COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/695A/10

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/695A/10
Expediente	—
Fecha	2010-03-08
Sala	Sala Segunda de Revisión
Magistrado ponente	MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para El Reconocimiento Y Pago De Derechos Prestacionales
- Indemnizacion Sustitutiva De La Pension De Sobrevivientes
- Principio De Irrenunciabilidad Del Derecho A La Seguridad Social
- Irrenunciabilidad E Imprescriptibilidad De Los Derechos Pensionales
- Accion De Tutela De Conyuge Superstite Contra El Instituto De Seguros Sociales Para Reconocimiento De Indemnizacion Sustitutiva De La Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes por falta de requisitos legales cualquier tiempo de la pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes una vez administrativa por omitir aplicación y correcta interpretación de norma

Texto completo

T-695A-10 REPÚBLICA DE COLOMBIA SENTENCIA T-695A/10 (Bogotá, D.C., Septiembre 3) ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE DERECHOS PRESTACIONALES- Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional PENSION DE SOBREVIVIENTES- Requisitos PENSION DE SOBREVIVIENTES- Beneficiarios INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES- Protección a quienes no reúnen requisitos legales IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA INDEMNIZACION SUSTITUTIVA- Reiteración de jurisprudencia SEGURIDAD SOCIAL- Doble connotación /SEGURIDAD SOCIAL- Naturaleza asistencial, prestacional y progresiva REGIMEN SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACION DEFINIDA- Establecimiento de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes por falta de requisitos legales REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD- Opera la devolución de saldos por falta de requisitos legales PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Exigibilidad en cualquier tiempo de la pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes una vez reunidos los requisitos legales INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES- Irrenunciabilidad e imprescriptibilidad DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Garantía DEBIDO PROCESO- Naturaleza DEBIDO PROCESO EN MATERIA PENSIONAL- Relevancia VIA DE HECHO EN MATERIA PENSIONAL- Eventos que se pueden presentar IRRENUNCIABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS DERECHOS PENSIONALES- Vía de hecho administrativa por omitir aplicación y correcta interpretación de norma constitucional ACCION DE TUTELA

DE CONYUGE SUPERSTITE CONTRA EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES PARA RECONOCIMIENTO DE INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES- Vulneración del debido proceso administrativo por supuesta prescripción del derecho Referencia:

Expediente T-2.641.898. Accionante: Aura Elena Muñoz de Ruiz Accionado: Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca. Tema: Derechos fundamentales invocados:

seguridad social en pensiones, vida digna, mínimo vital, igualdad y debido proceso. Conducta que causa la vulneración: negativa del Instituto de Seguros Sociales Seccional, en adelante "ISS", de otorgarle la pensión de sobreviviente o la indemnización sustitutiva a la cual considera tiene derecho.

Pretensión: ordenar al ISS reconocer y pagar la pensión de sobreviviente o en su defecto la indemnización sustitutiva de dicha pensión. Fallos de tutela objeto revisión:

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, del 08 de marzo de 2010 que confirmó el fallo del Juzgado Catorce Penal del Circuito de Bogotá, del 11 de diciembre de 2009.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZALEZ CUERVO I. ANTECEDENTES 1. Demanda de tutela 1.1. Fundamentos de la pretensión 1.1.1. El señor Víctor Eduardo Ruiz Monroy cotizó al Sistema General de Pensiones en el ISS de forma interrumpida [1] desde el 10 de julio de 1967 hasta el 30 de julio de 1997, un total de 752 semanas [2] .

1.1.2. El 9 de febrero de 2001 falleció [3] el señor Víctor Eduardo Ruiz Monroy, debido a una enfermedad de tipo común [4] , el cual tenía un vínculo matrimonial [5] con la señora Aura Elena Muñoz de Ruiz, actora de la presente tutela.

1.1.3. La accionante en su condición de cónyuge supérstite, solicita el 16 de mayo de 2008 al ISS el reconocimiento, liquidación y pago del derecho pensional, o la correspondiente indemnización sustitutiva. La solicitud fue negada mediante la resolución No. 000480 del 8 de enero de 2009 [6] , por lo cual interpuso recurso de apelación decidido el 14 de septiembre de 2009 por medio de la resolución No. 005014 [7] , en la cual se confirmó la resolución impugnada.

1.1.4. La resolución No. 000480 del 8 de enero de 2009 [8] y la resolución No. 005014 del 14 de septiembre de 2009 [9] expedidas por el Instituto de Seguro Social, no reconocieron la pensión de sobrevivientes a la tutelante, al establecer que el asegurado no dejó causado el derecho a la pensión de sobrevivientes en aplicación del artículo 46 de la Ley 100 de 1993, ya que no se encontraba cotizando al sistema y no efectuó aportes durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produjo el deceso.

1.1.5. En cuanto a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes los mencionados actos administrativos dieron aplicación a la prescripción extintiva consagrada en el artículo 50 del Decreto 758 de 1990, en donde se estipula que el reconocimiento de una mesada pensional prescribe en cuatro (4) años y la acción para el reconocimiento de las demás prestaciones y el derecho a cobrar cualquier subsidio, prestación o mesada pensional ya reconocida, prescribe en un (1) año.

Por lo cual, la indemnización sustitutiva también se negó por parte del ISS, en razón de que trascurrieron más de siete (7) años entre el momento del fallecimiento del causante [10] y la solicitud presentada por la accionante ante el ISS.

1.1.6. La accionante manifiesta en el escrito de tutela, presentado el día 13 de noviembre de 2009, que el ISS no tuvo en cuenta que su esposo estaba cubierto por el régimen de transición por cuanto a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenía más de 40 años, siendo el régimen aplicable el establecido por el Decreto 758 de 1990. Este exigía en el artículo 6° para consolidar la pensión de sobrevivientes haber cotizado dentro de los seis (6) años anteriores a la

causación 150 semanas o 300 semanas en cualquier tiempo [11] , razón por la cual considera que es beneficiaria de la pensión de sobreviviente o de la respectiva indemnización sustitutiva.

2. Respuesta de la entidad accionada 2.1. A pesar de que el Juzgado 14 Penal del Circuito de Bogotá, que avocó el conocimiento de la acción de tutela, dio traslado de la demanda al director de la entidad accionada librándose las comunicaciones pertinentes, remitiéndole copia de la demanda y de sus respectivos anexos, a fin de que ejerciera el derecho de defensa y contradicción, la entidad accionada no respondió.

[12] 3. Decisiones objeto de revisión 3.1. Primera Instancia (Juzgado 14 Penal del Circuito de Bogotá del 11 de diciembre de 2009) El Despacho declaró improcedente la acción de tutela argumentando que la accionante cuenta con otra vía de defensa judicial (jurisdicción ordinaria laboral), a la cual no ha acudido luego de agotar la vía gubernativa. Además, considera que no hay inminencia frente al perjuicio irremediable que alega, ni afectación al mínimo vital, al no obrar en el plenario, elementos de juicio que demuestren que la Sra. Aura Elena Muñoz Ruiz no cuenta con otra fuente de ingresos para asumir sus gastos de manutención y sostenimiento.

3.2. Segunda Instancia (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del 8 de marzo de 2010) Confirmó la decisión de primera instancia ya que " la naturaleza de la acción de tutela no es declarar, reconocer o proteger derechos de orden legal a los administrados, pues, para tales fines, existen los medios procesales ordinarios establecidos en cada caso por el legislador, de lo contrario se sustituiría el sistema jurídico ordinario y los procedimientos judiciales expresamente contemplados para solucionar determinadas controversias.

" [13] Según el Tribunal la accionante debe acudir para la declaración o reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o en su defecto, de la indemnización sustitutiva, a la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al tratarse de un asunto de rango legal y no constitucional.

II. CONSIDERACIONES 1. Competencia Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela antes reseñada, con base en la Constitución Política, artículos 86 y 241 numeral 9; en el Decreto 2591 de 1991, artículos 33 a 36 y en el auto del trece de mayo de 2010 de la Sala de Selección de Tutela Número Cinco de la Corte Constitucional.

2. Problema jurídico La Sala de Revisión debe determinar si el Instituto de Seguros Sociales vulneró el derecho a la seguridad social en pensiones y derecho al debido proceso administrativo de la accionante, al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, invocando para esta ultima, el artículo 50 del Decreto 758 de 1990, que establecía la prescripción de las demás prestaciones derivadas de derechos pensionales.

Para lo anterior, la Sala procederá a analizar los siguientes temas: (i) La procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de derechos prestacionales; (ii) El derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes; (iii) Imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva; (v) El derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas relacionado con la solicitud de derechos pensionales; (vi) finalmente la resolución del caso concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de derechos prestacionales. Reiteración de Jurisprudencia Antes de estudiar los planteamientos sustanciales del caso concreto, es necesario determinar la procedibilidad de la acción de tutela en materia de derechos pensionales. De conformidad con la jurisprudencia constitucional y en virtud del artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales. De lo anterior se deriva que la acción de tutela no es la vía idónea para obtener el reconocimiento de pretensiones de orden legal, ya que las personas cuentan con otros mecanismos judiciales, tanto por la vía administrativa como por la vía ordinaria, dependiendo del caso de que se trate;

a menos que se busque evitar un perjuicio irremediable o sean ineficaces los otros mecanismos judiciales. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha establecido algunas excepciones, en los siguientes términos:

(…) la regla general a la cual hacemos referencia, presenta algunas excepciones cuando se niega el reconocimiento, reestablecimiento y pago del derecho a la pensión o a la indemnización sustitutiva, a saber:

· Cuando el afectado sea un sujeto de especial protección constitucional [14] , como lo son: los niños y las niñas, las personas que sufren alguna discapacidad, las mujeres embarazadas o los ancianos, por cuanto su situación de debilidad manifiesta impone el amparo mayor que la Constitución les brinda y, por ende, el estudio de fondo de sus asuntos. En tales casos, el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso [15] o menos restrictivo [16] , y debe atender a las circunstancias fácticas y probatorias que releve el asunto bajo examen.

· Cuando la vulneración al derecho a la seguridad social implique un agravio a un derecho fundamental como la vida, el mínimo vital o el debido proceso [17] ;

y, · Cuando los medios de defensa con los cuales cuenta el accionante, se tornan ineficaces para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales comprometidos [18] o se pueda prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable [19] .

[20] Con base en los anteriores criterios, la Sala considera que en el presente caso es procedente estudiar de fondo la solicitud de tutela, por las siguientes razones: (i) la accionante es una persona de 68 años; (ii) padece de lupus eritematoso sistémico desde hace 8 años [21] , además (iii) se le ha negado el derecho a la pensión de sobrevivientes y a la indemnización sustitutiva con lo cual, en principio, parece no tener acceso alguno al sistema de seguridad social en pensiones por razones que, prima facie, se perciben como constitucionalmente cuestionables desde el punto de vista del debido proceso. Finalmente, esta Corporación da cuenta que los hechos descritos, no fueron controvertidos durante ninguna etapa del tramite de esta acción de tutela por la entidad accionada y, en consecuencia, serán dados por ciertos, conforme con lo dispuesto por el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

4. El derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes La pensión de sobrevivientes hace parte de las pensiones establecidas por el sistema general de seguridad social y tiene como finalidad amparar a la familia del trabajador que dependía económicamente de aquel, para que pueda seguir sufragando sus necesidades. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, antes de la reforma de la Ley 797 de 2003, se aplica al caso examinado, ya que el momento de la causación del derecho, fue el nueve (9) de febrero de 2001 [22] .

El mencionado artículo consagraba los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes, en los siguientes términos: Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes.

Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca.

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que este hubiere cumplido con alguno de los siguientes requisitos: a) Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte y b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.

Parágrafo.- Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los parágrafos del artículo 33 de la presente ley.

Por su parte, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, antes de la reforma de la Ley 797 de 2003, enumera los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, así:

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

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

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

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

Por otra parte, el Artículo 49 de la ley 100 de 1993 establece una indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes para proteger a aquellas personas que no hubiesen reunido los requisitos anotados anteriormente, de la siguiente manera:

Artículo 49. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Sobrevivientes. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley.

Como se explicó en el capítulo de antecedentes el Instituto de Seguros Sociales expidió la resolución No. 000480 del 8 de enero de 2009 [23] y la resolución No. 005014 del 14 de septiembre de 2009 [24] , en las cuales no se reconoció la pensión de sobrevivientes a la tutelante debido a que el asegurado no dejó causado el derecho a la pensión de sobrevivientes por no cumplir el requisito exigido concerniente a no encontrarse cotizando al sistema al momento de su muerte y no haber efectuado aportes durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior del deceso.

Por otro lado, los mencionados actos administrativos negaron no sólo la pensión de sobrevivientes sino la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, al aplicar la prescripción extintiva establecida en el artículo 50 del Decreto 758 de 1990, en donde se estipula que el reconocimiento de una mesada pensional prescribe en cuatro (4) años y la acción para el reconocimiento de las demás prestaciones y el derecho a cobrar cualquier subsidio, prestación o mesada pensional ya reconocida, prescribe en un (1) año. Debido a que trascurrieron más de siete (7) años entre el momento del fallecimiento del causante y la solicitud ante el ISS presentada por la accionante.

Como se verá enseguida, las razones invocadas por el ISS para negar la indemnización sustitutiva son inconstitucionales. 5. Imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva.

Reiteración de Jurisprudencia El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social tiene una doble connotación: de un lado, es un servicio público que debe ser prestado de manera obligatoria por parte del Estado y de los particulares autorizados para tal fin y, del otro, es un derecho que debe ser garantizado a todos los habitantes.

Desde la arista del servicio público al Estado le compete la dirección, coordinación y control de su prestación, en aras de lograr la protección de todas las personas y de contribuir a su desarrollo y bienestar [25] ; desde la perspectiva de la seguridad social como derecho, esta Corporación ha destacado su naturaleza asistencial y prestacional, cuya garantía debe materializarse de manera progresiva [26] .

El régimen solidario de prima media con prestación definida estableció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez [27] , invalidez [28] y sobrevivientes [29] , como un derecho derivado, en sustitución de la correspondiente pensión a la que no es posible acceder por falta de requisitos legales establecidos.

Por su parte, el régimen de ahorro individual con solidaridad, refiere una figura distinta a la indemnización sustitutiva, denominada “devolución de saldos” que opera cuando los afiliados no han alcanzado a cotizar las semanas mínimas, ya sea para que sea concedida la pensión de vejez, de invalidez o cuando no reúne los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, disponiendo la entrega de “la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.” [30] Las dos figuras, indemnización sustitutiva o la devolución de saldos, son beneficios pensionales que se otorgan a las personas que cumplen parcialmente con los requisitos para acceder de manera definitiva a la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes -en el régimen de prima media- o que no tienen el capital requerido para acceder al derecho a la pensión -en el régimen de ahorro individual-.

La jurisprudencia constitucional, en armonía con los mandatos constitucionales, ha permitido la exigibilidad en cualquier tiempo de la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes una vez reunidos los requisitos para solicitar el otorgamiento, conforme al principio de irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social formulado en el art. 48 de la Constitución.

Al respecto, esta Corporación sostuv o en sentencia C-230 de 1998: Así las cosas, la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C.P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado Social de Derecho.

Esta regla jurisprudencial es extensible a la figura de la indemnización sustitutiva, y así lo ha establecido la Corte Constitucional: La indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes se trata de una garantía establecida por el legislador que busca sustituir la prestación, cuando no se cumplen los requisitos para su reconocimiento, es claro, mutatis mutandis, que puede equipararse a un derecho pensional … [31] En fallo de tutela, más reciente, se reiteró esta posición en los siguientes términos:

La indemnización sustitutiva hace parte del Sistema Integral de Seguridad Social en pensiones, convirtiéndose en una especie de ahorro que pertenece al trabajador por los aportes efectuados durante un periodo de su vida laboral, razón por la cual se traduce en una garantía con que cuentan los afiliados a este sistema que no han podido cumplir con uno de los requisitos para adquirir su derecho a la pensión.

[32] En consecuencia, la indemnización sustitutiva se guía por los principios que rigen la seguridad social en pensiones. Es decir, es de carácter irrenunciable e imprescriptible, y son aplicables -en la medida en que sea posible- los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad del sistema.

[33] En este orden de ideas, se concluye que el derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes es irrenunciable y por lo tanto imprescriptible [34] . Sin perjuicio de la prescripción de la que habla el artículo 50 del Decreto 758 de 1990, la cual se refiere exclusivamente a las mesadas pensionales y no al derecho como tal.

6. El derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas con relación a solicitudes pensionales La Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 29 [35] el derecho fundamental al debido proceso no sólo en actuaciones judiciales sino administrativas, lo cual significa la sujeción de los procedimientos establecidos a los preceptos

constitucionales y legales, para así garantizar, en el ámbito administrativo, la expedición de actos que no sean arbitrarios, ni contrarios al ordenamiento jurídico.

En términos generales el debido proceso es “el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción...” [36] Ahora bien, el debido proceso en materia pensional tiene gran relevancia, puesto que los derechos que hacen parte de lo que se denomina seguridad social en pensiones, protegen a las personas que por su condición física o mental dada la vejez, la enfermedad o la incapacidad laboral, ya no tienen la posibilidad de obtener por sí mismos los medios de subsistencia, requiriendo un auxilio pensional para poder vivir de manera digna.

En sentencia T-632 de 2009, se reiteró que: ...A pesar de que las autoridades administrativas se encuentran obligadas a observar el debido proceso y a respetar los derechos fundamentales de las personas, pueden, al expedir un acto administrativo, incurrir en vía de hecho cuando constriñen de manera arbitraria el ordenamiento jurídico y quebrantan derechos fundamentales. En tales casos, es viable su protección por medio de la acción de tutela, pues su desconocimiento u oposición manifiesta a las normas constitucionales o legales aplicables al caso, puede devenir en la violación o amenaza de los derechos fundamentales de los asociados.

La jurisprudencia constitucional ha determinado “ 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.

[37] (Subrayado fuera del texto). De lo anterior, se deduce que al omitir la aplicación y la correcta interpretación de una norma constitucional como lo es la imprescriptibilidad de los derechos pensionales, se configura una vía de hecho administrativa, ya que los derechos pensionales son irrenunciables e imprescriptibles y pretenden procurar una garantía efectiva para el goce y disfrute de un derecho causado .

7. Caso concreto Con base en las consideraciones expuestas, la Sala determinará sí la entidad accionada al proferir la resolución No. 000480 del 8 de enero de 2009 [38] y la resolución No.

005014 del 14 de septiembre de 2009 [39] que niegan el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y la indemnización sustitutiva de la misma, vulnera los derechos fundamentales de la accionante.

Se aclara que la Sala no se pronunciará acerca del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes pues los mencionados actos administrativos determinaron que la accionante no reunía los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes y no se aportaron medios probatorios que den certeza sobre la existencia del derecho pensional, por lo que en sede de tutela no se entrará a determinar derechos inciertos o discutibles.

Con relación a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes el ISS negó su reconocimiento y pago, considerando que había operado la prescripción extintiva establecida en el artículo 50 del Decreto 758 de 1990 [40] por haber trascurrido más de 7 años entre el momento del fallecimiento del causante y la solicitud ante el ISS presentada por la accionante.

Es precisamente esta segunda decisión la que permite a la Sala dar cuenta de la vulneración al debido proceso administrativo y al derecho a la seguridad social en el presente caso, puesto que el ISS al declarar la prescripción extintiva de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobreviviente, tomando como sustento normativo el artículo 50 del Decreto 758 de 1990, configura una vía de hecho administrativa, pues el sustento objetivo y jurídico no es razonable y se adoptó una decisión que no tiene en cuenta la debida aplicación e interpretación de la norma mencionada.

La decisión administrativa desconoce la reiterada jurisprudencia constitucional relacionada con la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad de los derechos pensionales, en este caso, del derecho derivado consistente en la indemnización sustitutiva, lo que significa que puede solicitarse su reconocimiento en cualquier tiempo, sujetándose únicamente a normas de prescripción, una vez ha sido efectuado su reconocimiento por parte de la autoridad correspondiente.

En este orden de ideas, la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes es una acreencia laboral a la cual tienen derecho los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes. Se trata de una garantía de poder recuperar los aportes efectuados por el afiliado durante el periodo laboral, ante la imposibilidad de obtener la pensión, permitiéndole al grupo familiar mantener unas condiciones de vida digna [41] .

Adicionalmente, el derecho a la seguridad social de la accionante se encuentra afectado, al no haberse dado aplicación al principio de favorabilidad en materia laboral utilizando una interpretación restrictiva y omitir que la indemnización sustitutiva se guía por los principios que rigen la seguridad social en pensiones.

En conclusión, es indudable que las resoluciones expedidas por el ISS son incompatibles con la reiterada jurisprudencia constitucional relacionada con la imprescriptibilidad de los derechos pensionales y sus derivaciones como lo es la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes al desconocer el derecho del afiliado y en este caso el de su cónyuge, como los criterios estrechamente ligados a la equidad, concernientes a que los aportes efectuados por el afiliado durante el periodo laboral, deben ser reintegrados con el propósito de afrontar los gastos durante el período en que se disminuyen las capacidades productivas, o como en el caso concreto, cuando el afiliado ha fallecido y era él, el soporte económico de su grupo familiar.

8. Razón de la decisión No le es dable a una entidad administradora de pensiones negar el derecho a la indemnización sustitutiva invocando para ello como único argumento una posible operación del fenómeno de la prescripción. De la figura de la indemnización sustitutiva de cualquiera de las pensiones establecidas se predican las mismas características constitucionales que del derecho a la pensión, entre ellas su imprescriptibilidad.

Si se dan los presupuestos consagrados en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para acceder a una indemnización sustitutiva, ésta no se puede negar por una supuesta prescripción del derecho a solicitarla, que es, se repite, inadmisible en casos como el presente. De invocarse este argumento se vulnera el debido proceso administrativo por cuanto se aplica un argumento inconstitucional que cierra la posibilidad de estudiar de fondo la solicitud pensional.

Por las razones expuestas, la Sala de Selección considera que el Seguro Social, debe emitir una nueva resolución que no desconozca el precedente jurisprudencial frente a la imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva.

RESUELVE: Primero.- REVOCAR las sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, del 08 de marzo de 2010 que confirmó el fallo del Juzgado Catorce Penal del Circuito de Bogotá, del 11 de diciembre de 2009 Y en su lugar, AMPARAR el debido proceso administrativo de la señora Aura Elena Muñoz de Ruiz identificada con la cédula de ciudadanía No. 20.318.201 de Bogotá.

Segundo.- ORDENAR dejar sin efecto la Resolución No. 000480 del 8 de enero de 2009 y la Resolución No. 005014 del 14 de septiembre de 2009, proferidas por el Instituto de Seguros Sociales, en las que se le negó el derecho a la pensión de sobrevivientes, y a la indemnización sustitutiva a la Señora Aura Elena Muñoz de Ruiz.

Tercero.- ORDENAR la expedición de una nueva resolución motivada, en el término de 48 horas hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, mediante la cual determine si se reconoce o no el derecho a la indemnización sustitutiva a la tutelante, resolución en la cual no se podrá invocar el argumento de la prescripción para negarla.

Cuarto.- 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.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PEREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaría General [1] Folio 42 del cuaderno 1.

[2] Acorde con las resoluciones que reposan en los folios 24 al 29 del cuaderno 1. Expediente T-2.641.898. [3] No adjuntó certificado de defunción.

[4] No se especifica el tipo de enfermedad. [5] Folio 41 del cuaderno 1. [6] Folio 24-26 del cuaderno 1. [7] Folio 27-29 del cuaderno 1. [8] Folio 24-26 del cuaderno 1.

[9] Folio 27-29 del cuaderno 1. [10] El señor Víctor Eduardo Ruiz Monroy falleció el 9 de febrero de 2001. [11] Debe destacarse que la accionante cita el artículo 6 del Decreto 758 de 1990 que regula la pensión de invalidez, pero es claro que sus pretensiones giran en torno al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o su respectiva indemnización sustitutiva.

[12] Folio 54 y 58 del cuaderno 1. [13] Folio 7-11 del cuaderno 2. [14] Al respecto, consultar las sentencias T-1233 de 2008, T-850 de 2008, T-1088 de 2007 y T-668 de 2007.

[15] Sentencia T-1088 de 2007. En un aparte de esa sentencia, la Corte puntualizó que: “El hecho de que se trate de un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en un estado de debilidad manifiesta, necesariamente implica que no se pueda reclamar de él la misma diligencia que se exige de las demás personas, por lo que no podría evaluarse con la misma rigurosidad el ejercicio oportuno de las acciones respetivas”.

[16] Sentencias T-456 de 2004, T-789 de 2003, T-850 de 2008 y T-515A de 2006. [17] Sentencias T-905 de 2008, T-850 de 2008, T-1083 de 2001 y T-038 de 1997.

[18] Sentencia T-1268 de 2005. [19] Sentencia T-1083 de 2001. [20] Sentencia T-080 de 2010. [21] Folio 44 cuaderno 1. [22] No adjuntó certificado de defunción.

[23] Folio 24-26 del cuaderno 1. [24] Folio 27-29 del cuaderno 1. [25] Sentencias T-221 de 2006 y C-125 de 2000. [26] S entencias SU-623 de 2001, T-566 de 2006.

[27] Art. 37, Ley 100 de 1993, dispone: “INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas

exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado." [28] La Ley 100 de 1993 (Art. 45), dispone:

"INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley." [29] La Ley 100 de 1993 (Art. 49), dispone:

"INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley." [30] Ver Sentencia T-546/08.

[31] Sentencia T-546 de 2008. [32] Sentencia T-981 de 2003. [33] Sentencia T-1046 de 2007. En el mismo sentido, la T-974 de 2006. [34] El derecho a la indemnización sustitutiva, como las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible , en el sentido de que puede ser reclamada en cualquier tiempo Ver entre otras las sentencias T-974 de 2006, T-888/01, T-609/02, T-259/03 y T-495/03.

[35] Artículo 29 de la Constitución Política. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

[36] Sentencia C-214 de 1994. [37] Sentencia T- 571 de 2002. [38] Folio 24-26 del cuaderno 1. [39] Folio 27-29 del cuaderno 1. [40] El reconocimiento de una mesada pensional prescribe en cuatro (4) años y la acción para el reconocimiento de las demás prestaciones y el derecho a cobrar cualquier subsidio, prestación o mesada pensional ya reconocida, prescribe en un (1) año.

[41] "Además las entidades de previsión social a las que en algún momento cotizó el accionante, deben reconocer y pagar la indemnización so pena de que se incurra en un enriquecimiento sin causa".

Sentencia T-849ª de 2009.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 10 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.