

Sentencia T-108/12

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Caso en que no se expone en el acto administrativo que la negó las razones en que se fundamentó

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Se vulnera al resolver una solicitud de pensión por medio de un acto no motivado en debida forma

Es así como se reitera que un acto administrativo a través del cual se pronuncia la administración de fondo sobre el derecho de un ciudadano, que no esté debidamente motivado, vulnera su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Tales actos deben contener las circunstancias de hecho y las razones de derecho que han llevado a su expedición, es decir, una fundamentación fáctica que no se base en meras afirmaciones, y una argumentación jurídica que no se limite a la citación de las normas relacionadas con el tema. La administración tiene el deber de hacer públicas las razones que conducen a adoptar tal decisión, siempre, pero especialmente, cuando el acto va a frustrar un interés de los gobernados, un deber que tiene fundamento en el derecho a la defensa (Art. 29 de la C.P.), ya que este derecho sólo puede efectivizarse si la administración consagra las razones que la conducen a tomar una decisión

MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS-Tiene tres finalidades

En esa ocasión, la Corte concluyó que la motivación de los actos administrativos tiene tres finalidades (i) el convencimiento de la partes del por qué de la decisión que se tomó, y que la misma no responde a una actuación arbitraria de la administración. Y con ello, la posibilidad de ejercer los recursos para controvertir la decisión, si así lo considera el interesado; (ii) la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico vigente, pues la motivación de sus actos es precisamente la explicación de sus actuaciones; (iii) la función administrativa está al servicio de los intereses generales, así como los servidores públicos de conformidad con los artículos 209 y 123 de la Constitución.

CRITERIOS DE RACIONALIDAD Y RAZONABILIDAD EN DECISIONES DE LA ADMINISTRACION

La administración debe atender a criterios de racionalidad y de razonabilidad. La racionalidad hace referencia a que sus acciones sean susceptibles de ser fundadas en razones que lógica

y empíricamente puedan ser constatadas o controvertidas; las razones han de responder, al menos, a un lógica instrumental, en la cual se justifique las acciones adoptadas como medios para alcanzar los fines socialmente propuestos. En cuanto a la razonabilidad, las decisiones de la administración no pueden encontrar solo justificaciones racionales, desde un punto de vista lógico o técnico, sino también, desde un punto de vista ético. Es decir, no solamente se ha de justificar la decisión a la luz de una razón instrumental, sino también a la luz de una razón ponderada, con la cual no se sacrifiquen valores constitucionales significativos e importantes, por proteger con mayor empeño otros de menor valía. Por lo tanto, con la racionalidad se busca evitar conclusiones y posiciones absurdas, en tanto con la razonabilidad se busca evitar conclusiones y posiciones que si bien pueden ser lógicas, no son adecuadas a la luz de esos valores constitucionales

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-Caso en que se vulneró por el ISS al tomar como único fundamento para negarla una declaración rendida 15 años antes

La Sala encuentra que con la Resolución No. 6795 de 2010, mediante la cual el ISS Seccional Santander negó el derecho la pensión de sobrevivientes a la accionante, se incurrió en una omisión de los motivos que condujeron a su negativa. Como se ve, el ISS tomó en cuenta una prueba que no desvirtuaba la convivencia continua de la peticionaria con el causante durante los años anteriores a su fallecimiento, porque se refería a una época anterior a esa. Y además, el acto contiene una contradicción porque aunque se refiere a esta declaración, también cita declaraciones extrajuicio en las cuales dos personas afirmaron conocer a la accionante, y relataron que aquella vivió con su exesposo, reanudando su vínculo como compañeros permanentes, conviviendo por espacio de 8 años antes del fallecimiento del pensionado. Sin embargo cuando la entidad resuelve si la peticionaria tiene o no derecho a la pensión, sólo se basa en la declaración de 1995, sin ninguna otra explicación. ¿Cómo podría entonces la ciudadana presentar y sustentar los recursos en contra de esa decisión, si no conoce las razones en que se fundamenta la entidad para resolver negativamente la solicitud? Es claro entonces que en este caso se vulneró el derecho al debido proceso administrativo

Referencia: expediente T-3219033

Acción de tutela presentada por Alcira Flórez de Mantilla contra el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido en primera instancia, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barrancabermeja, el ocho (08) de julio de dos mil once (2011), y en segunda instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, el veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011), dentro del proceso de tutela de Alcira Flórez de Mantilla contra el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander.¹

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La señora Alcira Flórez de Mantilla presentó acción de tutela contra el ISS, Seccional Santander. La peticionaria consideró que la entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud y al mínimo vital, por negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de su compañero permanente, el señor José María Mantilla Meléndez. Los hechos que sustenta su petición son los siguientes:

1.1. La accionante contrajo matrimonio católico con el señor José María Mantilla Meléndez el 5 de enero de 1957. Esa unión duró hasta el 4 de febrero de 2002, fecha en la cual el Juzgado Sexto de Familia de Bucaramanga declaró el divorcio, por la causal segunda consagrada en el artículo 6 de la Ley 25 de 1992.² En ese mismo proceso se condenó al señor José María

Mantilla Meléndez, como cónyuge culpable, al pago de alimentos en la cuantía determinada en la sentencia del 16 de enero de 1996, proferida por el Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Bucaramanga, dentro de un proceso de alimentos adelantado por la peticionaria contra su esposo.

1.2. Relata la accionante que estuvo separada del señor José María Mantilla Meléndez, desde la fecha de divorcio hasta el año 2007.

1.3. No obstante, ese relato coincide sólo parcialmente con las declaraciones extrajuicio rendidas bajo la gravedad de juramento por Jaqueline Cañas y Luz Elena León Navarro, en las cuales afirman que la señora Alcira Flórez de Mantilla estuvo separada del señor Mantilla Meléndez hasta el año 2002, y desde ese año hasta el año 2010, es decir, durante 8 años convivió de forma permanente con el señor Mantilla, hasta su muerte, ocurrida el 13 de junio de 2010.³

1.4. Ahora bien, el señor José María Mantilla Meléndez prestó sus servicios en la Policía Nacional hasta el 31 de octubre de 1995. En esta fecha, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, mediante la Resolución No. 001453, le reconoció la pensión de vejez, prestación que disfrutó hasta el día de su muerte.

1.5. Después del fallecimiento de su compañero permanente, la señora Alcira solicitó al ISS, Seccional Santander, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Mediante la Resolución No. 6795 de 2010, le negó la petición; el fundamento de su decisión fue el siguiente:

“Que, verificado los documentos que se anexaron al expediente encontramos a folios 4 y 6 declaraciones extra juicio rendidas por JAQUELINE CAÑAS y LUZ ELENA LEÓN NAVARRO, quienes manifestaron que conocen desde 6 y 10 años respectivamente a la señora ALCIRA FLOREZ DE MANTILLA y por tal conocimiento es cierto y verdadero que desde el año 2002 hasta el año 2010, es decir, durante 8 años convivió de forma permanente, compartiendo techo, lecho y mesa de manera ininterrumpida con el señor JOSE MARÍA MANTILLA y convivió con él hasta el día de su muerte.

Que revisada la carpeta No. 989 correspondiente al trámite de la pensión de vejez del asegurado fallecido, hay declaración extra juicio rendida por el mismo, de fecha 16 de agosto

de 1995, en la que manifestó que su esposa no vive bajo el mismo techo con él, ni depende económicamente de él desde hace 16 meses.

Que, de acuerdo a lo expuesto en la declaración extra juicio del asegurado fallecido, se puede concluir que la señora ALCIRA FLOREZ DE MANTILLA, no acredita los requisitos exigidos por la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión de sobrevivientes, razón por la cual no es procedente el reconocimiento de la prestación solicitada, en atención a la duda por falta de convivencia ya que no cumplió con el requisito por lo que debe acudir a la justicia ordinaria para que se dirima dicha controversia y se establezca si la solicitante acredita la convivencia y es beneficiaria de dicha prestación.”⁴

No contiene la resolución, en la cual el ISS negó a la señora Alcira Flórez la pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su compañero permanente difunto, ningún otro argumento para negar la pensión que reclama.

1.6. La presente acción va encaminada a que se ordene al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, el reconocimiento a la señora Alcira Flórez de Mantilla la pensión de sobrevivientes como beneficiaria del señor José María Mantilla Meléndez, teniendo en cuenta la convivencia de ambos antes del fallecimiento de éste último. La peticionaria, de 75 años de edad, aduce que sufre de afecciones cardíacas que requieren tratamiento y manifiesta que en vida de su compañero permanente, ambos se sostenían con la pensión que él devengaba, por lo que esta se constituía en su única fuente de ingresos.

2. Respuesta de la entidad accionada

El Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, no se pronunció sobre la acción.⁵

3. Decisiones objeto de revisión

3.1. El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barrancabermeja, en fallo del 8 de julio de 2011, negó la solicitud de amparo.

Señaló (i) que la tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, pues es la vía ordinaria el

mecanismo idóneo para definir si la peticionaria cumple o no los requisitos exigidos por la Ley 100 de 1993, para acceder a la prestación solicitada; (ii) que la accionante debió interponer los recursos de la vía gubernativa contra la Resolución No. 6795 de 2010 del ISS, Seccional Santander, mediante la cual la entidad le negó el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, lo que no ocurrió y (iii) que la acción no cumple el requisito de inmediatez, porque fue presentada 6 meses después de la decisión proferida por el ISS

3.2. En segunda instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, profirió sentencia el 22 de agosto de 2011, confirmando íntegramente las consideraciones y decisión del fallo de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso

2.1. La señora Alcira Flórez de Mantilla presentó acción de tutela contra el ISS, Seccional Santander, por considerar que la negativa de la entidad a reconocerle la calidad de beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su compañero permanente, el señor José María Mantilla Meléndez, vulnera sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud y al mínimo vital. Sostuvo que la entidad accionada no tuvo en cuenta los medios probatorios que reposan en el expediente, de acuerdo con los cuales convivió como compañera permanente del fallecido, en los años previos a su muerte.

2.2. Esta Sala considera que el tema de fondo a resolver en el caso concreto gira en torno al contenido de la resolución mediante la cual el ISS, Seccional Santander negó a la accionante el derecho a la pensión de sobrevivientes. Teniendo en cuenta que dicho acto administrativo carece de fundamentación a propósito de las razones en las que se basó el ISS para negar el derecho a la prestación reclamada, y en esas circunstancias, se presume la afectación del

derecho al debido proceso de la peticionaria; por lo tanto, la Sala deberá pronunciarse sobre el siguiente problema jurídico: ¿vulnera una entidad administradora de pensiones (ISS Seccional Santander) el derecho fundamental al debido proceso de una persona (Alcira Flórez de Mantilla) por negarle el derecho a la pensión de sobrevivientes, sin exponer en forma detallada y precisa, en el acto administrativo en el que se la negó la pensión de sobrevivientes que reclama, las razones en que se fundamentó tal negativa?

2.3. Para tales efectos, la Sala hará referencia a la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales. Posteriormente, reiterará la jurisprudencia sobre el deber de las entidades administradoras de pensiones de explicar de forma precisa y detallada las razones en que se fundamenta para negar o reconocer los derechos de los ciudadanos. Al respecto, diferentes Salas de Revisión han sostenido que una respuesta sin los fundamentos de derecho o de hecho correspondientes al caso, vulnera el debido proceso administrativo del solicitante.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de derechos pensionales. Reiteración de jurisprudencia

3.1. El numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 señala que la acción de tutela será improcedente en aquellos casos en que existan otros medios de defensa judicial al alcance del accionante. Ello significa que existiendo tales medios, corresponde al actor agotarlos, antes de acudir la vía constitucional; a esto se refiere el carácter subsidiario de la acción de tutela. En este orden de ideas, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento y pago de derechos pensionales, toda vez que la competencia prevalente para resolver este tipo de conflictos ha sido asignada por el ordenamiento jurídico a la justicia laboral o contenciosa administrativa, según el caso.

3.2. Así, cuando se presenta una acción de tutela para la protección del derecho a la pensión, sea de vejez, sobrevivientes o incluso, de invalidez, es preciso establecer si el caso concreto, no existe otro medio de defensa judicial, o si existiéndolo, éste no resulta eficaz para proteger los derechos del interesado, caso en el cual procederá el amparo de tutela como mecanismo principal.

3.3. Por otra parte, cuando la acción se interpone como mecanismo transitorio, habida

cuenta de la existencia de un medio judicial idóneo, es preciso demostrar que se acude a ella para evitar un perjuicio irremediable,⁶ y en tal caso, el peticionario deberá probar, si quiera sumariamente, tal situación. De acuerdo a reiterada jurisprudencia, el perjuicio irremediable se caracteriza por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable son urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

3.4. Ahora bien, tratándose acciones de tutela presentadas por adultos mayores en las cuales reclaman una pensión, el juez constitucional debe tener en cuenta que por lo general dependen exclusivamente de su mesada pensional, para tener una vida en condiciones mínimas de dignidad. En ese sentido, inclusive cuando el peticionario ha acudido a la vía ordinaria para reclamar el reajuste de su pensión, el juez de tutela puede conceder el amparo constitucional, si considera que para el momento en que se produzca la decisión judicial ordinaria, el actor no podrá disfrutar su derecho.

3.5. En el caso objeto de revisión, la señora Alcira Flórez de Mantilla es una mujer de 75 años de edad, quien sufre de afecciones cardiacas, por las cuales ha recibido tratamiento médico desde el 2009, en la Fundación Cardiovascular de Colombia.⁷ Además, en su escrito, la peticionaria afirmó que no cuenta con ningún ingreso para su sostenimiento, pues en vida de su compañero, ambos subsistían con la mesada pensional que a éste se le reconoció desde 1995 la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. En aplicación del principio de buena fe, esta Sala considera que las afirmaciones de la peticionaria sobre su actual situación económica se presumen veraces, además teniendo en cuenta que la parte accionada no desvirtuó, ni se opuso a ellas, ni tampoco hizo uso de su derecho de defensa, por lo que de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se toman por ciertos todos los hechos alegados por la parte accionante.

3.6. Estudiada la procedencia de la acción de tutela de la señora Alcira Flórez de Mantilla contra el ISS, Seccional Santander, la Sala pasa a analizar la cuestión de fondo: la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante, por falta de motivación de la Resolución N° 6795 de 2010, que le negó el reconocimiento a la

pensión de sobrevivientes.

4. Una entidad administradora de pensiones vulnera el derecho al debido proceso administrativo cuando resuelve una solicitud de reconocimiento pensional, por medio de un acto no motivado en debida forma

4.1. El deber de motivar los actos administrativos a través de los cuales se resuelven solicitudes de los administrados, en el contexto de un Estado Social de Derecho, tiene dos finalidades. De un lado, asegurar la garantía constitucional al debido proceso, según la cual, cuando está en discusión la disposición de un derecho, el afectado debe contar con todas las condiciones sustanciales y procesales para la defensa de sus intereses y para ello, por supuesto, requiere conocer los motivos de una determinada decisión a fin de controvertirla adecuadamente. Por otro lado, la motivación del acto tiene como propósito evitar los posibles abusos de la autoridad administrativa que los profiere.

4.2. Es así como se reitera que un acto administrativo a través del cual se pronuncia la administración de fondo sobre el derecho de un ciudadano, que no esté debidamente motivado, vulnera su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Tales actos deben contener las circunstancias de hecho y las razones de derecho que han llevado a su expedición, es decir, una fundamentación fáctica que no se base en meras afirmaciones, y una argumentación jurídica que no se limite a la citación de las normas relacionadas con el tema. La administración tiene el deber de hacer públicas las razones que conducen a adoptar tal decisión, siempre, pero especialmente, cuando el acto va a frustrar un interés de los gobernados, un deber que tiene fundamento en el derecho a la defensa (Art. 29 de la C.P.), ya que este derecho sólo puede efectivizarse si la administración consagra las razones que la conducen a tomar una decisión

4.3. Así por ejemplo en la sentencia SU-250 de 1998 la Sala Plena de la Corte analizó el caso de una mujer que alegó la desvinculación irregular de su cargo, porque el acto administrativo no estaba motivado en aquel acto, sólo se citaron algunas normas, y eso le impidió ejercer los recursos legales para impugnarlo. La solicitante fue protegida por esta Corporación en forma transitoria -no se probó la existencia de un perjuicio irremediable,- por la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso administrativo, y ordenó a la autoridad correspondiente volver a expedir el acto administrativo. Sobre el deber de motivación de los

actos que deciden situaciones jurídicas que afectan derechos fundamentales de las personas, la Sala manifestó:

“(…) la discrecionalidad no supone la libertad de la administración para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta. Por lo tanto en el acto administrativo debe integrarse lo que es discrecional de lo que es regla de derecho que le rodean, para encausarle, dirigirlo y sobre todo limitarlo. Y es que la teoría del uso del poder discrecional, a pesar de los preceptos consignados en el Código Contencioso Administrativo y en la Constitución de 1991, acusa todavía visiblemente el lastre de su origen autoritario. Aun hoy hay quienes creen en la vieja equiparación de lo discrecional y lo que no requiere justificación.

4.3.1. En esa ocasión, la Corte concluyó que la motivación de los actos administrativos tiene tres finalidades (i) el convencimiento de la partes del por qué de la decisión que se tomó, y que la misma no responde a una actuación arbitraria de la administración. Y con ello, la posibilidad de ejercer los recursos para controvertir la decisión, si así lo considera el interesado; (ii) la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico vigente, pues la motivación de sus actos es precisamente la explicación de sus actuaciones; (iii) la función administrativa está al servicio de los intereses generales, así como los servidores públicos de conformidad con los artículos 209 y 123 de la Constitución.

4.4. En sus decisiones, la administración debe atender a criterios de racionalidad y de razonabilidad. La racionalidad hace referencia a que sus acciones sean susceptibles de ser fundadas en razones que lógicamente y empíricamente puedan ser constatadas o controvertidas; las razones han de responder, al menos, a una lógica instrumental, en la cual se justifique las acciones adoptadas como medios para alcanzar los fines socialmente propuestos. En cuanto a la razonabilidad, las decisiones de la administración no pueden encontrar solo justificaciones racionales, desde un punto de vista lógico o técnico, sino también, desde un punto de vista ético. Es decir, no solamente se ha de justificar la decisión a la luz de una razón instrumental, sino también a la luz de una razón ponderada, con la cual no se sacrifiquen valores constitucionales significativos e importantes, por proteger con mayor empeño otros de menor valía. Por lo tanto, con la racionalidad se busca evitar conclusiones y

posiciones absurdas, en tanto con la razonabilidad se busca evitar conclusiones y posiciones que si bien pueden ser lógicas, no son adecuadas a la luz de esos valores constitucionales.

5. El caso concreto

Al expedirse la Resolución No. 6795 de 2010 mediante la cual el ISS negó el derecho a la pensión de sobrevivientes de la accionante, la entidad invocó como fundamento único de su decisión la declaración juramentada hecha por el fallecido el 16 de agosto de 1995, en la cual manifestó que no vivía con su esposa desde esa fecha, y que además, aquella no dependía económicamente de él. Tal afirmación no le impedía al ISS, tener en cuenta otras pruebas aportadas al expediente administrativo, que daban fe de que la pareja había convivido hasta el momento de dictarse la sentencia divorcio y luego de esta, otros años después como compañeros.

El ISS, Seccional Santander, vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Alcira Flórez de Mantilla, porque al tramitar la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como beneficiaria del señor José María Mantilla Meléndez, tomó como único fundamento de su decisión una declaración rendida por éste, 15 años antes

5.1. En el caso concreto, se encuentra probado que la señora Alcira Flórez de Mantilla y el señor José María Mantilla Meléndez contrajeron matrimonio el 5 de enero de 1957, se divorciaron el 4 de febrero de 2002 mediante sentencia judicial,⁹ es decir, estuvieron casados por 45 años, y reanudaron su convivencia como compañeros permanentes hasta que el señor Mantilla falleció (el 13 de junio de 2010). Sin embargo los medios probatorios, aportados al trámite de la acción, no permiten a la Sala determinar de forma cierta el tiempo que duro esa convivencia.¹⁰

5.2. Como se verá a continuación, existen diferentes declaraciones aportadas al proceso. En la narración fáctica de los hechos la accionante (i) afirmó en su escrito de tutela que hizo vida marital con el señor José María Mantilla Meléndez, entre el año 2007 -sin especificar fecha exacta,- hasta el 13 de junio de 2010, momento de la muerte del compañero permanente.¹¹ Esta afirmación se encuentra soportada (ii) por dos declaraciones juramentadas rendidas por la señora Luz helena León Navarro y el señor Arturo Tarazona González, en las cuales manifestaron:

“(…) es cierto y me consta que en el año 2007, los señores ALCIRA FÓREZ DE MANTILLA y JOSÉ MARÍA MANTILLA MELENDEZ (Q.E.P.D.), volvieron a convivir, esta vez, en unión marital de hecho, compartiendo techo, lecho mesa, vivienda y habitación de manera ininterrumpida, hasta el día del fallecimiento del señor JOSÉ MARÍA, fecha mencionada en el punto número 2 de esta declaración”

5.3. Sin embargo, en la resolución expedida por el ISS, Seccional Santander, en la cual se resuelve la solicitud de la accionante a propósito de su pensión, la entidad sostuvo que en el trámite de dicha solicitud, (iii) la actora anexó a folios 4 y 6 declaraciones extrajuicio rendidas por Jaqueline Cañas y Luz Elena León Navarro, quienes adujeron que la peticionaria y el señor José María Mantilla Meléndez convivieron de forma permanente desde el año 2002, hasta la fecha de fallecimiento del causante¹². Pero reconociendo la existencia de estas declaraciones, el ISS fundamentó su negativa para el reconocimiento de la pensión, únicamente (iv) en una declaración extrajuicio rendida por fallecido el 16 de agosto de 1995, en la cual adujo que para 1995, no vivía bajo el mismo techo con la actora, y que esta no dependía económicamente de él. Sin embargo, en los pocos argumentos que contiene la resolución correspondiente, no se hace alusión a los demás hechos y pruebas, aportadas al expediente administrativo, que debieron de ser evaluados, para tomar una decisión en este caso.

5.4. En las consideraciones sobre la procedencia de la presente acción, la Sala reiteró que la acción de tutela puede sustituir los medios ordinarios cuando quiera que se trata de una controversia en la que estén en juego el goce efectivo de los derechos de un sujeto de especial protección constitucional; sin desconocer esta situación, y el hecho de que la señora Alcira haya afirmado que dependía económicamente de la pensión que devengaba su compañero permanente, y que por lo tanto, su mínimo vital se encuentra actualmente comprometido, la Corte no puede pronunciarse de fondo sobre la cuestión aquí planteada, teniendo en cuenta que es evidente que existe, frente al caso, un problema probatorio que debe analizarse y ponderarse.

5.4.1. Pese a ello, la Sala encuentra que con la Resolución No. 6795 de 2010, mediante la cual el ISS Seccional Santander negó el derecho a la pensión de sobrevivientes a la accionante, se incurrió en una omisión de los motivos que condujeron a su negativa.

5.5. Como se ve, el ISS tomó en cuenta una prueba que no desvirtuaba la convivencia continua de la peticionaria con el causante durante los años anteriores a su fallecimiento, porque se refería a una época anterior a esa. Y además, el acto contiene una contradicción porque aunque se refiere a esta declaración, también cita declaraciones extrajuicio en las cuales dos personas afirmaron conocer a la accionante, y relataron que aquella vivió con su exesposo, reanudando su vínculo como compañeros permanentes, conviviendo por espacio de 8 años antes del fallecimiento del pensionado. Sin embargo cuando la entidad resuelve si la peticionaria tiene o no derecho a la pensión, sólo se basa en la declaración de 1995, sin ninguna otra explicación. ¿Cómo podría entonces la ciudadana presentar y sustentar los recursos en contra de esa decisión, si no conoce las razones en que se fundamenta la entidad para resolver negativamente la solicitud? Es claro entonces que en este caso se vulneró el derecho al debido proceso administrativo.

5.6. La Resolución No. 6795 de 2010, por medio de la cual el ISS Seccional Santander negó la prestación de sobrevivencia a la accionante, carece de motivación suficiente. La orden que aquí se dará amparará el derecho al debido proceso administrativo de la accionante, infringido por el ISS, Seccional Santander, por expedir un acto administrativo sin fundamentación jurídica y fáctica razonable; en consecuencia, la Sala (i) revocará las decisiones de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que a su vez confirmó el fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barrancabermeja, que negaron el amparo al derecho a la pensión de sobreviviente de la peticionaria, y (ii) dejará sin efectos la Resolución No. 6795 del 29 de octubre de 2010 expedida por el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, por medio de la cual la entidad negó el derecho a la pensión de sobrevivientes a la señora Alcira Flórez de Mantilla, como beneficiaria de su compañero permanente fallecido, el señor José María Mantilla Meléndez, por las razones expuestas en esta sentencia.

III. DECISIÓN

En merito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Penal del Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, el veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011), que a su vez confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barrancabermeja, el ocho (08) de julio de dos mil once (2011), en el cual se negó el amparo solicitado por la señora Alcira Flórez de Mantilla, dentro de su proceso de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, y en su lugar, AMPARAR el derecho al debido proceso administrativo de la peticionaria, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 6795 del 29 de octubre de 2010 expedida por el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, por medio de la cual la entidad negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la señora Alcira Flórez de Mantilla, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. Como consecuencia ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un nuevo acto administrativo en el cual decida la solicitud pensional de la señora Alcira Flórez de Mantilla en calidad de compañera permanente del señor José María Mantilla Meléndez, y especifique de forma suficiente los motivos en los que se apoya para su decisión.

Tercero.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander, que en el término de cinco (05) días siguientes a la expedición del nuevo acto administrativo sobre el derecho pensional de la señora Alcira Flórez de Mantilla, remita a este despacho copia del mismo.

Cuarto.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Diez, mediante Auto proferido el trece (13) de octubre de dos mil once (2011).

2 Numeral 2 del artículo 6 de la Ley 25 de 1992 “Por la cual se desarrollan los incisos 9, 10, 11, 12, y 13 del artículo 42 de la Constitución Política de Colombia”: Artículo 6. El artículo 154 del Código Civil, modificado por la Ley Primera de 1976, quedara así: 2) el grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.

3 Folios 14 a 16. Resolución No. 6795 de 2010, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander. En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

4 Resolución No. 6795 de 2010, del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santander

5 El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barrancabermeja, juez de primera instancia, vinculó al proceso al Juzgado Segundo de Familia del Circuito de Bucaramanga, y al Juzgado Sexto de Familia de Bucaramanga, para que se pronunciaran sobre los hechos de la acción. El primer juzgado manifestó que el 16 de enero de 1996 finalizó proceso verbal de alimentos en el cual se condenó al señor José María Flórez Mantilla a una cuota alimentaria equivalente al 35% del valor de la pensión mensual, pero que por lo demás, no debe estar vinculado a la acción porque la entidad responsable de pagar a la peticionaria la pensión de sobrevivientes, es el ISS, Seccional Santander. El segundo de los juzgados señaló que su única relación con la accionante es haber tramitado su divorcio con el señor José María Flórez Mantilla, y por lo tanto, su vinculación al proceso resulta innecesaria.

6 Sentencia: T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). Según esta providencia el perjuicio irremediable se caracteriza i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que

se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

7 Folios 22 a 30 del cuaderno principal.

8 M.P. Alejandro Martínez Caballero, salvamento de voto del magistrado Fabio Morón Díaz.

9 Folios 1 a 7.

10 Artículo 46 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”: BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte; b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a). Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido (...). Los apartes subrayados fueron declarados condicionalmente exequibles en la sentencia C-1094 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

11 Folio 2.

12 Folio 15.