COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/996/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/996/05
Expediente	—
Fecha	2005-09-30
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De tutela instaurada por Ana Lucia Muñoz Silva contra el Seguro Social, Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil cinco (2005). integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y

Texto completo

T-996-05 Proyecto de Circulación Restringida Sentencia T-996/05 PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos/ ACCION DE TUTELA -Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales/ PENSION DE SOBREVIVIENTES - Reconocimiento Referencia:

e xpediente T-1132636 Acción de tutela instaurada por Ana Lucia Muñoz Silva contra el Seguro Social, Seccional Boyacá. Magistrado Ponente: Dr.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil cinco (2005). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja y en segunda instancia, por la Sala Civil de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, que resolvieron la acción de tutela promovida por Ana Lucia Muñoz Silva contra el Instituto de Seguros Sociales –Seccional Boyacá.

I. ANTECEDENTES La señora Ana Lucia Muñoz Silva, interpuso acción de tutela ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja y en contra del Instituto de Seguros Sociales -Seccional Boyacá, el día cuatro (4) de abril de 2005. En su concepto, mediante la negación arbitraria reconocida por el ISS de su pensión de sobrevivientes, dicha entidad le está afectando su derecho al mínimo vital. Para fundamentar su petición la accionante alega los siguientes:

Hechos 1. El día 29 de mayo de 1997, murió el señor Angel Custodio Pineda Cuervo, a causa de un accidente de trabajo. En consecuencia el día 1º de julio de 1997 su esposa Ana Lucia Muñoz Silva y sus dos hijos, Jimmy Alexander Pineda

Muñoz y Wilson Javier Pineda Muñoz, en ese entonces menores de edad, procedieron a realizar ante el ISS –Seccional Boyacá la reclamación del reconocimiento y pago de su pensión de sobrevivientes.

2. El 5 de agosto de 1998, medicina laboral del ISS, calificó la muerte del asegurado Angel Custodio Pineda Cuervo, como de origen profesional por tratarse de un accidente de trabajo.

3. Ante la ausencia de una respuesta de fondo por parte del ISS frente a la solicitud del reconocimiento y pago de su pensión de sobrevivientes solicitada el 1º de julio de 1997, la señora Ana Lucía Muñoz Silva interpuso nuevamente derecho de petición ante el ISS en el mismo sentido, el día 26 de noviembre de 1999.

4. Mediante Resolución 000003 del 11 de enero del 2000 les fue negado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por el ISS. Señala la entidad que la Gobernación de Boyacá, último empleador del fallecido, dejó de cancelar los aportes correspondientes a los períodos de junio y agosto de 1996, configurándose así, en concepto del ISS, su desafiliación automática del sistema general de riesgos profesionales.

5. Contra dicha resolución la señora Ana Lucía Muñoz Silva y sus hijos interpusieron los recursos de reposición y apelación, manifestando que de conformidad con lo expresado por la Gobernación de Boyacá, dichos períodos habían sido oportunamente cancelados.

6. A través de la Resolución 000160 del 26 de mayo de 2000, el Instituto de Seguros Sociales, desató el recurso de reposición, confirmando la Resolución impugnada bajo los mismos argumentos en el sentido de que no habían sido cancelados por la Gobernación de Boyacá, los aportes correspondientes a los períodos de junio y agosto de 1996.

7. El día 26 de julio del 2000, la señora Ana Lucia Muñoz Silva interpuso un tercer derecho de petición ante la dependencia de Riesgos Profesionales del ISS en Bogotá, solicitando se resolviera prontamente la apelación, toda vez que con su demora para responder, el ISS les estaba causando un daño “ gravísimo ”, en razón a la carencia de recursos que afrontan para sufragar su sustento personal.

8. Ante la falta de respuesta de parte del ISS a la petición realizada el 26 de julio del 2000, en el mes de diciembre del mismo año, la señora Ana Lucia Muñoz Silva interpuso acción de tutela ante el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga en defensa de su derecho de petición.

9. Entre tanto, por medio de la Resolución 0075 del 12 de diciembre de 2000, el Instituto de Seguros Sociales, desató el recurso de apelación, confirmando nuevamente la Resolución impugnada bajo los mismos argumentos en el sentido de que no habían sido cancelados por la Gobernación de Boyacá, los aportes correspondientes a los períodos de junio y agosto de 1996.

10. Mediante fallo del 22 de enero de 2001, el Juez Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga negó el amparo del derecho de petición invocado, por considerar que con la expedición y notificación de la Resolución 0075 del 12 de diciembre de 2000 a través de la cual se resolvió el recurso de apelación en contra de la Resolución 000003 del mismo año, el accionado dio respuesta efectiva al derecho de petición.

11. En fallo del 15 de febrero de 2001, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, confirmó la sentencia de primera instancia que negó el amparo del derecho de petición invocado por considerar igualmente que la Resolución 0075 de diciembre de 2000 dio respuesta de fondo a la petición realizada.

12. En el 2001 la actora interpuso ante la jurisdicción contencioso administrativa, la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución mediante la cual el ISS le negó su derecho a la sustitución pensional.

13. El día 6 de mayo de 2004, Jimmy Alexander Pineda Muñoz, para ese entonces mayor de edad, interpuso derecho de petición ante el ISS, argumentando esta vez que de conformidad con las pruebas aportadas por la Gobernación de Boyacá dentro del proceso adelantado ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, habían sido oportunamente realizados los aportes pensionales correspondientes a los períodos de junio y agosto de 1996.

Por lo anterior y en aras del principio de economía procesal solicitó el petente que mediante la revocatoria directa o el mecanismo que dispusiera, el ISS le reconociera y pagara la pensión de sobrevivientes a la que él, su hermano y su madre habían siempre tenido derecho.

14. El día 3 de junio de 2004, el Departamento de Riesgos Laborales del ISS –Santander respondió el derecho petición presentado el 6 de mayo del mismo año por Jimmy Alexander Pineda Muñoz, informándole que el expediente del señor Angel Custodio Pineda Cuervo había sido enviado a la Vicepresidencia de Protección Laboral del ISS, instancia habilitada para resolver el fondo de su solicitud.

15. El 4 de agosto de 2004 el apoderado de la señora Ana Lucía Muñoz Silva envió una comunicación a la Vicepresidencia de Protección Laboral del ISS proponiéndole solicitar de común acuerdo al Tribunal Administrativo de Boyacá, que fijara fecha para intentar una conciliación dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

16. El 6 de agosto de 2004 mediante carta enviada al Director Jurídico Nacional del ISS, la Vicepresidencia de Protección de Riesgos Laborales reconoció el error cometido por el ISS respecto del caso del señor Angel Custodio Pineda Cuervo en los siguientes términos: “ La Vicepresidencia verificó en la Relación de Aportes Manuales donde constató que efectivamente los pagos de los meses de junio y agosto de 1996 se efectuaron conforme al mandato legal, por lo que no existe razón para negar la prestación.

” Afirma igualmente el Vicepresidente de Protección de Riesgos Laborales en su carta, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del C.C.A., dicho despacho no puede proceder con el reconocimiento de las correspondientes pensiones mediante la figura de la revocatoria directa, por cursar en dicho caso proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Boyacá.

Por esa razón, en la misma comunicación el Vicepresidente solicitó al Director Jurídico Nacional del ISS, estudiar con carácter urgente, la posibilidad de someter ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del ISS el caso en cuestión e indicar si existía algún otro mecanismo legal para proceder directamente a reconocer las prestaciones reclamadas por los interesados.

17. Nuevamente el 9 de noviembre de 2004 y el 21 de enero de 2005, la Vicepresidencia de Protección de Riesgos Laborales del ISS volvió a solicitar al Director Jurídico Nacional del ISS su concepto frente a la propuesta del apoderado de la señora Ana Lucía Muñoz Silva y sus hijos de aplicar la figura de la conciliación.

18. El 25 de enero de 2005, la señora Ana Lucía Muñoz Silva interpuso un último derecho de petición ante el ISS solicitando la expedición inmediata de la Resolución en la cual les fuera finalmente reconocido a ella y a sus dos hijos, su derecho a la seguridad social por vía de la pensión de sobrevivientes a la cual siempre habían tenido derecho.

19. En comunicación del 17 de marzo de 2005, el Director Jurídico Nacional del ISS, informó finalmente a la Vicepresidencia de Protección de Riesgos Laborales del ISS que en razón al error cometido por dicha entidad respecto de los aportes correspondientes a los ciclos de junio y agosto de 1996, autorizaba la realización de una conciliación con la señora Ana Lucía Muñoz Silva y sus hijos, exclusivamente sobre las consecuencias económicas derivadas de la negativa de la pensión de sobrevivientes, más no sobre la misma, por considerar que ésta constituye un derecho adquirido de los petentes.

20. De conformidad con las pruebas que aparecen en el expediente, hasta el momento de la interposición de la presente acción de tutela, no había sido fijada fecha alguna por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá para llevar a cabo un intento de conciliación.

21. La accionante alega encontrarse cerca de la tercera edad y tener una restringida capacidad laboral, razón por la cual no logra obtener un trabajo que le permita asegurar su sustento mínimo vital. Señala que se ha visto en la obligación de " poner una tiendita " con la cual recauda lo suficiente para comer, pero no para cubrir sus necesidades básicas " como salud, vestuario y vivienda ".

22. Por todo lo anterior el día 4 de abril de 2005 la señora Ana Lucía Muñoz Silva interpuso acción de tutela ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja solicitando se ordene al ISS reconocer y pagar su sustitución pensional en protección de sus derechos fundamentales por afectación del mínimo vital.

Decisiones judiciales objeto de revisión. 1. La sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja negó el amparo solicitado. A juicio del juez, a pesar de haberse vencido con creces el término para dar respuesta al derecho de petición, "… ya existía una respuesta para cuando se presentó esta acción ". En su criterio, no puede ser objeto de tutela la conducta del ISS en el presente caso, pues además de haber sido resuelta la petición, en la actualidad se adelanta un proceso administrativo para decidir el derecho a la seguridad social, tanto de la accionante, como de sus hijos y se evidencian trámites encaminados a indemnizar los perjuicios económicos derivados de la injustificada negación de su pensión.

2. La Sala Civil de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja confirmó la sentencia de primera instancia. Consideró el Tribunal que lo que persigue la accionante con la presente tutela, es el reconocimiento inmediato de la pensión de sobrevivientes a que tienen derecho ella y sus hijos frente a la negativa en tal sentido manifestada por el ISS. En su concepto, la acción de tutela resulta improcedente para tales fines, toda vez que no es el mecanismo idóneo para resolver sobre el reconocimiento o no de la prestación económica mencionada. Menos aún cuando ya existe un procedimiento en curso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entidad a la que le corresponde determinar la procedencia o no del derecho reclamado.

II. CONSIDERACIONES Competencia 1.Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

Problema Jurídico 2. La Corte debe resolver, en primer lugar, si en el presente asunto existe otro medio de defensa judicial para la protección del derecho a la seguridad social de la accionante y de sus hijos, frente a la expedición de las resoluciones mediante las cuales el ISS –Seccional Boyacá decretó el no reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Y en segundo lugar, si existiendo otro medio de defensa judicial, el no reconocimiento de la misma derivado de un error evidente de parte del ISS, constituye un perjuicio inminente que comprometa su derecho al mínimo vital y que haga procedente la acción de tutela.

En efecto, como lo ha señalado esta Corporación, la acción de tutela procede como mecanismo subsidiario cuando no existe otro medio de defensa judicial para la protección de un derecho fundamental que se considera vulnerado, o cuando aún existiendo otro medio de defensa judicial, se está ante la presencia de un perjuicio iusfundamental inminente.

Requisitos legales para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. 3. En el presente caso la actora alega cumplir todos los requisitos necesarios para obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de su esposo a causa de un accidente de trabajo, mientras que el ISS se niega a efectuar dicho reconocimiento alegando, en un principio, la falta de dos cotizaciones a cargo del empleador.

El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece que son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes “ en forma vitalicia el cónyuge supérstite ” así como “ los hijos menores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar en razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte”.

Por su parte, el artículo 13 de la ley 797 de 2003, reitera el derecho en forma vitalicia del cónyuge supérstite cuando teniendo más de treinta años, haya convivido con el fallecido no menos de cinco años continuos con anterioridad a la fecha de su muerte. Confirma también el derecho de los hijos anteriormente reseñado, siempre y cuando “ acrediten debidamente su condición de estudiante y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno ”.

Esta Corporación ha ratificado los derechos consagrados en las normas anteriormente transcritas y su carácter fundamental, así: “ En la Ley 100 de 1993 a esta situación se le da el calificativo de Pensión de Sobrevivientes (artículo 46 a 49). Se ratifica que a ella tiene derecho en forma vitalicia el cónyuge supérstite y se aclara que además son beneficiarios los hijos menores de 18 años y hasta los 25 siempre que estén 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 y mientras subsistan las condiciones de invalidez (art. 47-b) Ese derecho, para los beneficiarios es derecho fundamental por estar contenido dentro de valores tutelables: el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo. Es inalienable, inherente y esencial. Y, hay una situación de indefensión del beneficiario respecto a quien debe pagarle la mesada.

” [1] 4. Mediante comunicación del 6 de agosto de 2004 dirigida por la Vicepresidencia de Protección de Riesgos Laborales al Director Jurídico Nacional, el ISS reconoció que en el presente caso hay lugar al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes puesto que se cumplen de manera clara e indiscutible todos los requisitos exigidos por las normas anteriormente transcritas como veremos a continuación:

Medicina laboral del ISS calificó la muerte del esposo de la accionante, como de origen profesional por tratarse de un accidente de trabajo. En el expediente aparecen probados hechos como la condición de cónyuge supérstite de la actora respecto del causante, la procreación de 2 hijos dentro del matrimonio, menores de edad en el momento del fallecimiento y actualmente uno con 23 años que se encuentra estudiando y el otro con 25 años que terminó sus estudios en octubre del año 2003, estudios todos que aparecen debidamente acreditados.

Así mismo, se encuentra probada la dependencia económica de la señora Ana Lucía Muñoz Silva y sus hijos respecto de su esposo y padre fallecido, la convivencia ininterrumpida de la actora con su esposo durante más de 5 años antes de su muerte, la cercanía a la tercera edad de la accionante y la precaria situación económica en la que se encuentran, sin que exista prueba que desvirtúe tales afirmaciones.

5. El ISS alegó para negar el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional, el no pago de los aportes correspondientes a los períodos de junio y agosto de 1996 de parte de la Gobernación de Boyacá como empleador del fallecido, configurándose en su concepto la desafiliación automática del sistema general de riesgos profesionales.

En efecto, el no pago de dos o más cotizaciones justifica la desafiliación automática de conformidad con lo que hasta ahora ha establecido esta Corporación: “ El no pago de dos o más cotizaciones periódicas, implica, además de las sanciones legales, la desafiliación automática del sistema general de riesgos profesionales, quedando a cargo del respectivo empleador la responsabilidad del cubrimiento de los riesgos profesionales.(...) la hermenéutica de la norma que se transcribió en precedencia, permite deducir que la mora patronal en el pago de menos de 2 cuotas no puede traducirse en negación del derecho a la pensión...

” [2] . 6. Sin embargo, mediante comunicación interna del 6 de agosto de 2004, el Vicepresidente de Protección de Riesgos Laborales del ISS reconoce que dichos aportes fueron oportunamente pagados por el empleador de la siguiente

manera:

“ La Vicepresidencia verificó en la Relación de Aportes Mensuales donde constató que efectivamente los pagos de los meses de junio y agosto de 1996 se efectuaron conforme al mandato legal, por lo que no existe razón para negar la prestación.

” En este mismo sentido, el Director Jurídico Nacional del ISS reconoció el error y la existencia del derecho al autorizar que se intentará conciliar con la accionante y sus hijos, exclusivamente respecto de las consecuencias económicas derivadas de la arbitraria negación de la sustitución pensional, más no sobre la misma, por constituir ésta un derecho adquirido de los petentes.

7. A pesar de haberse reconocido el error cometido por el ISS en el cual se originó la demora injustificada en el trámite administrativo para el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes de la actora y de sus hijos, tal derecho no ha sido reconocido.

Existencia de otros medios de defensa judicial para impugnar decisiones administrativas y eficacia del derecho a la seguridad social. 8. Contra la Resolución 000003 del 11 de enero de 2000 que injustificadamente negaba el reconocimiento del derecho a su pensión de sobrevivientes, la actora y sus hijos interpusieron los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron negados por el ISS.

9. Después de haber agotado los recursos de la vía gubernativa sin lograr el reconocimiento de su derecho a la pensión de sobrevivientes, la actora interpuso, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicho proceso administrativo se encuentra en curso ante el Tribunal Administrativo de Boyacá.

10. Existiendo otro medio de defensa judicial para la protección del derecho que se considera vulnerado y estándose ante la presencia de un perjuicio inminente por estar demostrada la afectación del mínimo vital, se hace necesario examinar si de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación le asiste a la misma por vía de la acción de tutela, el deber de entrar a ordenar de manera transitoria el reconocimiento del derecho pensional.

11. En principio, en relación con el derecho a la seguridad social en materia pensional, la Corte ha admitido la procedibilidad de la acción de tutela sólo cuando existe mora prolongada en el pago de las mesadas pensionales y se comprueba la inexistencia de otros recursos que garanticen la subsistencia del actor y de su familia.

[3] 12. No obstante lo anterior, la Corte ha considerado que tratándose del reconocimiento del derecho pensional, también procede la acción de tutela de manera excepcional, cuando se está ante la presencia de un error evidente de parte de la administración que conlleva a demoras injustificadas en el trámite administrativo de la pensión, previa verificación de la afectación del mínimo vital.

En efecto, en relación con la procedencia de la acción de tutela en casos en donde el no reconocimiento de la pensión de invalidez se produce por un error evidente de la administración y transgrede el mínimo vital, la Corte ha dicho:

“ Cuando la autoridad pública o el particular encargado de prestar los servicios inherentes a la seguridad social la vulneran, al privar arbitrariamente a una persona de la pensión de invalidez que le permite su digna subsistencia, están sometidos a la jurisdicción constitucional en cuanto amenazan de manera directa derechos constitucionales, por lo cual la controversia acerca de la correspondiente protección judicial no debe darse en el plano de la ley sino en el nivel superior de la normatividad fundamental. De allí que tenga validez en tales casos la acción de tutela, si falta un mecanismo ordinario con suficiente aptitud y eficacia para imponer de manera inmediata el debido respeto a los preceptos constitucionales.

” [4] Así pues, esta Corporación ha considerado que en ciertos casos, someter al solicitante a un prolongado proceso judicial para obtener el reconocimiento de su derecho a la seguridad social equivale a desconocer su derecho al mínimo vital.

13. Concretamente, mediante sentencia T-235 de 2002, la Corte recordó el deber del juez de tutela de examinar, inclusive de manera oficiosa en los casos en que se ve comprometido el derecho al mínimo vital, una posible vía de hecho por medio de la Resolución que niega el reconocimiento de la pensión, de la siguiente manera:

“Tratándose de organismos de gestión que reconocen la prestación mediante una Resolución, ésta adquiere la connotación de acto administrativo, el cual debe estar conforme con el debido proceso . La tutela es pertinente si en dicho acto administrativo se ha incurrido en una vía de hecho . Esa vía de hecho el juez la puede observar en tres momentos:

“a. Cuando el ISS remite al Juez de tutela una resolución negando la pensión, proferida con posterioridad a la presentación de la acción de tutela.

En este evento, el juez de tutela está en la obligación de ir mas allá del simple examen de si hubo o no contestación formal por parte de la administradora de pensiones [5] .

Lo anterior porque “El juez de tutela no tiene solamente la facultad sino la obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentra vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículo 3 y 14 del decreto 2591 de 1991” (T-684/01. En igual sentido la T-463/96). Lo lógico es que el juez que detecte una vía de hecho la analice oficiosamente, dado el carácter informal que tiene el procedimiento en la tutela, la celeridad para el pronunciamiento y la búsqueda de la justicia material. En consecuencia, el juez de tutela si se entera, por prueba remitida a un caso de tutela, que se ha proferido una resolución que incurre en una vía de hecho , debe entrar directamente a estudiar tal ocurrencia, aunque obviamente no haya sido planteado en la solicitud de amparo...” (Negrillas y subrayas no originales).

Efectividad de la pensión de sobrevivientes. 14. Frente al tema específico de la pensión de sobrevivientes, en otro caso en donde se vio afectado el derecho al mínimo vital de una mujer que también se acercaba a la tercera edad y a quien el ISS le negaba igualmente de manera injustificada el reconocimiento de similar pensión, la Corte recordó la finalidad fundamental de este derecho de la siguiente manera:

“4. La pensión de sobrevivientes “... El propósito perseguido por la Ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte .

“Concretamente, la pensión busca que “ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento [6] . Desde esta perspectiva, ha dicho la Corte, “ la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria… ” [7] En dicha oportunidad, después de verificar el evidente cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención de la pensión de sobrevivientes, la debilidad manifiesta de la actora por carecer de otros recursos económicos para asegurar su subsistencia, así como la actitud displicente y morosa del ISS para estudiar y resolver la solicitud presentada por la accionante, la Corte optó por amparar su derecho a la seguridad social en conexidad con su derecho al mínimo vital, así:

“ Son suficientes las razones expuestas, para concluir que a la actora se le vulneró su derecho fundamental al debido proceso por la vía de hecho en que incurrió el ISS al negarle la pensión de sobreviviente, quebrantándole igualmente su

derechos al mínimo vital, a la seguridad social, fundamental por su conexidad con la vida digna, al paso que puso en peligro su derecho a la seguridad social en salud también fundamental por tratarse de una mujer perteneciente a la tercera edad.

De modo que, esta última condición, unida al hecho de que no se desvirtuó la afirmación de la actora en el sentido de que carece de recursos económicos para solventar su propia subsistencia y que carece de protección en materia de seguridad social en salud, hacen inevitable la concesión del amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

” [8] El caso concreto. 15. En el presente caso procede la acción de tutela por haber sido interpuesta oportunamente y por cumplirse todos los requisitos necesarios para tal efecto, como veremos a continuación.

De una parte la actora reúne todas las condiciones materiales para que su derecho a la sustitución pensional sea reconocido. En tal sentido la propia entidad reconoció el error en el cual incurrió en relación con la supuesta ausencia de los aportes correspondientes a dos períodos por parte del empleador de su esposo fallecido.

A este respecto, reside en el expediente la prueba manifiesta del error cometido, error que el Vicepresidente de Protección de Riesgos Laborales del ISS reconoce de manera adecuada y responsable, al conceptuar que se encuentran comprobados los requisitos exigidos por la ley para reconocer el derecho de la señora Ana Lucía Muñoz Silva a la pensión de sobrevivientes.

En segundo lugar, el no reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes de la actora, afecta su derecho al mínimo vital, pues según lo afirma en su acción sin que exista prueba que sugiera lo contrario, se encuentra cercana a la tercera edad y su capacidad para laborar es restringida por lo que no consigue trabajo en ninguna parte. Por esta razón se ha visto en la obligación de poner una “ tiendita ”, la cual le permite recaudar a penas lo suficiente para comer, más no para sufragar sus gastos de vivienda, salud y vestuario.

16. Por estas razones la Corte procederá a garantizar el derecho al mínimo vital de la accionante y de sus hijos, ordenando al ISS reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes, a partir de la fecha de la promulgación de esta sentencia.

17. Sin embargo, el derecho al mínimo vital no confiere el derecho al pago por vía de tutela de las sumas adeudadas o dejadas de cancelar durante el tiempo que la administración dejó de reconocer el derecho a la pensión.

En efecto, la función de la tutela, el motivo por el cual puede desplazar mecanismos judiciales especializados, es la inminencia de resolver una necesidad vital urgente, la cual se entiende satisfecha con el reconocimiento del derecho pensional y el correspondiente pago de las mesadas pensionales que se causen a partir de entonces.

Para adoptar una decisión en contrario, ordenando el pago retroactivo de las sumas dejadas de cancelar, correspondería al actor demostrar plenamente que el pago de tales sumas adeudadas era urgente para la satisfacción de una necesidad vital. De lo contrario, no existe razón para sustituir al juez contencioso administrativo, quien se encuentra mejor facultado para determinar la procedencia o no de tales pretensiones, así como los criterios para la valoración y determinación concreta de las mismas.

No existe prueba en el expediente que demuestre la existencia de una necesidad urgente y apremiante que justifique la sustitución de la jurisdicción administrativa frente a la decisión de fondo sobre las sumas dejadas de cancelar y los perjuicios derivados de la injustificada demora en el reconocimiento pensional.

18. En suma, en el presente caso, la tutela sólo está llamada a resolver la necesidad urgente de la accionante y de sus hijos de comenzar a recibir el pago de la mesada pensional dejada de reconocer por un error evidente de la administración.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja y por la Sala Civil de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja y en consecuencia conceder el amparo impetrado en orden a evitar un perjuicio irremediable, para proteger los derechos fundamentales indicados en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- ORDENAR al Gerente General del ISS o a quien corresponda reconocer en cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, si a la fecha aún no se ha hecho, la pensión de sobrevivientes a favor de la accionante y de sus hijos menores de 25 años que acrediten los requisitos correspondientes. La pensión se empezará a cancelar a partir del mes siguiente a su reconocimiento y hacia el futuro, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes.

Tercero.- CORRER traslado a la Procuraduría General de la Nación, para que investigue la responsabilidad de los funcionarios concernidos del Instituto de Seguros Sociales, en relación con la omisión de verificar oportunamente los requisitos legales para el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional de la señora Ana Lucía Muñoz Silva, tal y como se desprende de los hechos del presente caso.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia T-173 de 1994.

[2] Sentencia T-143 de 1998. [3] En este sentido puede consultarse, entre otras, la sentencia T-250 de 2005. [4] Sentencia T-246 de 1996. [5] Sentencias T-671/00, 730/00, T-1565/00, T-775/00, T-1294/00, entre otras [6] Cfr. entre otras, las sentencias T-190/93, T-553/94 y C-389/96.

[7] Sentencia C-002 de 1999. Consideración de la Corte 3.3. [8] Sentencia T- 787 de 2002.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.