COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/950/10

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/950/10
Expediente	T-2747283
Fecha	2009-10-22
Sala	Sala Laboral
Magistrado ponente	NILSON PINILLA PINILLA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Progresividad En El Derecho A La Seguridad Social
- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Salvaguardar derechos fundamentales a personas de la tercera edad Alfonso Peña Cruz, contra el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral (expediente T-2741834); María Emilse Rubiano Ruiz, actuando mediante apoderada,

Texto completo

T-950-10 Sentencia T-950/10 Sentencia T-950/10 ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Casos en que niega reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y de la pensión de invalidez, con el argumento de no cumplir requisito de fidelidad ACCION DE TUTELA- Por regla general, no procede contra decisiones judiciales ACCION DE TUTELA- Procedencia excepcional para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y de la pensión de invalidez REQUISITO DE FIDELIDAD- Inconstitucionalidad de los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003/ REQUISITO DE FIDELIDAD- Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 860 de 2003 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Reiteración de jurisprudencia ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES- Procede para salvaguardar derechos fundamentales a personas de la tercera edad ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ- Orden al ISS pagar mesada pensional desde la fecha de estructuración de la incapacidad Referencia: expedientes T-2741834, T-2747283 y 2749486, acumulados.

Acciones de tutela instauradas por Augusto Alfonso Peña Cruz, contra el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral (expediente T-2741834); María Emilse Rubiano Ruiz, actuando mediante apoderada, contra BBVA Horizonte Pensiones (expediente T-2747283); y Luis Carlos Ricaurte Sierra, contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, seccional Atlántico (expediente T-2749486).

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal; Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué; y Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, respectivamente.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA. Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil diez (2010). La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha

proferido la siguiente SENTENCIA en la revisión de fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué y el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, dentro de las acciones de tutela instauradas por Augusto Alfonso Peña Cruz, contra el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral (expediente T-2741834), María Emilse Rubiano Ruiz, actuado mediante apoderada, contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías (expediente T-2747283) y Luis Carlos Ricaurte Sierra, contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, seccional Atlántico (expediente T-2749486), acumulados.

Los respectivos expedientes de tutela arribaron a la Corte Constitucional por remisión que efectuaron los citados despachos, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 inciso 2° de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991.

La Sala Octava de Selección de esta corporación, en agosto 11 de 2010, eligió para efectos de su revisión los asuntos de la referencia y dispuso acumularlos entre sí por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia, a lo que en efecto procede esta Sala de Revisión.

I. ANTECEDENTES. Los señores Augusto Alfonso Peña Cruz; María Emilse Rubiano Ruiz, actuando mediante apoderada, y Luis Carlos Ricaurte Sierra promovieron acción de tutela contra la corporación y las entidades ya referidas, aduciendo conculcación a sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social, a la salud, a la vida digna y de petición.

A. HECHOS CONCERNIENTES A LAS ACCIONES DE TUTELA QUE SE ESTUDIAN EN LA PRESENTE SENTENCIA. A continuación serán expuestos, separada y sintéticamente, los hechos que dieron origen a cada una de las acciones:

Expediente T-2741834. 1. El accionante, de 67 años de edad, indicó que, mediante apoderada, inició proceso ordinario laboral, con el fin de acceder a la pensión de sobrevivientes, con motivo del fallecimiento de su esposa Alci Yamile Castro de Pe ña.

2. Agregó que en primera instancia el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales absolvió al ISS, al estimar la ausencia de los requisitos legales para el reconocimiento de dicha prestación.

3. El peticionario se ñ aló que posteriormente interpuso el recurso de apelación, pidiendo que “se tuviera en cuenta la condición más beneficiosa y que se diera aplicación inmediata a la Sentencia C-556 del 20 de agosto de 2009, proferida por la Honorable Corte Constitucional, donde se declaró inexequibles los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003” (f. 2 cd. inicial respectivo).

Sin embargo, el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, mediante fallo de octubre 22 de 2009, confirmó la decisión del a quo y condenó en costas al actor, desatendiendo “la condición más beneficiosa, sin que se hiciera referencia sobre el contenido de la sentencia C-556 de Agosto 20 de 2009” (f. 3 ib.).

4. Aseveró que el Tribunal accionado obstruyó “la oportunidad para acceder al derecho pensional que vengo reclamando, poniéndome en un estado precario, puesto que mi situación económica es difícil… dependía económicamente de mi esposa, viéndose de paso vulnerados mis derechos constitucionales a la vida, a la seguridad social, al mínimo vital y debido proceso” (f. 2 ib.).

5. El accionante manifestó su inconformidad adicional, afirmando que el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, profirió en marzo 15 de 2010, una sentencia donde reconoció el derecho a la pensión de sobrevivientes a dos personas que se encontraban en la misma situación fáctica suya.

6. Por lo expuesto, el señor Augusto Alfonso Peña Cruz solicitó la protección de sus derechos fundamentales “a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social y debido proceso que se me están vulnerando por parte del Honorable

Tribunal Superior de Manizales Sala Laboral al no decidir de fondo sobre el derecho reclamado y en su defecto al no aplicar en su debida forma la Sentencia C-566 de agosto 20 de 2009" ; en consecuencia, pidió ordenar al ISS que expida resolución donde aplique la referida providencia, "sin tener en cuenta la fidelidad al sistema general de pensiones … desde la fecha en que mi esposa falleció (18 de diciembre de 2004) con sus mesadas adicionales e incrementos de ley, sin que la misma pueda ser inferior al salario mínimo legal vigente para cada anualidad, de manera indexada sobre todas las mesadas dejadas de pagar, más los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la ley 100 de 1993" (fs. 5 y 6 ib., está en negrilla en el texto original).

Expediente T-2747283. 1. La señora María Emilse Rubiano Ruiz de 62 años de edad, mediante apoderada, pidió el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición, debido a que, en septiembre 22 de 2009, instó a BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, como consecuencia de la muerte de su hijo, en octubre 11 de 2008; sin embargo, la entidad accionada no había emitido respuesta alguna a la fecha de presentación de la demanda.

2. Manifestó que es una persona de escasos recursos, que dependía económicamente de su hijo y que "actualmente vive de la caridad de las personas de buen corazón" (f. 11 cd. inicial respectivo).

Por lo anterior, solicitó al juez constitucional ordenar a BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías responder la mencionada petición y que, "como consecuencia de la declaración anterior" , reconozca la referida prestación económica (f. 10 ib.).

Expediente T-2749486. 1. El señor Luis Carlos Ricaurte Sierra, de 63 años de edad, indicó que en septiembre 8 de 2009 le fue notificado un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 56.09, estructurada en diciembre 13 de 2007.

2. Afirmó que teniendo en cuenta la Ley 100 de 1993, que establece como requisito para acceder a la pensión de invalidez acreditar el cumplimiento de "cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración" , en octubre 9 de 2009, solicitó ante el ISS el reconocimiento de la referida prestación. Sin embargo, la entidad accionada, mediante Resolución Nº 3333 de marzo 4 de 2010, negó dicha petición al estimar que "el asegurado debe acreditar como fidelidad al sistema el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez" (fs. 1 y 2 cd.

inicial respectivo). 3. Expresó que en la anterior resolución, el ISS hizo alusión a la sentencia C-428 de julio 1° de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo, citando que las providencias emitidas por la "Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario, por tal motivo y dado que aún no se conocen las partes considerativas de las sentencias de inexequibilidad C-428 y C-566 de 2009 y en observancia de la ley estatutaria las solicitudes de pensión de invalidez que tengan fecha de estructuración con posterioridad al 01 de julio no les será exigible el requisito de fidelidad contenido en la ley 860 de 2.003" (f. 2 ib.).

4. Aseveró que la entidad demandada, con esa decisión, no acató el fallo proferido por esta corporación, debido a que "ahora la persona únicamente tiene que acreditar, como mínimo, 50 semanas de afiliado al sistema. El beneficio es otorgado cuando un trabajador por causa de una enfermedad queda incapacitado para laborar de manera permanente. Ese tiempo de cotización se contará a partir de los últimos tres años antes del diagnóstico médico en el que se determinó su incapacidad. La pensión de invalidez es un derecho que busca proteger al trabajador de los perjuicios para él y su familia ante la imposibilidad de laborar por invalidez" (f. 2 ib.).

5. Por lo anterior, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital, y que como consecuencia, se le ordene al ISS reconocer la pensión de invalidez, a la que estima tiene derecho por cumplir con los requisitos legales para ello.

B. DOCUMENTOS RELEVANTES CUYA COPIA OBRA EN LOS EXPEDIENTES. Expediente T-2741834. 1. Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Manizales, en agosto 28 de 2008, mediante la cual declaró probada la causal de ausencia de requisitos para acceder a la prestación reclamada, al considerar que la esposa del actor no acreditó "la fidelidad al sistema entre la fecha que cumplió 20 años de edad y la fecha de fallecimiento" . Por lo tanto, afirmó que el señor Augusto Alfonso Peña Cruz "no tiene derecho a acceder a la pensión de sobrevivientes" (f. 15 cd.

inicial respectivo). 2. Recurso de apelación presentado contra el referido fallo, donde el demandante manifestó que al haber sido declarados inexequibles los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003 no le es exigible el cumplimiento del requisito de fidelidad al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (fs. 25 a 33 ib.).

3. Sentencia de octubre 22 de 2009 proferida por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, mediante la cual confirmó la decisión recurrida, al estimar que la normatividad aplicable para el caso es la Ley 797 de 2003, puesto que esa era la legislación que se encontraba vigente a la fecha del fallecimiento de la señora Alci Yamile Castro de Peña, esposa del actor.

En consecuencia, indicó que si bien cumple "el número de aportaciones en el lapso… que la norma precisa, ello de nada sirve, para efectos de la pensión de sobrevivientes, si el requisito porcentual de fidelidad al sistema no se satisface" (f. 40 ib.).

Expediente T-2747283. 1. Poder conferido en mayo 24 de 2010, por la señora María Emilse Rubiano Ruiz a su abogada, para adelantar la acción de tutela (f. 2 cd. inicial respectivo).

2. Petición elevada por la parte actora, en septiembre 22 de 2009, a BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, solicitando el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a raíz del deceso de Ramón Elías Díaz Rubiano, quien nunca tuvo hijos (fs. 3 a 9 ib.). Manifestó además que es beneficiaria de la respectiva prestación, puesto que dependía económicamente de su hijo, "es una persona de avanzada edad y no tiene trabajo, ni devenga pensión alguna" (fs. 3 a 9 ib.).

Expediente T-2749486. 1. Resolución N° 3333, emitida por el ISS en marzo 4 de 2010, mediante la cual negó la pensión de invalidez al señor Luis Carlos Ricaurte Sierra, debido a que el peticionario "cotizó a este Instituto en forma interrumpida un total de 251 semanas cotizadas, hasta el 13 de diciembre de 2007 , fecha de estructuración de la invalidez, aclarando que las cotizadas con posterioridad no pueden ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de la prestación económica de invalidez, semanas de las cuales 150 fueron sufragadas en los últimos tres (3) años anteriores a la fecha de estructuración, siendo evidente que el asegurado cumple a cabalidad con primer (sic) requisito" (f. 6 cd. inicial respectivo, está en negrilla en el texto original).

Sin embargo, manifiesta que al revisar el requisito de fidelidad al sistema, se estableció que el señor Ricaurte Sierra "debía acreditar un porcentaje igual o superior al veinte (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez, es decir acreditar un mínimo de 435 SEMANAS , siendo evidente que no cumple a cabalidad con el segundo requisito … toda vez que en dicho intervalo tiene 251 semanas" (f.

7 ib., está en negrilla y en mayúscula en el texto original). 2. Petición dirigida por el actor al ISS, solicitando el reconocimiento de la pensión de invalidez, con indexación y el pago de los retroactivos (fs. 8 a 10 ib.).

3. Escrito de septiembre 8 de 2008, mediante el cual, el ISS le comunicó al señor Luis Carlos Ricaurte Sierra que la Comisión Médica de esa entidad, determinó que padecía una pérdida de capacidad laboral de 56.09%, con fecha de estructuración diciembre 13 de 2007 (f. 14 ib.).

4. Información general acerca de la pérdida de la capacidad laboral originada por “Diabetes Mellitas Insulinodependiente, POP Transplante Hepático por Cirrosis e Hipertensión Arterial Sistémica” (f. 15 ib.).

5. Reporte de las semanas cotizadas por el peticionario, en pensiones, desde enero de 1967 hasta septiembre de 2009 (fs. 16 a 20 ib.). 6. Relación de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (fs. 22 a 24 ib.).

7. Certificación del tiempo de servicio y de los factores salariales cancelados, expedida en julio 28 de 2008 (fs. 25 a 32 ib.). C. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES VINCULADAS.

Expediente T-2741834. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de abril 21 de 2010, admitió la tutela y ofició al Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, y al Juzgado Segundo Laboral de la misma ciudad, para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la demanda, así, como al ISS para que de considerarlo pertinente se manifestara al respecto (f. 4 cd. 3 respectivo), lo cual no tuvo respuesta.

Expediente T-2747283. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué, por medio de auto de mayo 26 de 2010, admitió la demanda y ordenó comunicar a la parte accionada acerca de los hechos y de las pretensiones de la demanda.

La Gerente de la oficina de Ibagué de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, en junio 1° de 2010, informó que en julio 1° de 2009 la entidad le comunicó a la señora María Emilse Rubiano Ruiz “la decisión de rechazar su solicitud de pensión de sobrevivientes, teniendo en cuenta que no se configuraron los presupuestos legales establecidos en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, para acceder al derecho pensional y en el mismo sentido, le informó acerca del derecho que le asiste para reclamar la devolución de saldos de que trata el artículo 78 de la Ley 100 de 1993 [1] ” (f. 17 cd.

inicial respectivo). Indicó que ante la petición elevada por la parte actora, mediante la cual solicitaba el reconocimiento de la referida prestación, BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, en abril 30 de 2010 reiteró su negativa.

Por lo anterior, adujo que la entidad accionada “no se encuentra vulnerando derecho fundamental alguno a la señora María Emilse Rubiano Ruiz pues (i) resolvió de fondo su solicitud pensional, (ii) dio respuesta de fondo al derecho de petición presentado por su apoderada el 22 de septiembre de 2009, y (iii) su actuación en lo que respecta al caso, ha sido conforme a las claras y precisas deposiciones de orden legal que circunscriben y desarrollan el derecho a la Seguridad Social en Pensiones” (f. 18 ib).

Al escrito fueron anexados los siguientes documentos (fs. 19 a 33 ib.): (i) Guía de correo de Aeroenvíos N° 5006210465 (no es legible la fecha, ni se encuentra firma de recibido).

(ii) Comunicación dirigida en julio 1° de 2009, a la señora María Emilse Rubiano Ruiz por el Equipo de Prestaciones de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, donde se le informó que fue rechazado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, anotando que verificaron los aportes realizados al Sistema General en Pensiones a nombre del señor Ramón Elías Díaz Rubiano y se estableció que “en los tres años anteriores a su fallecimiento cotizó 64.28 semanas, por lo que cumplió con el requisito de las 50 semanas cotizadas para acceder al beneficio de pensión” .

Sin embargo, “no cumplió con el 20% del tiempo de cotización requerido por ley equivalente a 110.85 semanas, tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió los 20 años de edad y la fecha del fallecimiento, alcanzando a cotizar 64.28 semanas” .

(iii) Contestación enviada por el mencionado Equipo de Prestaciones, en abril 30 de 2010, a la apoderada judicial de la señora Rubiano Ruiz, reiterando el rechazo de dicha prestación económica, a pesar de la sentencia C-556 de agosto 20 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, al estimar que “por regla general la declaratoria de inexequibilidad de una norma tiene efectos ‘erga omnes’, es decir ‘contra todos’ o ‘respecto de todos’… y hacia el futuro, o sea no retroactivos” .

Expediente T-2749486. El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, en mayo 27 de 2010, admitió la acción de tutela y ofició al ISS para que rindiera “informe amplio y detallado sobre los hechos y pretensiones expuestos por el demandante” (f. 35 cd. inicial respectivo). No obstante, a pesar de dicho requerimiento por parte de ese despacho, la entidad accionada no se pronunció al respecto.

D. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN. Expediente T-2741834. Sentencia de primera instancia. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en abril 27 de 2010, negó el amparo “ante la ausencia injustificada” de la presentación del recurso extraordinario de casación.

Estimó entonces, que en observancia a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, la acción de tutela no puede “sustituir las vías naturales diseñadas por el legislador” (fs. 18 a 22 ib.).

Impugnación. El demandante impugnó la decisión, concentrando su inconformidad en que es persona de avanzada edad y que la decisión del Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, lesionó sus derechos fundamentales al no dar aplicación a la sentencia C-556 de 2009 (fs. 29 y 30 ib.).

Sentencia de segunda instancia. Mediante providencia de junio 29 de 2010, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión, al considerar que el señor Peña Cruz “dejó vencer injustificadamente la oportunidad para debatir mediante el recurso de casación la providencia dictada el 22 de octubre de 2009 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Manizales” (f. 9 del cd. 4 respectivo, está en negrilla en el texto original).

En consecuencia, estimó que de acuerdo con el principio de subsidiariedad del amparo constitucional, “es necesario concluir que para que tuviera cabida esta acción contra la decisión atacada, era imperativo que el interesado hubiese ejercido el recurso de casación de manera diligente y adecuada al interior del proceso laboral” (f. 11 ib.).

Expediente T-2747283. Sentencia única de instancia. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué, mediante fallo de junio 8 de 2010, negó el amparo al estimar que, con las comunicaciones emitidas por BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, desaparece el hecho conculcador del derecho de petición alegado por la accionante (fs. 35 a 37 cd. inicial respectivo).

Expediente T-2749486. Sentencia única de instancia. El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, mediante providencia de junio 17 de 2010, negó por improcedente el amparo al considerar que el señor Ricaurte Sierra no acreditó la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital, “pues ello no puede derivarse de la sola incapacidad o de la enfermedad que padece, ni se causa por la negación del seguro de su pensión de invalidez” . En consecuencia, estimó que el peticionario debe acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral con el fin de reclamar la prestación alegada (fs. 38 a 40 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Primera. Competencia. Esta corporación es competente para examinar las actuaciones referidas, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si fueron vulnerados los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social, a la salud, a la vida digna y de petición, por haber sido negado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y de la pensión de invalidez, con el argumento de no cumplirse el requisito de fidelidad al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, declarado inconstitucional por esta corporación mediante las sentencias C-428 de 2009 y C-556 de 2009, respectivamente.

Teniendo en cuenta que la acción de tutela del señor Augusto Alfonso Peña Cruz va dirigida contra el proferimiento de una providencia judicial, para resolver la controversia planteada la Sala se referirá primero al supuesto excepcionalísimo

bajo el cual procede el amparo constitucional contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso y examinará si en el presente asunto concurre tan rigurosa excepción;

únicamente en caso de ser así, abordará el estudio de las pretensiones planteadas por este demandante y, a partir de ello, resolverá lo que en derecho corresponda frente a los tres asuntos.

Tercera. Por regla general, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales. Como es bien sabido, mediante fallo C-543 de octubre 1° de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, fue declarada la inconstitucionalidad del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 (también, desde otro enfoque, fueron excluidos del ordenamiento jurídico los artículos 11 y 12 ibídem), norma que establecía las reglas relacionadas con el trámite de acciones de tutela contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso, cuya inexequibilidad derivó de afirmarse la improcedencia del amparo contra tal clase de decisiones, salvo si se trata de una ostensible y grave "actuación de hecho" del propio servidor judicial.

Entre otras razones, se estimó inviable el especial amparo constitucional ante diligenciamientos reglados dentro de los cuales están previstos, al interior del respectivo proceso, mecanismos de protección de garantías fundamentales.

Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del "principio democrático de la autonomía funcional del juez" , reconocido expresamente en la Constitución Política, esta corporación determinó que el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso.

Las bases de esta determinación se encuentran consolidadas, con la fortaleza erigida por lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 243 superior, a partir de la declaratoria de inexequibilidad de los removidos artículos del Decreto 2591 de 1991, como quiera que la parte resolutiva de dicha sentencia está protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional, luego es de obligatoria observancia.

En sustento de esa decisión, entre otras consideraciones convergentemente definitorias, además se plasmó lo siguiente (sólo están en negrilla en el texto original las expresiones "alternativo" , "último" y "único"):

"La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicional al trámite ya surtido una acción de tutela , pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho.

Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso , tal como lo acreditan sus remotos orígenes." En relación con el mismo asunto, y particularmente sobre el cumplimiento del proceso de una "función garantizadora del derecho" , agregó (no está en negrilla en el texto original):

" Así, pues, no corresponde a las reglas de hermenéutica ni se compadece con los principios de la lógica asumir que el Constituyente de 1991 consagró la acción de tutela como medio de defensa contra los resultados de los procesos que él mismo hizo indispensables en el artículo 29 de la Constitución para asegurar los derechos de todas las personas.

Debe entenderse, por el contrario, como lo ha entendido desde su instauración el constitucionalismo, que los procesos han sido instituidos en guarda de la justicia y la equidad, con el propósito de asegurar a los gobernados que el Estado únicamente resolverá las controversias que entre ellos se susciten dentro de límites clara y anticipadamente establecidos por la ley , con el objeto de evitar los atropellos y las resoluciones arbitrarias, desde luego dentro de la razonable concepción, hoy acogida en el artículo 228 de la Carta, sobre prevalencia del derecho sustancial, cuyo sentido no consiste en eliminar los procesos sino en impedir que el exagerado culto a las ritualidades desconozca el contenido esencial y la teleología de las instituciones jurídicas.

Así concebido, el proceso cumple una función garantizadora del Derecho y no al contrario, razón por la cual no puede afirmarse que su efectiva aplicación ni la firmeza de las decisiones que con base en él se adoptan tengan menor importancia para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que el instituto previsto en el artículo 86 de la Constitución .” En el mismo fallo C-543 de 1992, se indicó que “si la tutela es un mecanismo subsidiario o supletorio, según queda demostrado, es clara su improcedencia cuando ya se han producido no sólo un proceso, en el cual se encuentran comprendidos todos los recursos y medios judiciales que autoriza la ley, sino también una providencia definitiva que puso fin al mismo ” .

Igualmente, con fundamento en que el constituyente estableció jurisdicciones autónomas y separadas cuyo funcionamiento ha de ser desconcentrado, esa sentencia puntualizó que “ no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas ” .

Sin embargo, a partir de algunas manifestaciones que la propia Corte incluyó dentro de esa providencia, entre ellas que los jueces de la República tienen el carácter de autoridades públicas, y pueden incurrir en “actuaciones” de hecho, fue dándose origen a la doctrina de la vía de hecho, a partir de la cual, de forma muy excepcional, se permite el uso de la acción de tutela para cuestionar aquellas “decisiones” que por contrariar de manera grave, flagrante y grosera el ordenamiento constitucional, no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales.

Así, siendo claro e indiscutible que también los administradores de justicia deben respeto a la Constitución y a las leyes, más aún en el ejercicio de sus competencias, ello implica que las decisiones judiciales han de ser adoptadas con estricto apego al ordenamiento jurídico, en el cual la primacía de los derechos fundamentales ocupa un lugar significativo. En ese sentido, el proceso ordinario constituye el espacio idóneo para lograr la eventual corrección de las actuaciones que constituyan afectaciones a esas garantías que resulten comprometidas.

En la jurisprudencia de esta corporación se ha venido desarrollando así, desde 1993 hasta sus más recientes pronunciamientos, la noción de la vía de hecho [2] , al igual que, especialmente en los últimos años, la concepción de algunos requisitos generales de procedencia y, sobre todo, causales especiales de procedibilidad .

Con todo, es preciso tener en cuenta que la acción de tutela se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales se presente una verdadera infracción de un derecho fundamental, lo cual suele traducirse en actuaciones arbitrarias, ostensiblemente opuestas al ordenamiento jurídico, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía para su restablecimiento, pues de otra forma el instrumento de amparo consignado en el artículo 86 superior habría de convertirse en un mecanismo especial de enmienda de las decisiones judiciales, interpretación que resulta por completo ajena a la especial naturaleza con la cual ha sido dotada la acción de tutela.

En esta misma línea, la Corte ha realzado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraria, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior, para

la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva [3] .

A su vez, es importante considerar que si bien la jurisprudencia constitucional ha paulatinamente admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pese al efecto de cosa juzgada (art. 243 Const.) que es inmanente a la determinación contenida en la sentencia C-543 de 1992, a la que antes se hizo referencia, no sería menos pertinente ni valedero tomar en cuenta también los parámetros de racionalidad dentro de los cuales el legislador extraordinario de 1991 quiso enmarcar la procedencia de esta acción. En este sentido, es necesario entonces evocar el contenido del inciso final del parágrafo 1° del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que por esa decisión fue declarado inexequible:

“La tutela no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas.” De otra parte, la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, circunscrita al estudio y declaración de inexequibilidad de un segmento normativo del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que conducía a la proscripción de la acción de tutela contra sentencias de casación penal, contiene también importantes reflexiones, muy pertinentes al propósito de fijar el ámbito estrictamente excepcional dentro del cual es constitucionalmente admisible la tutela contra decisiones judiciales.

Sobre el tema, expuso en esa ocasión esta corporación que “ no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como juez de instancia ” (no está en negrilla en el texto original).

En esa misma providencia se manifestó previamente lo siguiente (tampoco está en negrilla en el texto original): “21. A pesar de que la Carta Política indica expresamente que la acción de tutela procede ‘por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública’ susceptible de vulnerar o amenazar derechos fundamentales, en algunos ámbitos se ha cuestionado su procedencia contra sentencias, no obstante tratarse de actos emanados de jueces y tribunales en tanto autoridades públicas y la consecuente posibilidad, aunque sumamente excepcional , de que a través de tales actos se vulneren o amenacen derechos fundamentales.

Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley ;

en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

… … … 22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales.” Empero, luego de esos categóricos raciocinios, en la citada providencia fueron compilados los denominados “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad” , siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe

indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.” Adicionalmente se indicó que, “para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas” , siendo agrupadas de la siguiente forma:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución." Recapitulando, merece también especial atención el planteamiento de la Corte Constitucional en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer "los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho" [4] .

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, donde además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los principios que acaban de ser enunciados, que el juez constitucional debe avocar el análisis cuando quiera que se plantee por parte de quienes acudieron a un proceso judicial ordinario, la supuesta vulneración de sus garantías fundamentales como resultado de providencias entonces proferidas.

Cuarta. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y de la pensión de invalidez. En reiterada jurisprudencia esta corporación ha indicado que la pretensión pensional desborda el objeto del amparo constitucional, de manera que las controversias suscitadas por su reconocimiento no son competencia del juez de tutela, debido a que el ordenamiento jurídico ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de este tipo de conflictos.

Sin embargo, entre otras en la sentencia T-129 de febrero 22 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto , resaltó la excepción a la regla general de la improcedencia de la acción de tutela para reconocer derechos pensionales, cuando "los medios judiciales diseñados resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales en riesgo. Así pues, cuando el sujeto se encuentre ante la eventualidad de un perjuicio irremediable, de manera excepcional el juez de tutela podrá declarar la procedencia de este derecho" .

En la misma providencia se recuerda que la Corte ha determinado que se debe otorgar elevada atención cuando los beneficiarios de este derecho sean sujetos de especial protección, como quienes se encuentran en la tercera edad, "pues en estos casos la lesión a sus derechos fundamentales tiene un efecto particularmente severo" , por encontrarse en situación de desamparo, la cual "se hace mucho más gravosa ante el no reconocimiento del derecho pensional" .

Igualmente se especificó que "la pensión de sobrevivientes, en la medida en que provea el soporte material necesario para la satisfacción del mínimo vital de sus beneficiarios, adquiere el carácter de derecho fundamental; ello sucede, entre otros casos, cuando el peticionario es una persona de avanzada edad y no tiene capacidad económica… para financiar su propia subsistencia en condiciones dignas" .

Tal es el caso de la pensión de invalidez [5] , cuando se acredita que efectivamente la negativa a su reconocimiento afecta la vida en condiciones dignas de una persona que, además, por su estado de incapacidad o por su edad, requiere especial protección y asistencia del Estado (arts. 46 y 47 Const.).

Los medios ordinarios de defensa pueden resultar insuficientes para garantizar la protección de los derechos fundamentales del afectado, en cuanto el trámite ordinario para el reconocimiento pensional no propicie una solución expedita, o sea decidido demasiado tarde ante el estado de indefensión en el que se encuentre la persona, que a partir de su propia circunstancia de debilidad no pueda encontrar otro medio de subsistencia.

Ha de observarse entonces que si la jurisdicción ordinaria no es eficaz para proteger los derechos quebrantados o en riesgo, y si está en juego el mínimo vital, esto es, la recepción oportuna de los recursos indispensables para asegurar la subsistencia en condiciones dignas de quien, para el caso, sea legítimo titular de la pensión de sobreviviente, es la acción de tutela el mecanismo idóneo para el reconocimiento pensional.

Igualmente ocurre en el caso de la pensión de invalidez, pues la entidad que niega su reconocimiento a quien teniendo derecho a ella padece además un perjuicio irremediable [6] , queda sometida a la jurisdicción constitucional, por lo cual puede en consecuencia ser obligada por el juez de tutela a otorgar dicha prestación económica conforme a los parámetros pertinentes, con el fin de hacer efectivos los derechos fundamentales conculcados.

En suma, la persona a quien se niega la pensión de sobrevivientes o la de invalidez siendo real beneficiario, puede acudir a la acción de tutela para impetrar su declaración por parte de la entidad renuente, si además se halla ante un perjuicio irremediable que en su caso particular hace inoperante o muy tardío el medio ordinario de defensa judicial, situación que deberá ser evaluada de manera apropiada por el juez constitucional al momento de pronunciarse sobre el amparo, por tratarse de sujetos de especial protección.

Quinta. Inconstitucionalidad de los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, fue modificado por la Ley 797 de 2003, introduciendo un requisito más exigente para acceder a la pensión de sobrevivientes, denominado “requisito de fidelidad” .

Frente a esa exigencia de carácter regresivo, la Corte venía aplicando la excepción de inconstitucionalidad, al considerar que ese requisito podía causar efectos negativos sobre algunos sujetos de especial protección, como las madres cabeza de familia [7] .

Posteriormente, en la sentencia C-556 de 2009, esta corporación estudió si los requisitos establecidos en los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, para acceder a la pensión de sobrevivientes por parte de familiares del causante, estaban en contravía con el principio de progresividad estatuido en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política. La referida disposición consagraba:

“Artículo 12. El artículo 46 de la ley 100 de 1993 quedará así: 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 y, 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

a) Muerte causada por enfermedad: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento;

b) Muerte causada por accidente: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento.

… … …” En esa ocasión, se reiteró que los literales acusados aumentaron los requisitos exigidos por la Ley 100 de 1993, en cuanto a que si el causante estaba cotizando al sistema, debía acreditar mínimo 26 semanas antes del deceso. Si no estaba cotizando, se requería como mínimo 26 semanas, pero en el año inmediatamente anterior al momento en que se

produjo el fallecimiento, requiriendo la nueva disposición “que el afiliado fallecido hubiera cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años (los inmediatamente anteriores al fallecimiento) y que se acrediten los requisitos contemplados en los literales a) y b) de dicho artículo 12 acusado, donde se requiere, para que los beneficiarios tengan derecho, que los afiliados demuestren una fidelidad de cotización para con el sistema de al menos el 20% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento” .

La Corte concluyó que la exigencia de la llamada fidelidad al sistema, debía ser retirada del ordenamiento jurídico al resultar una medida regresiva para el derecho a la seguridad social, “puesto que la modificación establece un requisito más riguroso para acceder a la pensión de sobrevivientes, desconociendo la naturaleza de esta prestación, la cual no debe estar cimentada en la acumulación de un capital, sino que por el contrario, encuentra su fundamento en el cubrimiento que del riesgo de fallecimiento del afiliado se está haciendo a sus beneficiarios” .

Sexta. Inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley 860 de 2003. Igual a como ocurrió con los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, el legislador, mediante la Ley 860 de 2003, modificó los presupuestos para el reconocimiento de la pensión de invalidez.

Respecto al requisito de fidelidad introducido por esa reforma, esta corporación lo inaplicó en las sentencias T-1048 de diciembre 5 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-103 de febrero 8 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-104 de febrero 8 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-590 de junio 19 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño, y T-1040 de octubre 23 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, por tratarse de una regresión que causaba un impacto negativo desproporcionado.

Después, esta Corte (C-428 de 2009) estudió la exequibilidad del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, que así reformó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993:

“Artículo 1°. El artículo 39 de la Ley 100 quedará así: Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

Parágrafo 1º Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

Parágrafo 2°. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.” En esa ocasión, la Corte declaró inexequible la expresión “ y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez” , al estimar:

“A pesar de poder tener un fin constitucional legítimo, en tanto buscaría asegurar la estabilidad financiera del sistema pensional mediante la cultura de afiliación y disminución del fraude, la norma no es conducente para la realización de

dichos fines al imponer una carga mayor a las personas a quienes no se les había exigido fidelidad, los afiliados de la tercera edad. En muchos casos, los afiliados de la tercera edad que padecen de discapacidad van a encontrarse con una barrera infranqueable de acceso al beneficio, pues muchos de ellos ya no podrán cumplir el nuevo requisito consagrado en la norma, a pesar de cotizar el 100% de los periodos restantes.

Se aprecia la desprotección a la población incapacitada más vulnerable, como es la perteneciente a la tercera edad. Igualmente debe resaltarse que para 'promover la cultura de la afiliación y evitar el fraude', existen otras alternativas de tipo administrativo, que serían menos lesivas que obstaculizar el derecho de acceso a la pensión de jubilación por invalidez a cierto grupo de personas." A la fecha, con la sentencia C-428 de 2009, lo que antes se inaplicaba por excepción de inconstitucionalidad, fue directamente expulsado del ordenamiento jurídico, por resultar " violatorio del principio de progresividad en materia de derechos prestacionales, en la medida en que imponía injustificadamente un requisito más gravoso para adquirir el derecho que aquel contemplado en la versión original del artículo 39 de la Ley 100" .

Séptima. El principio de progresividad en el derecho a la seguridad social. Esta corporación ha reiterado la importancia del principio de progresividad en un Estado Social Derecho, puesto que acorde a lo establecido por "disposiciones de carácter internacional y por el artículo 48 Superior … obliga al momento de reconocer y fijar las condiciones de los derechos, beneficios y prestaciones de la seguridad social, no sólo a establecer condiciones mínimas que no pueden ser desmejoradas sino también a hacer efectiva la ampliación de los beneficios y la creación de garantías más favorables para la población, todo ello en cumplimiento del principio de progresividad" [8] .

En la sentencia C-556 de 2009, con ponencia de quien ahora cumple igual función, se indicó que el Estado tiene el deber de no regresividad, es decir, velar porque no se adopten medidas que disminuyan los derechos sociales, puesto que "dentro de la normatividad constitucional se pregona la progresividad de los derechos, lo cual significa, en principio, que han de ser mejorados o dejados igual, pero no disminuidos. Por eso, los mínimos básicos que garantizan las políticas públicas de un Estado, deben ser progresivos y facilitar las estrategias de protección de los derechos económicos, sociales y culturales" .

Así, una norma regresiva en materia de seguridad social, hace inferir su inconstitucionalidad, debido a que la libertad de configuración legislativa para la adopción de normas en esa materia, debe circunscribirse a los presupuestos constitucionales y al principio de proporcionalidad, y tener "una clara justificación superior para la excepcional disminución" [9] .

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado en varias oportunidades que exigir la "fidelidad" al sistema, tanto para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como de la pensión de invalidez, deviene inadmisible, al constituir una exigencia que hace más gravoso el acceso a dichas prestaciones económicas.

Desde esta perspectiva, cabe reiterar lo señalado en la sentencia T-730 de octubre 15 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, cuando indicó que las sentencias C-556 de 2009 y C-428 de 2009, corrigieron "una situación que desde siempre fue contraria al derecho fundamental a la seguridad social en pensiones y que, por consiguiente, se limitó a reafirmar el carácter irregular de una disposición que desde antes estaba en contra de la Constitución, por consiguiente el pronunciamiento de la Corte tendría un carácter declarativo y no constitutivo" .

Igualmente, el referido fallo T-730 de 2009 estableció que no habría lugar a objetar el reconocimiento de la pensión porque la ocurrencia del hecho generador de la misma fuera anterior a la declaratoria de inexequibilidad, puesto que:

"Si en gracia de discusión se aceptara que resultan constitucionalmente posibles tanto la interpretación que restringe la eficacia de la protección desde el momento en que se profirió la decisión y hacia el futuro, como la que predica su eficacia incluso para las situaciones que se configuraron antes de proferirse la decisión de la Corte, la vigencia del

principio pro homine en nuestro orden constitucional obligaría a preferir la interpretación más garantista para los afectados, de manera que también en este caso se estaría ante la misma conclusión, en el sentido de exigir única y exclusivamente los requisitos que siempre estuvieron conforme a la Constitución, en cuanto no incurrían en limitaciones ilegítimas de los derechos sociales fundamentales.” Con base en lo anterior, es inadmisible que se le niegue a una persona el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o la pensión de invalidez, según el caso, argumentando el no cumplimiento del referido requisito de fidelidad.

Octava. Análisis de los casos concretos. Disponiendo de los elementos constitucionales, jurisprudenciales y fácticos a los que se ha hecho referencia en los puntos anteriores, la Corte debe analizar si la actuación de los entes demandados en los asuntos de la referencia, devino en la vulneración de los derechos al debido proceso, al mínimo vial, a la seguridad social, a la salud, a la vida digna y de petición.

Expediente T-2741834. El señor Augusto Alfonso Peña Cruz presentó acción de tutela contra el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, al considerar que esa corporación conculcó sus derechos a la vida digna, a la seguridad social y al debido proceso.

El actor estimó que, a pesar de haberse declarado inconstitucional el requisito de fidelidad al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, exigido para acceder a la pensión de sobrevivientes, el Tribunal absolvió al ISS, basando su decisión en que el hecho generador de la pensión fue anterior al pronunciamiento de la Corte Constitucional, motivo por el cual, consideró que como consecuencia de la irretroactividad de la sentencia C-556 de 2009, el actor debe acreditar el cumplimiento tanto del número de semanas como el porcentaje de fidelidad.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia negó el amparo, argumentado que al accionar no se cumplió el principio de subsidiariedad y “ante la ausencia injustificada” de la presentación del recurso extraordinario de casación.

Impugnada tal decisión la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, confirmó tal fallo, al estimar, igualmente, que el señor Peña Cruz dejó vencer injustificadamente la oportunidad para interponer el recurso extraordinario de casación.

De lo expuesto se colige que la señora Alci Yamile Castro de Peña, esposa del demandante, había cotizado 126 semanas al sistema dentro de los últimos tres años inmediatamente anteriores a su fallecimiento, por lo cual, en observancia del principio constitucional de progresividad, es inadmisible que se objete el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes basado en el incumplimiento de ese requisito, resultando indiferente que el deceso de la causante haya sido anterior a la sentencia C-556 de 2009, ya que esta providencia sólo confirmó la inviabilidad de la disposición, que desde siempre fue contraria a la carta política.

Por tanto, el fallo proferido por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, en octubre 22 de 2009, contrarió las decisiones precedentes y la preceptiva superior, en la medida en que esta corporación, incluso antes de la declaratoria de inexequibilidad de los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, venía inaplicando el requisito de “fidelidad” , al considerar que su exigencia impedía el acceso a la pensión de sobrevivientes, sin existir “fundamentación suficiente sobre la cual se justifique la disminución del nivel de protección del derecho” [10] .

De las pruebas allegadas al expediente, se deduce que el señor Augusto Alfonso Peña Cruz se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, por ser un adulto mayor, con obvias dificultades para acceder al mercado laboral, sufriendo grave afectación de sus derechos a la vida digna y al mínimo vital.

En el caso objeto de estudio, la Sala considera que, no obstante que la presente acción de tutela está dirigida contra una providencia judicial, el amparo constitucional es el medio indispensable y expedito para la protección de los derechos

fundamentales del peticionario, pues a pesar de no haber interpuesto el recurso extraordinario de casación, que habría de resolver una Sala que padece gran recargo de trabajo y que ha quedado con tres integrantes menos de los siete que deben conformarla, fue agotada la vía ordinaria y actualmente el actor no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial.

Adicionalmente, cabe señalar que el fallo judicial controvertido desconoció normas constitucionales como (i) el artículo 48, que reconoce el principio de progresividad en materia de seguridad social; (ii) el artículo 1°, desde el cual se consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho; (iii) los artículos 13 y 46, de donde emana el deber de proteger especialmente a las personas de la tercera edad; (iv) y el 53, sobre el mínimo vital.

Así, con el objeto de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable, esta Sala de Revisión debe revocar el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que en su momento confirmó el dictado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, negando la acción de tutela promovida por el señor Augusto Alfonso Peña Cruz, contra el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral.

En su lugar, serán tutelados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social y, en consecuencia, se dejará sin efecto la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, dentro del proceso ordinario promovido por el actor contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, al cual se ordenará, por conducto de su representante legal en Manizales o quien haga sus veces que, si aún no lo ha hecho, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una resolución mediante la cual reconozca a favor de Augusto Alfonso Peña Cruz la pensión de sobrevivientes que le corresponde, en su condición de cónyuge supérstite de la señora Alci Yamile Castro de Peña.

Expediente T-2747283. La señora María Emilse Rubiano Ruiz, mediante apoderada, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición, debido a que, en septiembre 22 de 2009, formuló derecho de petición ante BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, requiriendo el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, como consecuencia de la muerte de su hijo Ramón Elías Díaz Rubiano, acaecida en octubre 11 de 2008, sin que a la fecha de presentación de la demanda respectiva la entidad accionada hubiera emitido respuesta alguna.

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué negó el amparo, al estimar que de acuerdo con la respuesta dada por parte de la Gerente de la oficina de Ibagué de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, en abril 30 de 2010, sí se atendió el derecho de petición de la señora Rubiano Ruiz, aunque negando el reconocimiento de la referida pensión, por no haberse acreditado el porcentaje de fidelidad al sistema del causante, entre la fecha en que cumplió 20 años de edad y la del deceso, posición que fue aceptada por el referido despacho judicial.

De todo lo expuesto, deduce esta Sala de Revisión que, en el asunto bajo estudio, la acción de tutela es el medio expedito para conceder el amparo impetrado por la señora Rubiano Ruiz, sujeto de especial protección dada su avanzada edad, que se encuentra en una situación precaria después del deceso de su hijo, de quien dependía económicamente, viviendo actualmente “de la caridad de las personas de buen corazón” .

Por lo anterior, teniendo en cuenta la urgencia de protección a los derechos de la señora María Emilse Rubiano Ruiz, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido en junio 8 de 2010, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué, que negó la tutela contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías.

En consecuencia, se concederá el amparo de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social, disponiendo que en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, reconozca y empiece a pagar la reclamada pensión de sobrevivientes a la señora María Emilse Rubiano Ruiz, como madre y persona a cargo del fallecido Ramón Elías Díaz Rubiano, en la medida en que no haya mediado reclamación de alguien que hubiere comprobado mejor derecho.

Expediente T-2749486. El señor Luis Carlos Ricaurte Sierra, de 63 años de edad y quien perdió su capacidad laboral en 56.09%, presentó acción de tutela contra el ISS, debido a que esta entidad le negó el reconocimiento de la pensión de invalidez, al estimar que no cumple el requisito de fidelidad al sistema, a pesar de haber acreditado 150 semanas de cotización durante los últimos tres años inmediatamente anteriores a diciembre 13 de 2007, fecha de estructuración.

Al igual que en los casos precedentes, la acción de tutela es ciertamente el medio idóneo para resolver la controversia planteada, como quiera que el peticionario es sujeto de especial protección, a quien a causa de una errónea aplicación del requisito de fidelidad, le están siendo conculcados sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, constando en el expediente que el señor Ricaurte Sierra se encuentra en delicado estado de salud (f. 15 cd. inicial respectivo).

Por lo expuesto, la Sala de Revisión, atendiendo las circunstancias del caso y dada la urgencia del amparo de los mencionados derechos del demandante, revocará el fallo proferido en junio 17 de 2010 por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, que denegó la tutela pedida por el señor Luis Carlos Ricaurte Sierra contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, seccional Atlántico.

En su lugar, serán tutelados los derechos al mínimo vital y a la seguridad social del actor, ordenando que en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, el Instituto de Seguros Sociales, ISS, seccional Atlántico, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, expida la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de invalidez, desde la fecha de estructuración de su incapacidad, a favor del señor Luis Carlos Ricaurte Sierra.

III. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero. REVOCAR el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de justicia, que en su momento confirmó el dictado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, negando la tutela solicitada por el señor Augusto Alfonso Peña Cruz, contra el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral.

En lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social del actor y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, dentro del proceso ordinario promovido por Augusto Alfonso Peña Cruz contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, al cual se ordenará, por conducto de su representante legal en Manizales o quien haga sus veces que, si aún no lo ha hecho, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una resolución mediante la cual reconozca y ordene empezar a pagar la pensión de sobrevivientes que le corresponde a Augusto Alfonso Peña Cruz, en su condición de cónyuge supérstite de la señora Alci Yamile Castro de Peña.

Segundo. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ibagué, en junio 8 de 2010, que negó la tutela pedida por María Emilse Rubiano Díaz, contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías.

En su lugar, TUTELAR sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social, disponiendo que en el término de cinco (5) días hábiles a la notificación de esta sentencia, BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, reconozca y empiece a pagar la reclamada pensión de sobrevivientes a María Emilse Rubiano Ruiz, como madre y persona que estaba a cargo del fallecido Ramón Elías Díaz Rubiano, en la medida en que no haya mediado reclamación de quien hubiere comprobado mejor derecho.

Tercero. REVOCAR el fallo proferido en junio 17 de 2010 por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, que denegó la tutela pedida por Luis Carlos Ricaurte Sierra contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, seccional Atlántico.

En su lugar, TUTELAR sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social, ordenando que en el término de cinco (5) hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, el Instituto de Seguros Sociales, ISS, seccional Atlántico, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, expida la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de invalidez, desde la fecha de estructuración de la incapacidad, a favor de Luis Carlos Ricaurte Sierra.

Cuarto. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones indicadas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] “Artículo. 78. Devolución de saldos. Cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se le entregará a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos, y el valor del bono pensional si a éste hubiera lugar.” [2] La Corte Constitucional ha abordado el tema de la tutela contra providencias judiciales en un gran número de pronunciamientos, pudiendo destacarse entre muchas otras las sentencias T-079 y T-173 de 1993;

T-231 de 1994; T-492 y T-518 de 1995; T-008 de 1998; T-260 de 1999; T-1072 de 2000; T-1009 y SU-1184 de 2001; SU-132 y SU-159 de 2002; T-481, C-590 y SU-881 de 2005; T-088, T-196, T-332, T-539, T-590, T-591, T-643, T-780 y T-840 de 2006; T-001, T-147, T-247, T-364, T-502A, T-680, T-794, T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-240, T-350, T-402, T-417, T-436, T-831, T-871, T-891, T-925, T-945, T-1029 y T-1263 de 2008; T-093, T-095, T-199 y T-249 de 2009; T-043 y T-133 de 2010.

[3] Cfr. sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias T-008 de enero 22 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-357 de abril 8 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería y T-952 de noviembre 16 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[4] Cfr. T-518 de noviembre 15 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, citada a su vez en la T-1036 de noviembre 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[5] T-285 de abril 19 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [6] T-246 de junio 3 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo. [7] T-1036 de 2008, ya mencionada.

[8] T- 166 de marzo 8 de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [9] C-556 de 2009, ya citada. [10] T-166 de 2010, ya mencionada.

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.