causante y la declaración extrajuicio en la que daba cuenta de su convivencia con el causante hasta la fecha de su muerte y su dependencia económica respecto del mismo. Es por ello que la señora MARÍA DEL CARMEN RUIZ RODRIGUEZ, haciendo uso del derecho de petición radicado el 07 de julio de 2005 manifestó que la señora DOLORES PINZÓN DE RUIZ estuvo separada por más de 35 años del señor JORGE ENRIQUE RUIZ RUIZ y en tal virtud solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de su hermano inválido LUÍS ENRIQUE RUIZ RODRÍGUEZ, sin allegar las pruebas correspondientes, sin embargo, mediante escrito radicado el 29 de julio aportó entre otros el examen psiquiátrico realizado al inválido por el Instituto Nacional de Medicina Legal a LUÍS ENRIQUE, declaraciones de testigos y la sentencia proferida por el Juzgado 4º de Familia de Bogotá, que lo declaró interdicto y designó como su guardadora legítima, con acta de posesión y discernimiento del cargo ." Agrega que la pensión de sobrevivientes no le puede ser pagada al hijo discapacitado, por cuanto la Ley 100 de 1993, modificada por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, precisa que son beneficiarios, entre otros, " los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez ".

Al respecto, la entidad demandada precisa que, según consta en las declaraciones rendidas ante el juez de familia, el causante era " enfermo mental, alcohólico y maltrataba a su hijo inválido, por lo tanto no recibía de él ningún apoyo moral, ni económico ", desvirtuándose, de esta manera, la condición de dependencia.

Por último, señala que existen otros mecanismos de defensa judicial, por cuanto se encuentra agotada la vía gubernativa. 3. Fallo de instancia única.

El Juzgado 41 Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 2 de diciembre de 2010 decidió negar el amparo solicitado, por las siguientes razones.

Afirma que el acto administrativo mediante el cual se negó la pensión de sobreviviente data del año 2006, sin que se hubieran presentado los recursos de ley en vía gubernativa.

Aunado a lo anterior, y en pocas palabras, la falladora explica que el peticionario cuenta con otras vías procesales para solicitar el reconocimiento y pago de su pensión, motivo por el cual la tutela resulta ser, a todas luces, improcedente.

III. PRUEBAS. Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales pertinentes: - Fotocopia de la sentencia proferida el 19 de junio de 2003 por el Juzgado 4º de Familia de Bogotá.

- Fotocopia de la sentencia emitida el 30 de septiembre de 2003 por la Sala de Familia del Tribunal de Bogotá. - Registro Civil de Defunción del señor Jorge Enrique Ruiz Ruiz.

- Fotocopia de la resolución núm. 229 del 31 de enero de 2006 de la Secretaría de Hacienda de Bogotá. - Fotocopia de la resolución núm. 2618 del 26 de octubre de 2010 del FOCEP.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA 1. Competencia Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar y decidir la presente acción de tutela.

2. Problema jurídico planteado. En la presente ocasión, la Sala debe examinar el caso de una acción de tutela instaurada por la señora María del Carmen Ruiz Rodríguez, actuando como guardadora de su hermano, el señor Luís Enrique Ruiz

Rodríguez, encaminada a que el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP le reconozca a este último la pensión de sobreviviente, tras la muerte de su padre.

El problema jurídico principal del caso consiste en que el causante, quien era pensionado desde 1981 por invalidez de la extinta EDIS, una vez fallecida su esposa, cayó en un estado de alcoholismo que lo condujo a desatender por completo sus deberes para con Luís Enrique, quien padece, desde niño, retardo mental moderado. Debido al estado de abandono total en que se encontraba el discapacitado mental, sus hermanas, quienes deben además atender múltiples deberes familiares, decidieron instaurar una demanda de jurisdicción voluntaria, a efectos de amparar los derechos de su hermano.

En el curso del proceso de familia, se logró probar lo siguiente: (i) que el señor Luís Enrique presenta un retardo mental moderado, enfermedad que le ha imposibilitado adaptarse a un sistema educativo tradicional, no cuenta con trabajo alguno, no sabe leer ni escribir, e incluso tiene dificultades para comprender adecuadamente sus hábitos higiénicos; (ii) su padre, debido al alcoholismo que padecía, no colaboraba económicamente con el sostenimiento de Luís Enrique; (iii) su hermana María del Carmen, tiene un trabajo de medio tiempo, gana el salario mínimo y no cuenta con bienes de fortuna; y (iv) las demás hermanas del peticionario, están viviendo también una situación económica muy precaria.

El Juzgado 4º de Familia de Bogotá, mediante sentencia del 19 de junio de 2003, decidió decretar la interdicción judicial definitiva de Luís Enrique, habiéndose nombrado como curadora a su hermana María del Carmen, providencia que fue confirmada por el Tribunal Superior de Bogotá.

La Secretaría de Hacienda de Bogotá, mediante resolución núm. 229 del 31 de enero de 2006, decidió negar la solicitud de pensión de sobrevivientes, a favor de Luís Enrique, por cuanto, en los términos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, son beneficiarios de aquélla “ los hijos inválidos que dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez ”.

Frente a tal decisión no se interpuso recurso alguno. El 1 de octubre de 2010, la señora María del Carmen elevó una petición de revocatoria directa del acto administrativo, la cual fue negada mediante resolución núm. 2618 del 26 de octubre del 2010.

Una vez presentada la petición de amparo, el FONCEP respondió que su actuación se había ajustada a la ley, por cuanto se encontraba probado que el causante no respondía económicamente por el discapacitado mental.

El Juzgado 41 Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 2 de diciembre de 2010 decidió negar el amparo solicitado, en esencia, por cuanto no se había acudido ante la jurisdicción competente, a efectos de atacar el acto administrativo.

Así las cosas, la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿procede la acción de tutela, como mecanismo excepcional, para ordenarle a una entidad administrativa que reconozca una pensión de sobrevivientes, a favor de un discapacitado mental, quien no puede trabajar ni valerse por si mismo y cuya subsistencia depende exclusivamente de una hermana madre de varios hijos, quien devenga el salario mínimo, a pesar de que su padre, debido al alcoholismo que padecía, no cumplía con sus deberes legales mínimos de manutención de su hijo, exigencia esta de orden legal para ser beneficiario de una pensión de sobrevivientes?. Lo anterior, además teniendo en cuenta que tampoco se acudió a la jurisdicción administrativa en su momento.

Para los anteriores efectos, la Sala analizará (i) la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes; (ii) la imprescriptibilidad de los derechos pensionales; (iii) procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos en materia pensional, como mecanismo definitivo; (iv) resolverá el caso concreto.

3. La naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes. En distintas ocasiones, la Corte se ha pronunciado, en fallos de control abstracto de constitucionalidad y en amparos, en relación con la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes.

Así, en sentencia T- 190 de 1993, esta Corporación señaló el fin principal perseguido con la pensión de sobrevivientes, en los siguientes términos:

“La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido” Posteriormente, en sentencia C- 1094 de 2003, retomando el precedente sentado en sentencia C- 1176 de 2001, esta Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra unos artículos de la Ley 797 de 2003, mediante la cual se reformó algunas disposiciones de la Ley 100 de 1993, en punto a los requisitos y beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

Así, en relación con la finalidad que está llamada a cumplir la pensión de sobrevivientes, el juez constitucional consideró lo siguiente: “ La pensión de sobrevivientes.

La Constitución Política consagra una serie de mandatos referentes a la naturaleza, cobertura y efectos de la seguridad social. En el artículo 48 la define como un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Dispone igualmente la Carta que la seguridad social es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes (art. 48).

Por su parte, el legislador ha dispuesto que 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 ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones [1] .

La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades”.

A su vez, en lo atinente a los requisitos y beneficiarios, la Corte consideró lo siguiente: Requisitos y beneficiarios de la pensión de sobrevivientes Esta Corporación se ha pronunciado acerca de la finalidad y legitimidad de los requisitos de índole temporal o personal que señale el legislador para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Según lo expuesto en la sentencia C-1176 de 2001, es 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. Igualmente suponer que el señalamiento de exigencias pretende favorecer económicamente a matrimonios y uniones permanentes de hecho que han demostrado un compromiso de vida real y con vocación de permanencia;

también se ampara el patrimonio del pensionado, de eventuales maniobras fraudulentas realizadas por personas que sólo persiguen un beneficio económico con la sustitución pensional. Por esto, dijo la Corte, con el establecimiento de tales

requisitos se busca desestimular la ejecución de conductas que pudieran dirigirse a obtener ese beneficio económico, de manera artificial e injustificada.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado también que el artículo 48 de la Constitución otorga un amplio margen de decisión al legislador para configurar el régimen de la seguridad social.

En ejercicio de esta atribución y de acuerdo con las disposiciones demandadas, las cuales guardan una estrecha relación material entre sí, el legislador distingue entre requisitos exigidos en relación con las condiciones de causante al momento de su fallecimiento (art. 12) y calidades de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes (art. 13)".

Luego, en sentencia C- 451 de 2005, el juez constitucional estimó que los fines perseguidos con la pensión de sobrevivientes, eran los siguientes:

"En este orden de ideas, la pensión de sobrevivientes atiende un importante objetivo constitucional cual es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, pues con esta prestación se pretende que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas que dependían del causante y compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades económicas más urgentes [2] .

Sin embargo, la jurisprudencia ha precisado que el régimen de la pensión de sobrevivientes no se inspira en la acumulación de un capital que permita financiarla, sino en el aseguramiento del riesgo de deceso del afiliado".

Ahora bien, en los casos en los cuales en materia de pensión de sobrevivientes esté de por medio el disfrute de los derechos fundamentales de personas que sufran de una discapacidad mental, la Corte ha estimado que los requisitos legales previstos para ser beneficiario de la misma, deben ser entendidos de conformidad con el deber especial que tiene el Estado de brindarles una protección especial. Así por ejemplo, en sentencia T- 072 de 2002, esta Corporación consideró que, si bien la pensión de sobrevivientes es una prestación económica, también ha sido catalogada como un derecho fundamental, pues " busca lograr en favor de las personas que se encuentran involuntariamente en circunstancias de debilidad manifiesta- originada en diferentes razones de tipo económico, físico o mental y que requieren de un tratamiento diferencial positivo o protector -, un trato digno y justo, por parte de la entidad que debe reconocer y pagar la pensión." En el mismo sentido, la Corte en sentencia T- 941 de 2005, estimó lo siguiente:

"En particular, la pensión de sobrevivientes es aquella que deja el pensionado o el trabajador activo a sus beneficiarios al morir, la cual busca proteger a las personas que por alguna razón se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta ya sea por motivos de tipo económico, físico o mental" .

(negrillas y subrayados agregados). Tal es la importancia de la finalidad asignada a la pensión de sobrevivientes que la jurisprudencia ha previsto, entre otras consecuencias, la censura decidida de los actos que desconozcan dicho propósito. Por ejemplo, en la sentencia C-111 de 2006 se señaló:

" Cualquier decisión administrativa , legislativa o judicial que desconozca esa realidad, e implique por consiguiente la reducción de las personas a un estado de miseria , abandono, indigencia o desprotección, debe ser retirada del ordenamiento jurídico por desconocer la protección especial que la Constitución le otorgó al mínimo vital y a la dignidad humana como derechos inalienables de la persona, y a los principios constitucionales de solidaridad y protección integral de la familia, como soportes esenciales del Estado Social de Derecho ".

En este orden de ideas, los fines perseguidos con la figura de la pensión de sobrevivientes apuntan a (i) alcanzar fines conformes con los postulados de justicia retributiva y equidad; y (ii) proteger al núcleo familiar que queda desamparado por la muerte de quien lo sostenía económicamente. Adicionalmente, no obstante tratarse de una prestación económica,

en determinados casos ha sido considerada en términos de derecho fundamental habiéndose entendido que también apunta a proteger, en especial, a aquellos integrantes del núcleo familiar que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, a efectos de evitar que caigan en un estado de abandono y miseria.

4. La imprescriptibilidad de la pensión de sobrevivientes. Al ser considerada la pensión de sobrevivientes, en determinados supuestos, en términos de derecho fundamental, al igual que sucede, por ejemplo, con las pesión de invalidez o de vejez, la Sala entiende que se está ante un derecho subjetivo, que deriva del derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 superior, y por ende, irrenunciable.

Una consecuencia que se deriva de la irrenunciabilidad del derecho a la pensión de sobrevivientes es su imprescriptibilidad, lo que implica que ésta prestación puede ser reclamada en cualquier tiempo, siempre que el interesado cumpla con los requisitos establecidos por el legislador, quien es el competente para establecer los requisitos y beneficiarios de aquélla.

En efecto, en sentencia T-746 de 2004, se indicó: “En materia de reconocimiento de derechos pensionales, la Corte ha precisado que “es un derecho imprescriptible , en atención a los mandatos constitucionales que expresamente disponen que dicho derecho es irrenunciable (art. 48 C.P) y que, a su vez, obligan a su pago oportuno (art. 53 C.P). (…) Para la Corte la naturaleza no extintiva de dicho derecho, constituye un pleno desarrollo de los principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad y, además, propende por la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, con la finalidad de asegurar el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas (arts. 1°, 46 y 48 C.P).” En este orden de ideas, una persona que sea beneficiaria de una pensión de sobrevivientes no pierde tal derecho por no haberlo reclamado en su momento.

5. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos en materia pensional, como mecanismo definitivo. Reiteración de jurisprudencia.

De manera constante, la Corte ha considerado en relación con la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección de derechos fundamentales que podrían verse vulnerados o amenazados por mandamientos consagrados en actos emitidos por la administración, que por regla general aquélla no es adecuada para controvertirlos, sino que, por el contrario, la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, en algunos casos excepcionales, esta Corporación ha considerado que el amparo procede como mecanismo definitivo de protección de derechos fundamentales, y no transitorio. Así, en sentencia T- 571 de 2002, el juez constitucional consideró lo siguiente:

“En consecuencia, la Corte ha determinado que el juez de tutela, debe aún en forma oficiosa, revisar el acto administrativo que niega el reconocimiento de una pensión para establecer si no se ha incurrido en una vía de hecho. Esto significa, que el juez de tutela para estudiar los casos de solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación, no puede reducir su análisis a las condiciones de cumplimiento del derecho de petición sino, debe evaluar en forma concomitante, si en la respuesta que le brinda la entidad administradora de las pensiones al peticionario, no incurre en una vía de hecho al dilatar el goce efectivo de un derecho causado por razones ajenas al solicitante.

En el mismo fallo, la Corte estableció los casos excepcionales en los cuales el amparo procede como mecanismo definitivo y no transitorio en materia pensional:

“Conforme a lo expuesto, es posible identificar en la jurisprudencia de la Corporación dos eventos en los cuales podrían configurarse vías de hecho en el acto administrativo proferido con ocasión de la solicitud pensional:

i. Cuando en el acto administrativo por medio del cual se define el reconocimiento de una pensión de jubilación se declara que el peticionario cumple con los requisitos establecidos por la ley para acceder al status de pensionado pero se

le niega el reconocimiento del derecho por razones de trámite administrativo, por ejemplo la expedición del bono pensional.

ii. Cuando en el acto administrativo por medio del cual se define el reconocimiento de la pensión de jubilación se incurre en una omisión manifiesta al no aplicar las normas que corresponden al caso concreto o elige aplicar la norma menos favorable para el trabajador, en franca contradicción con la orden constitucional del principio de favorabilidad. Por ejemplo, cuando se desconoce la aplicación de un régimen especial o se omite aplicar el régimen de transición previsto en el sistema general de pensiones. Se configura la vía de hecho por omisión manifiesta en la aplicación de las normas porque al tratarse de derechos provenientes de la seguridad social son irrenunciables y si la persona cumple con los requisitos previstos por la ley para que le sea reconocido su derecho de pensión conforme a un régimen especial o de transición, esta es una situación jurídica concreta que no puede ser menoscabada. La posición de quien cumple con lo exigido por la ley configura un auténtico derecho subjetivo exigible y justiciable.

Bajo las señaladas condiciones, y tomando en consideraciones las especificidades del caso concreto, la Corte ordenó un amparo definitivo y no transitorio.

En el mismo sentido, se había pronunciado la Corte en sentencia T- 083 de 2004, cuando consideró lo siguiente: “No obstante lo dicho, la regla que restringe la participación de la acción de tutela en la protección de los derechos prestacionales tampoco es absoluta. Conforme con su propia filosofía, la Corte ha venido sosteniendo que, excepcionalmente, es posible el reconocimiento de esta clase de derechos por la vía del amparo constitucional, no solo cuando se ejerce como mecanismo transitorio, caso en el cual es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando el medio judicial preferente es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para brindar una protección inmediata, circunstancias que deben ser valorados por el juez constitucional en cada caso particular”.

Este último razonamiento encuentra pleno respaldo en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, el cual, al referirse a las causales de improcedencia del amparo constitucional, señala claramente que la existencia de otros medios de defensa judicial tendrá que ser apreciada “en concreto” por el juez, teniendo en cuenta el grado de eficiencia y efectividad del mecanismo judicial frente a las circunstancias en que se encuentre el solicitante al momento de invocar la protección del derecho presuntamente conculcado .

Amparada en ese mandato, la Corte expresó en uno de sus primeros pronunciamientos, lo siguiente: “...el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela. De no ser así, se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y con desconocimiento absoluto del querer expreso del Constituyente.” (Sentencia T-414 de 1992).

Recientemente reiteró la Corte: “...la jurisprudencia de esta Corporación sostiene que la acción de tutela procede a pesar de existir otro medio de defensa judicial, cuando: i) se considera que éste es ineficaz debido a que no resuelve el conflicto de manera integral, [3] o ii) éste no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia particular de una protección inmediata...” (Sentencia T-076 de 2003).

En esa misma sentencia, la Corte precisó las razones por las cuales, de manera excepcional, la acción de tutela está llamada a prosperar en materia pensional, no como mecanismo transitorio sino definitivo:

“Con base en ello, este alto Tribunal ha sostenido que la procedencia excepcional de la acción de tutela en los casos de reconocimiento o reliquidación de pensiones, adquiere cierto grado de justificación cuando sus titulares son personas de la tercera edad, ya que se trata de sujetos que por su condición económica, física o mental se encuentran en condición de

debilidad manifiesta, lo que permite otorgarles un tratamiento especial y diferencial más digno y proteccionista que el reconocido a los demás miembros de la comunidad [4] .

Para la Corte, la tardanza o demora en la definición de los conflictos relativos al reconocimiento y reliquidación de la pensión a través de los mecanismos ordinarios de defensa, sin duda puede llegar a afectar los derechos de las personas de la tercera edad al mínimo vital, a la salud, e incluso a su propia subsistencia, lo que en principio justificaría el desplazamiento excepcional del medio ordinario y la intervención plena del juez constitucional, precisamente, por ser la acción de tutela un procedimiento judicial preferente, breve y sumario de protección de los derechos fundamentales.

El criterio de interpretación acogido por la jurisprudencia constitucional en torno a este punto, tiene un fundamento de principio en los artículos 13 y 46 de la Carta, los cuales le imponen al Estado, por una parte, el deber de brindar una protección especial "a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta", y por la otra, la obligación de concurrir, con la colaboración de la sociedad y la familia, a "la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad..." (…) En síntesis, la acción de tutela no procede para ordenar el reconocimiento o la reliquidación de pensiones, a menos que el conflicto planteado involucre personas de la tercera edad y se logre acreditar la afectación de garantías fundamentales que no puedan ser protegidas oportunamente a través de los medios de defensa previstos para el efecto, de manera tal que se entienda que éstos han perdido toda su eficacia material y jurídica. En dichos eventos, le corresponde al juez constitucional evaluar, valorar y ponderar la situación fáctica puesta a su conocimiento y todos los factores relevantes del caso, para efectos de establecer la necesidad de brindar una protección urgente e inmediata de los derechos conculcados, e igualmente, de determinar con la mayor precisión el grado o nivel de protección que se debe brindar.

Merece la pena destacar que la afectación al derecho al mínimo vital no puede valorarse en términos exclusivamente cuantitativos sino cualitativos. En palabras de la Corte:

" Y es que, como igualmente lo ha definido la jurisprudencia, el derecho al mínimo vital se evalúa a partir de una dimensión cualitativa y no cuantitativa, de manera que su posible violación se mide conforme con las condiciones personales de cada trabajador y el nivel de vida adquirido por éste. El concepto de un mínimo de condiciones de vida -vgr.

Alimentación, educación, salud, vestido y recreación -, entonces, " no va ligad[o] sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida [5] ." Más recientemente, la Corte en sentencia T- 019 de 2009, de manera puntual señaló:

"Para el caso particular, vale la pena resaltar que la accionante sostiene que pertenece al régimen pensional especial para funcionarios del Ministerio Público consagrado en el Decreto 546 de 1971, en el que se exige para obtener la pensión la edad de 50 años y 20 años de servicios, de los cuales por lo menos 10 deben ser al Ministerio Público. Igualmente, aparece probado que a la accionante le es aplicable el régimen de transición, toda vez que para el 1° de abril de 1994 tenía más de 35 años de edad. En tal sentido, la señora Ávila Sotomontes pretende que se le reconozca su pensión de vejez según lo dispuesto en el régimen especial del que dice ser beneficiaria, pues su deseo, luego de haber trabajado durante más de 28 años al servicio del estado, es retirarse y descansar.

Ahora, si bien la accionante puede acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para obtener la nulidad de la resolución del I.S.S. que negó la pensión de vejez y lograr su reconocimiento y liquidación, no puede perderse de vista que dichos procesos tienen una duración aproximada de 10 años, de modo que someter a la señora Ávila Sotomontes a un proceso ordinario o administrativo llevaría a hacerle perder uno de los beneficios a que tiene derecho por pertenecer

al régimen de transición, cual es la posibilidad de pensionarse con la edad estipulada en el régimen pensional al que estaba afiliada al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.

En ese orden de ideas, se puede concluir que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos referentes a temas pensionales, como quiera que existen otros mecanismos judiciales para su defensa. Sin embargo, procederá el amparo contra las actuaciones administrativas cuando el acto administrativo sea manifiestamente contrario a la legalidad y se vulneren gravemente derechos fundamentales, es decir, cuando del análisis del caso concreto se observa una real o aparente intención de no decidir de manera ajustada al ordenamiento jurídico, propiciando y forzando la utilización innecesaria y dilatoria de vías judiciales. Todas estas circunstancias deberán ser analizadas en el caso concreto.

6. Resolución del caso concreto. En el presente caso, como se ha explicado, se trata de una persona discapacitada mental, declarada interdicta judicialmente, quien no sabe leer ni escribir, no puede trabajar ni tampoco controla sus hábitos de higiene. En la actualidad, una hermana suya, madre de dos niños y quien devenga un salario mínimo, se encarga de su manutención.

El padre del peticionario, quien en su momento devengaba una pensión de invalidez como exfuncionario de la EDIS, no contribuyó económicamente con la manutención de aquél, por cuanto todos sus ingresos los gastaba en licor.

Al fallecer el progenitor del accionante (1 de agosto de 2003), la señora María del Carmen Ruiz Rodríguez, actuando en representación del peticionario, solicitó ante el FONCEP la respectiva pensión de sobrevinientes, la cual le fue negada mediante resolución núm. 229 del 31 de enero de 2006. Lo anterior por cuanto, en los términos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, son beneficiarios de aquélla “ los hijos inválidos que dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez ”. Frente a tal decisión no se interpuso recurso alguno.

El 1 de octubre de 2010, la señora María del Carmen elevó una petición de revocatoria directa del acto administrativo, la cual fue negada mediante resolución núm. 2618 del 26 de octubre del 2010.

Una vez presentada la petición de amparo, el FONCEP respondió que su actuación se había ajustada a la ley, por cuanto se encontraba probado que el causante no respondía económicamente por el discapacitado mental.

El Juzgado 41 Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 2 de diciembre de 2010 decidió negar el amparo solicitado, en esencia, por cuanto no se había acudido ante la jurisdicción competente, a efectos de atacar el acto administrativo.

Pues bien, con base en los hechos y los considerandos examinados por la Sala de Revisión, se considera procedente el amparo constitucional, por las siguientes razones.

Efectivamente, en el curso del proceso de interdicción se dio por probado que el señor Jorge Enrique Ruiz Ruiz, quien recibía una pensión de invalidez de la EDIS y sufría de alcoholismo, no colaboraba económicamente con la manutención de su hijo discapacitado mental. También lo es que el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, modificatorio del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece como beneficiarios de la mencionada pensión a “ los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez ”.

Así pues, si se aplicara un simple silogismo jurídico, como lo hizo el juez de instancia, la conclusión lógica sería que el señor Luís Enrique, a pesar de su estado de debilidad manifiesta y su condición de sujeto de especial protección

constitucional, no tendría derecho alguno a recibir la pensión de sobrevivientes. Distinta sería en cambio, por ejemplo, la suerte de otro discapacitado mental, cuyo padre sí hubiese atendido sus deberes legales.

En esta segunda hipótesis, la aplicación de la misma ley conduciría a amparar los derechos de los discapacitados. Como puede observarse, si bien la condición legal de la dependencia económica del causante es razonable y apunta a garantizar la sostenibilidad del sistema pensional, también lo es que, en ocasiones, se presentan situaciones excepcionales que conducen a que la aplicación de la norma conlleve a resultados no sólo inaceptables desde una óptica de justicia material, sino contrarios a los mandatos constitucionales de protección de los discapacitados mentales (art. 13 superior). En efecto, la interpretación y aplicación de las normas legales referentes a las condiciones y requisitos para acceder a una pensión de sobrevivientes, deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales que reconocen derechos subjetivos a quienes padecen de discapacidad mental.

Así las cosas, en el caso concreto, la autoridad administrativa, con base en el artículo 4 superior, debió haber exceptuado el requisito legal de la dependencia económica del causante y haber aplicado directamente la Constitución, en punto a los deberes estatales de protección de quienes padecen de discapacidad mental. Por cuanto no actuó de tal manera, los actos administrativos expedidos, en el sentido de negar la pensión de sobrevivientes, adolecen de una vía de hecho por inaplicación de la Carta Política, razón por la cual procede el amparo constitucional definitivo.

En este orden de ideas, la Sala de Revisión amparará el derecho fundamental a la seguridad social del señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez. En consecuencia, revocará la providencia proferida el 2 de diciembre de 2010 por el Juzgado 41 Civil Municipal de Bogotá, y en su lugar le ordenará al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP que, dentro de las (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, reconozca al señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez el derecho a la pensión de sobrevivientes. De igual forma una vez se cumpla lo anterior, dentro de los diez días siguientes (10) se deberá empezar a pagar la respectiva pensión de conformidad al monto que le corresponda en los términos de la ley aplicable.

VI. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero. REVOCAR la providencia proferida el 2 de diciembre de 2010 por el Juzgado 41 Civil Municipal de Bogotá. En su lugar AMPARAR el derecho fundamental a la seguridad social del señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez. En consecuencia, se le ordenará al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, FONCEP que, dentro de las (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, reconozca al señor Luís Enrique Ruiz Rodríguez el derecho a la pensión de sobrevivientes. De igual forma una vez se cumpla lo anterior, dentro de los diez días siguientes (10) se deberá empezar a pagar la respectiva pensión de conformidad al monto que le corresponda en los términos de la ley aplicable.

Segundo. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrado Ausente en comisión MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-080-99 [3] Por ejemplo, sobre la ineficacia de ciertos mecanismos ordinarios de defensa para la protección de derechos fundamentales, la Corte ha determinado que la acción electoral y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecen de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral en los casos en que no se ha proveído un cargo en la rama judicial al primero en la lista de elegibles. Al respecto, ver SU-961 de 1999.

[4] Cfr. las Sentencias T-111 de 1994, T-292 de 1995, T-489 de 1999 y T- 076 de 2003, entre otras. [5] Sentencia SU-995 de 1999.

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.