

Expediente T-9.808.894

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

Sentencia T-165 de 2024

Referencia: Expediente T-9.808.894.

Acción de tutela instaurada por el señor Modesto Millán Bayona y otra en contra de Porvenir S.A. y otros

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos del 24 de julio de 2023 y del 1 de septiembre de 2023, proferidos por el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Soacha y el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de la misma ciudad, en primera y en segunda instancia, respectivamente.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. 1. A la Corte le correspondió estudiar la acción de tutela presentada por el señor Modesto Millán Bayona y la señora Ana Mercedes Rodríguez Salamanca en contra de Porvenir S.A. y otros, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social

y al mínimo vital. Esto porque el fondo de pensiones se negó a reconocerles y pagarles la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de su hijo, bajo el argumento de que no acreditaron el requisito de dependencia económica con el afiliado.

2. La Corte determinó que la acción de tutela era procedente, en tanto que se cumplieron los requisitos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, de inmediatez y de subsidiariedad. Este último porque si bien existe otro medio de defensa judicial principal ante los jueces laborales, este no resulta idóneo y eficaz dada la vulnerabilidad de los demandantes por razones de la edad, de salud y situación económica.

3. En cuanto al fondo del asunto, la Sala señaló que los accionantes cumplieron los requisitos para acceder a la prestación porque: (i) el causante cotizó más de 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores a su fallecimiento; (ii) los demandantes son los progenitores del cotizante; y (iii) existió una dependencia económica de los peticionarios con el afiliado al momento de su muerte, pues se demostró que los actores vivían con su hijo, quien ayudaba con los gastos del hogar. Además, se evidenció que, desde el deceso de aquel, los actores no tienen la solvencia económica para cubrir sus necesidades básicas.

4. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión revocará parcialmente la sentencia del 1 de septiembre de 2023 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Soacha, que confirmó el fallo de primera instancia del Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de la misma ciudad, que declaró la improcedencia de la acción respecto de la pretensión de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

5. En su lugar, la Corte concederá, como mecanismo definitivo, el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital y le ordenará a Porvenir S.A. que reconozca, liquide y pague la pensión de sobrevivientes. Dichos valores deberán pagarse retroactivamente siempre que no estén prescritos. Además, se desvinculará a la empresa León & Asociados S.A.S., por falta de legitimación en la causa por pasiva. Por último, se conminará al fondo para que, en lo sucesivo, al analizar el cumplimiento del requisito de la dependencia económica en las solicitudes de prestaciones de la seguridad social, examine detenidamente las condiciones reales de las personas que solicitan el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

II. ANTECEDENTES

6. Los actores interpusieron una acción de tutela en contra de Porvenir S.A., la Caja de Compensación Familiar -Cafam- y la empresa León & Asociados S.A.S., al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital. Para fundamentar la solicitud de amparo, narraron los siguientes:

Hechos

7. El señor Modesto Millán Bayona y la señora Ana Mercedes Rodríguez Salamanca tienen 74 y 66 años de edad, respectivamente, están casados y fruto de su matrimonio nacieron tres hijos.

8. Relataron que el 16 de julio de 2012, el demandante sufrió un accidente de origen común y, como consecuencia de ello, quedó en condición de “discapacitado de por vida”, por lo que no pudo volver a trabajar ni a cotizar a la seguridad social. Además, presenta diferentes enfermedades. Agregaron que la actora siempre ha sido ama de casa.

9. Los accionantes indicaron que vivían con dos de sus hijos, Yolanda, quien tiene un hijo menor de edad a su cargo; y Jeisson Andrés, quien era soltero, no tenía hijos y ayudaba al sostenimiento de sus padres. Este último falleció el 29 de julio de 2018.

10. Solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes. El 27 de octubre de 2022, los demandantes le solicitaron a Porvenir S.A. el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. Durante el trámite, el fondo contrató a la empresa León & Asociados S.A.S. para que investigara la situación económica de los peticionarios. El 17 de marzo de 2023, el fondo les negó la prestación solicitada, bajo el argumento de que no se acreditó la dependencia económica de los solicitantes con el afiliado fallecido. Dicha decisión fue ratificada mediante comunicación del 20 de abril de 2023.

11. Los actores indicaron que si bien su hijo falleció el 29 de julio de 2018 solo pudieron realizar la reclamación hasta el año 2022, debido a las condiciones de salud de ambos, la cuarentena por el Covid-19 y “por desconocimiento de que nuestro hijo había dejado causado el derecho pensional y que los padres dependientes podrían reclamarlo”. Según informaron, actualmente ninguno de los accionantes trabaja ni devenga una pensión de vejez, jubilación

o invalidez, esto último porque el tiempo que cotizaron al sistema fue insuficiente para acceder a alguna prestación. Agregaron que son propietarios de una casa y solamente reciben un canon de arrendamiento del primer piso equivalente a \$350.000 y una ayuda económica de su hija Marlen de \$150.000.

12. De otra parte, los actores indicaron que el 25 de mayo de 2023 le solicitaron a Cafam la copia de la historia clínica del actor, pero a la fecha de interposición de la acción de tutela no habían recibido respuesta, razón por la cual consideraron vulnerado su derecho de petición.

13. Como consecuencia de lo anterior, los demandantes solicitaron que se le ordene a Porvenir S.A. que les reconozca y pague la pensión de sobrevivientes; y a Cafam que les entregue la copia de la historia clínica del señor Modesto Millán Bayona. De manera subsidiaria pidieron que se ordene el reconocimiento de las mismas de manera transitoria.

Trámite procesal en primera instancia y respuesta de las accionadas

14. Mediante auto del 7 de julio de 2023, el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Soacha avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a las accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos que dieron origen al proceso.

15. Porvenir S.A. solicitó declarar la improcedencia de la acción porque los actores cuentan con otro medio de defensa judicial. Agregó que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, toda vez que negó la pensión de sobrevivientes al no haberse acreditado el requisito de la dependencia económica de los peticionarios con el cotizante.

16. Cafam solicitó la desvinculación del proceso porque el 14 de julio de 2023 envió la copia de la historia clínica del señor Modesto Millán Bayona.

17. León & Asociados S.A.S. solicitó declarar la improcedencia de la acción por incumplir con el requisito de subsidiariedad, también pidió la desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva ya que no existe vínculo contractual y/o procesal.

Sentencias objeto de revisión

18. Primera instancia. En sentencia del 24 de julio de 2023, el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Soacha declaró improcedente la acción de tutela

por incumplir el requisito de subsidiariedad. Esa autoridad judicial afirmó que los accionantes cuentan con otros medios de defensa idóneos para obtener lo solicitado. Finalmente declaró la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la vulneración del derecho de petición ya que Cafam le entregó la copia de la historia clínica al actor. La anterior decisión fue impugnada.

19. Segunda instancia. El 1 de septiembre de 2023, el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Soacha confirmó la sentencia de primer grado. Para esa autoridad judicial la acción es improcedente por incumplir el requisito de subsidiariedad. Tampoco existe un perjuicio irremediable porque los accionantes no demostraron que la falta de pago de la pensión reclamada generara una alta afectación de los derechos fundamentales invocados, por el contrario, está demostrado que tienen una estabilidad económica mínima que les permite subsistir. Finalmente señaló que no existe material probatorio suficiente para determinar el derecho reclamado.

Pruebas que obran en el expediente

20. Junto con el expediente se anexaron las copias de: (i) la cédula de ciudadanía y la consulta del Sisbén de los accionantes, (ii) el registro civil de nacimiento, la cédula de ciudadanía y el certificado de defunción del causante; (iii) la historia laboral del señor Jeisson Andrés Millán Rodríguez; (iv) la historia laboral y los certificados de no pensión de los accionantes expedidos por Colpensiones y la UGPP; (v) la solicitud de pensión de sobrevivientes del 27 de octubre de 2022 ante Porvenir S.A. y la respuesta del 17 de marzo de 2023, por la cual el fondo negó lo pedido; (vi) la investigación realizada por León & Asociados S.A.S.; (vii) la petición del 11 de abril de 2023, donde se solicitó a Porvenir S.A. revocar la negativa, y el oficio del 20 de abril de 2023, que reiteró la negativa del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes; (viii) la historia clínica del actor; y (ix) las declaraciones extrajuicio donde se dejó constancia de la dependencia económica de los peticionarios con el señor Jeisson Andrés Millán Rodríguez.

Actuaciones en sede de revisión

21. La Sala de Selección de Tutelas Número Doce de la Corte Constitucional mediante Auto del 18 de diciembre de 2023 seleccionó este expediente para revisión y lo repartió al despacho del magistrado sustanciador.

22. Mediante Auto del 5 de febrero de 2024, el magistrado sustanciador decretó pruebas. A continuación, la Sala procede a resumir las respuestas proporcionadas por las partes en sede de revisión.

Respuestas recibidas en sede de revisión

Tabla 1. Respuestas recibidas que obran en el expediente de tutela

Accionantes

El 8 de febrero de 2024, los accionantes manifestaron que su hijo Jeisson Andrés Millán Rodríguez (q.e.p.d.) había sido el principal proveedor económico de la familia desde junio de 2012. Afirmaron que para el año 2018, destinaba alrededor de \$400.000 pesos mensuales de su salario para cubrir los gastos de alimentación y servicios del hogar. También mencionaron que son propietarios de la casa donde residen y que, tras el fallecimiento de su hijo, subsisten del arriendo del primer piso, el cual asciende a la suma de \$400.000 pesos, aunque este ingreso no es constante. Además, reciben \$96.200 pesos por concepto de un subsidio familiar, distribuidos en \$48.100 para cada uno, más \$53.800 pesos que les da su hija Marlen.

Adicionalmente, explicaron que le solicitaron a Colpensiones la devolución de aportes por las semanas que cotizaron como independientes, proceso que completaron en el año 2021 debido a las dificultades económicas que enfrentaban. La señora Ana Mercedes recibió \$171.604 y el señor Modesto \$542.777.

Señalaron que sus otros tres hijos no pueden contribuir económicamente con su sostenimiento debido a sus propias responsabilidades financieras. Asimismo, indicaron que ambos tienen problemas de salud, y requieren de la compra de medicamentos y controles médicos.

Los actores manifestaron que desde el fallecimiento de su hijo, en ocasiones se han encontrado en la situación de no tener más opción que alimentarse con aguapanela y pan. Durante la pandemia, colgaron un trapo rojo en la ventana, por lo que personas cercanas, como sus vecinos y su hija mayor les proporcionaron algo de comida para aliviar su situación. Frente a sus gastos mensuales los discriminaron de la siguiente manera:

Gastos de ambos accionantes

Luz y aseo: piso 2: \$135.550 dividido entre 4 personas: \$33.887.

\$67.775

Gas: piso 2: \$52.750 dividido entre 4 personas: \$13.187.

\$26.375

Agua: \$294.430 solo hay un contador para toda la casa, dividido en 6 personas.

\$98.143

Alimentos: desayunos: \$4.000 (Pan, café con leche, huevos), almuerzos: \$20.000 (carne, o pollo, arroz, papa, verdura, sopa), comidas: \$4.000 (café, arepa, queso),

alimentos diarios \$28.000 * 30 días.

\$840.000

El gasto mensual de ambos accionantes para el 2024 es de \$1.032.293.

El impuesto predial para el año 2023 fue de: \$1.200.600 / 12 meses= \$100.050.

Porvenir S.A.

El 8 de febrero de 2024, Porvenir S.A. remitió la historia laboral consolidada del causante junto con la copia de las reclamaciones de prestaciones económicas y las respuestas, y el informe de la investigación que realizó la empresa León & Asociados S.A.S. El fondo accionado informó que a la fecha, no ha realizado la devolución de los saldos de la cuenta de ahorro individual del afiliado a los demandantes.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

23. La Sala Novena de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del caso, formulación del problema jurídico y metodología de la decisión

24. Los demandantes tienen 74 y 66 años de edad, son los padres de Jeisson Andrés Millán Rodríguez, quien se encontraba afiliado a Porvenir S.A. y falleció el 29 de julio de 2018. Según su relato, el causante convivía con ellos y contribuía al sostenimiento del hogar, por lo que vieron mermadas sus condiciones de vida con su deceso. Además, mencionaron que no devengan ninguna pensión y que los ingresos que perciben provienen del alquiler del primer piso de su casa por valor de \$400.000 más la ayuda que reciben de su hija, que les hace llegar un subsidio y un apoyo por valor de \$150.000. Agregaron que la demandante siempre ha sido ama de casa y el actor no puede trabajar porque presenta distintos quebrantos de salud.

25. El 27 de octubre de 2022, los accionantes le solicitaron al fondo el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, solicitud que fue denegada, al considerar que los demandantes no cumplían con el requisito de dependencia económica con el causante. Adicionalmente, le pidieron a Cafam la entrega de la copia de la historia clínica del actor, pero la entidad omitió contestarles.

26. Por lo anterior, los accionantes acudieron a la acción de tutela y solicitaron la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital y que se le ordene: (i) a Porvenir S.A., a reconocerles y pagarles la pensión de sobrevivientes; y (ii) a Cafam, que les entregue la copia de la historia clínica del actor. De manera subsidiaria, pidieron el reconocimiento de las mismas de manera transitoria.

27. El juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad y declaró la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la vulneración del derecho de petición ya que Cafam le entregó la copia de la historia clínica al actor. En segunda instancia se confirmó la anterior decisión.

28. A partir de los antecedentes descritos, en primer lugar, se observa que la pretensión respecto del derecho de petición ya fue satisfecha y así lo declaró el juez de primera

instancia, por lo que la Corte no efectuará ningún estudio sobre el particular.

29. En segundo lugar, se identifica que la presunta vulneración por la negativa de la pensión de sobrevivientes no se ha superado, por lo que la Corte verificará, en primer lugar, la procedencia de la solicitud de amparo. En caso de que la acción sea viable, esta Corporación debe determinar si ¿Porvenir S.A. vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de los accionantes quienes son sujetos de especial protección constitucional por sus edades avanzadas, al negarles el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes bajo el argumento de que no acreditaron la dependencia económica al momento del fallecimiento del afiliado?

30. Para resolver el problema jurídico planteado, se estudiarán los siguientes ejes temáticos: (i) la procedencia excepcional del amparo para el reconocimiento de prestaciones de la seguridad social, (ii) el derecho a la seguridad social, (iii) la condición de dependencia económica de los ascendientes frente al causante, (iv) la protección de los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, (v) el derecho al debido proceso administrativo en la prestación del servicio público de seguridad social y, finalmente, (vi) se abordará el caso concreto.

31. La Corte ha determinado que, dado el carácter subsidiario del amparo, este mecanismo solo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial o cuando los medios disponibles no son idóneos ni eficaces. Esta Corporación ha determinado que el mecanismo ordinario “es idóneo, si es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y eficaz si permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. También se ha admitido la procedencia de este dispositivo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

32. Respecto de la viabilidad del amparo como mecanismo definitivo, es necesario valorar en cada caso concreto la ineficacia y la falta de efectividad del medio judicial principal, lo que implica analizar si se trata de sujetos de especial protección constitucional (i.e. las personas de la tercera edad) o de personas en situación de debilidad manifiesta, como aquellos con problemas de salud o que afrontan una precaria situación económica para satisfacer sus necesidades básicas. Cuando se determinan tales circunstancias, esta Corte ha considerado

que la exigencia de agotar la vía ordinaria resulta desproporcionada e, incluso, podría resultar en la afectación de otros derechos. En esos eventos, la acción de tutela desplaza a los otros procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

33. En cuanto a la acción de tutela, como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, es necesario que se acredite que este es: (i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) urgente, porque se requiere adoptar medidas para conjurar el perjuicio; y (iv) es impostergable la intervención judicial para garantizar y restablecer el orden social justo en toda su integridad.

34. En particular, esta Corporación se ha referido a la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones desplegadas por las administradoras de pensiones. En este tipo de casos, la Corte ha concluido que resulta necesario acreditar: (i) un grado mínimo de diligencia por parte del accionante al solicitar la protección del derecho invocado y (ii) la afectación del mínimo vital.

35. En suma, la acción de tutela procede excepcionalmente cuando el medio de defensa principal no resulta eficaz ni idóneo para garantizar la protección que se reclama o para evitar un perjuicio irremediable, dadas las circunstancias particulares del titular de los derechos fundamentales involucrados.

Derecho a la seguridad social

36. La Ley 100 de 1993, que estableció el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP), instituyó prestaciones para cubrir los riesgos de vejez, invalidez o muerte. En particular, sobre este último, previó que las personas cercanas al causante, que se ven afectadas por su fallecimiento, pueden obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional -según sea el caso-, tanto en el régimen de prima media con prestación definida (RPM) como en el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS).

37. La pensión de sobrevivientes se creó con el fin de proteger a la familia del afiliado fallecido, de modo que aquellos que dependían económicamente de éste mantengan un

sustento que les proporcione vivir bajo similares circunstancias a las que disfrutaban previo a su deceso, es decir, para asegurar el mínimo vital y la subsistencia de la familia en condiciones dignas.

38. En cuanto a los requisitos exigidos para acceder a dicha prestación, en primer lugar, el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 estableció que tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes “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”.

39. En segundo lugar, los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 enlistan los beneficiarios de esa prestación en el siguiente orden: (i) en forma vitalicia o temporal el cónyuge o compañero permanente; (ii) los hijos menores de 18 años o los mayores de esa edad que no puedan trabajar debido a sus estudios (quienes serán beneficiarios hasta los 25 años), y los hijos en situación de discapacidad mientras subsistan estas condiciones; (iii) los padres del afiliado; y (iv) los hermanos en situación de discapacidad.

40. En tercer lugar, en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 se exige demostrar que los hijos, los padres y los hermanos anteriormente mencionados, dependían económicamente del causante al momento de su muerte.

41. La Corte ha precisado que la pensión de sobrevivientes “busca impedir 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”. Además, esta prestación puede considerarse como un derecho fundamental, ya que está relacionada con el mínimo vital y porque, a primera vista, los reclamantes pueden ser sujetos de especial protección constitucional (por ejemplo: personas de la tercera edad o niños).

42. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha establecido que la pensión de sobrevivientes tiene como objetivo proteger a los familiares más cercanos del afiliado fallecido, quienes son los más afectados tanto emocional como económicamente con el deceso. Esta prestación busca mitigar las repercusiones financieras que conlleva la muerte del causante en el grupo familiar, para que los dependientes no vean comprometidas su calidad de vida ni su dignidad humana.

43. En definitiva, la pensión de sobrevivientes tiene como objetivo evitar que los miembros de la familia queden desamparados tras el fallecimiento de quien proporcionaba los recursos para el sustento del hogar, siempre y cuando se acrediten los requisitos para acceder a este derecho. Para obtener el reconocimiento de esta prestación, es necesario: (i) que el afiliado cumpla con el requisito del tiempo de cotización; (ii) demostrar que no existen beneficiarios con mejor derecho que el solicitante; y (iii) evidenciar una dependencia económica respecto del causante.

44. En la Sentencia C-111 de 2006, la Corte determinó que la disposición que le permitía a las entidades encargadas del reconocimiento de las prestaciones de seguridad social exigir a los padres del fallecido un grado total y absoluto de dependencia económica hacia su hijo fallecido era contraria a la Constitución. Por lo anterior, declaró la inexecutable de la expresión “de forma total y absoluta” del artículo 13, literal d, de la Ley 797 de 2003, que contenía dicho requisito. Además, se estableció que las autoridades deben valorar si aquellos que solicitan la pensión de sobrevivientes gozan de la condición de sujetos de especial protección constitucional, como por ejemplo, los padres del causante como únicos beneficiarios y con una avanzada edad, entre otras circunstancias particulares.

45. Esta Corporación identificó algunas condiciones para poder determinar si una persona goza de independencia económica. Esto, a partir de la evaluación de un mínimo vital cualitativo, que se entiende como “la demostración de los recursos suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia en condiciones dignas”. Este parámetro se fundamenta en los siguientes criterios:

1. 1) Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.
- 2) El salario mínimo no es determinante de la independencia económica.
- 3) No constituye independencia económica recibir otra prestación. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993.
- 4) La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.

5) Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes.

6) Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica.

46. La Corte afirmó que “un ingreso cualquiera no era suficiente para considerar a una persona independiente económicamente. La noción de independencia económica no puede restringirse al hecho de percibir un ingreso cualquiera referido a un monto ínfimo o atado al concepto de salario mínimo.” Igualmente, “el hecho de recibir otra prestación no configura la independencia económica, la cual se refiere a tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través del ejercicio de la capacidad laboral o de un patrimonio propio.” Con la definición de estas reglas, este Tribunal ha concluido que la dependencia económica no se excluye por el hecho de recibir otros ingresos cuando estos resultan insuficientes para garantizar el mínimo vital cualitativo.

47. Así las cosas, el requisito de dependencia económica para la obtención de la pensión de sobrevivientes o de la sustitución pensional no puede entenderse como una carencia total y absoluta de recursos porque ello implicaría que el solicitante se encontrase en situación de indigencia para que fuera procedente el reconocimiento del derecho. Por lo tanto, dicha exigencia debe ser examinada de manera razonable en clave de proteger los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los reclamantes.

48. Asimismo, la CSJ ha reiterado que, “cuando se trata de la dependencia económica de los padres respecto de sus hijos para acceder a la pensión de sobrevivientes, esta no es total ni absoluta”. Dicho Tribunal sostuvo que debe existir cierto grado de dependencia, a partir de dos condiciones: la falta de autosuficiencia económica y una relación de subordinación en esa materia, en tanto el que sobrevive no puede valerse por sí mismo y ve afectado su mínimo vital en un grado significativo. Es decir que estas condiciones deben analizarse en cada caso específico, para que la autoridad correspondiente determine si los ingresos recibidos por los padres les otorgan autonomía financiera y les posibilitan satisfacer sus necesidades de manera digna.

49. En suma, la pensión de sobrevivientes protege a los padres del hijo fallecido cuando aquellos en algún grado precisaban de la ayuda de su hijo, esto es, que los recursos que les suministraba el causante adquieren el carácter de fundamentales con ocasión del vínculo con

otros derechos constitucionales. Para que el peticionario ascendiente acceda a esta prestación debe acreditar una dependencia económica frente al causante, que no necesariamente tiene que ser absoluta, sino que su ausencia dificulte las condiciones mínimas de vida digna de quien recibía la ayuda de la que ahora se priva. Por lo anterior, las administradoras de pensiones solo pueden negar su reconocimiento cuando concluyan que el interesado tiene una subsistencia digna, pero sin exigir una dependencia total y absoluta respecto del causante.

La protección de los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad

50. Según el artículo 13 de la Constitución, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas que aseguren una igualdad real y efectiva para los grupos que han sido discriminados o marginados históricamente. Además, debe proporcionar una protección especial a aquellas personas que, debido a su situación económica, física o mental, se encuentren en una condición de vulnerabilidad evidente. Por otro lado, el artículo 46 superior establece específicamente una protección especial para las personas de la tercera edad, y le asigna a las autoridades la tarea de garantizarles la seguridad social integral. En concordancia con esto, la Corte ha determinado que los adultos mayores y las personas de la tercera edad gozan de una protección reforzada por parte del Estado.

51. Los adultos mayores son quienes superan los 60 años o que, sin superar esa edad, “pero con más de 55 años, tenga[n] condiciones de desgaste físico, vital y psicológico [que] así lo determinen”. Por su parte, las personas de la tercera edad son los adultos mayores que han superado la esperanza de vida. Para el efecto, la Corte ha determinado que esta última se establece de acuerdo con la cifra calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Para el 2024 este parámetro se estimó para las mujeres en 80 años y para los hombres en los 74 años. Por consiguiente, una persona se considera de la tercera edad cuando supera esa edad. Teniendo en cuenta lo expuesto, las personas de la tercera edad gozan de protección reforzada por parte del Estado. De acuerdo con lo establecido por esta Corte, cuando estas personas superan la esperanza de vida promedio en Colombia y no cuentan con otro medio eficaz, la acción de tutela se convierte en el medio idóneo para asegurar la efectividad de sus derechos.

52. En definitiva, existe una protección especial para las personas de la tercera edad. La

Corte ha admitido la posibilidad de flexibilizar los criterios de procedencia de la acción de tutela en reclamos relacionados con prestaciones económicas de la seguridad social para este grupo específico, debido a que son considerados sujetos de especial protección constitucional. Esto implica que las autoridades judiciales deben actuar de manera diligente para asegurar la efectividad de sus derechos fundamentales.

El derecho al debido proceso administrativo en la prestación del servicio público de seguridad social. Reiteración de jurisprudencia

53. El artículo 29 de la Constitución garantiza que el debido proceso sea observado en todas las instancias judiciales y administrativas. Esta garantía constituye una restricción al poder estatal y está destinada a salvaguardar a los ciudadanos de posibles abusos por parte de las instituciones, así como a asegurar el cumplimiento de los procedimientos adecuados en cada caso. Además, esta disposición tiene como objetivo limitar la discrecionalidad de las autoridades, para que sus acciones estén dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico.

54. Esta Corporación ha afirmado que las acciones de las administradoras de pensiones, como proveedores del servicio público de la seguridad social, deben cumplir con el debido proceso para garantizar los derechos y deberes de los afiliados que se ven afectados por las decisiones que adoptan en esta materia. Además, ha considerado que este derecho fundamental también es un parámetro de actuación para los fondos privados de pensiones.

55. En este sentido, la Corte ha considerado que las entidades que integran el Sistema General de Pensiones vulneran el derecho al debido proceso administrativo cuando exigen al solicitante “el cumplimiento de requisitos formales no previstos en la ley, tales como, (i) la entrega de documentos innecesarios; (ii) la solución de posibles conflictos entre las entidades responsables de pagar la pensión; y (iii) la tramitación de procesos judiciales que constituyan obstáculos irrazonables y desproporcionados”.

Análisis de la procedencia de la acción de tutela

Tabla 2. Requisitos de procedencia de la acción de tutela

Requisitos

Resultado

Legitimación en la causa

por activa

Se cumple. En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada a nombre propio por el señor Modesto Millán Bayona y la señora Ana Mercedes Rodríguez Salamanca, quienes son los titulares de los derechos invocados y las personas presuntamente afectadas ante la falta de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

Legitimación en la causa

por pasiva

Se cumple. En primer lugar, se encuentra acreditada la legitimación por pasiva de Porvenir S.A. El causante se encontraba afiliado a dicha entidad y aquella negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a los peticionarios. Porvenir S.A. es una entidad privada encargada de la prestación del servicio público de seguridad social dentro del Sistema General de Pensiones.

En segundo lugar, respecto de Cafam, la entidad recibió la petición presentada por el actor y si bien no atendió lo solicitado dentro del término legal, en el curso de la primera instancia, envió la copia de la historia clínica al demandante. Por tal razón, el juez declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Esto significa que Cafam está legitimada en la causa por pasiva.

Por otro lado, aunque la empresa León & Asociados S.A.S. fue asignada para realizar la investigación en nombre de Porvenir S.A. con respecto a la reclamación presentada, la decisión de conceder o no el derecho prestacional solicitado recae exclusivamente en Porvenir S.A. Por lo tanto, no existe ningún vínculo contractual y/o procesal que involucre a la empresa León & Asociados S.A.S. en esta decisión. De manera que, para la Sala de Revisión no se supera la legitimación en la causa por pasiva frente a la empresa León & Asociados S.A.S., por lo que se desvinculará del trámite.

Inmediatez

Se cumple. La acción de tutela fue promovida debido a la negativa del fondo accionado de reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes. Esta decisión tuvo lugar mediante comunicación del 17 de marzo de 2023 y ratificada el 20 de abril del mismo año. Por su parte, la solicitud de amparo fue presentada el 7 de julio de 2023. Esto quiere decir que transcurrieron aproximadamente tres meses desde la presentación de la acción de tutela y la última comunicación que finalizó el trámite administrativo de la solicitud pensional, lapso que se considera razonable.

Subsidiariedad

Se cumple. En este caso, los demandantes cuentan con otro medio de defensa judicial principal, que es el proceso ordinario laboral. Sin embargo, este puede resultar desproporcionado dadas las particularidades de los demandantes. Por lo tanto, le corresponde a la Sala valorar dichos elementos y, en concreto, que:

i. (i) Los accionantes tienen la calidad de sujetos de especial protección constitucional, por sus edades avanzadas y sus condiciones médicas, que, según lo indicado por el señor Modesto Millán Bayona, afectan su movilidad.

Los actores gozan de protección reforzada por parte del Estado, ya que el señor Modesto Millán Bayona y la señora Ana Mercedes Rodríguez Salamanca tienen 74 y 66 años de edad, respectivamente, y se encuentran clasificados en el grupo poblacional de adulto mayor. Desde el 1 de mayo de 2024, el señor Modesto Millán Bayona forma parte de la población considerada como persona de la tercera edad.

() Los accionantes desplegaron cierta actividad administrativa en defensa de sus derechos. El fallecimiento del causante tuvo lugar el 29 de julio de 2018. Posteriormente, el 27 de octubre de 2022, los accionantes solicitaron ante Porvenir S.A. el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, solicitud que fue denegada por la entidad. Ante la negativa del fondo de pensiones, el 11 de abril de 2023 solicitaron revocar la decisión y la entidad

confirmó la negativa. Por eso acudieron a la acción de tutela.

La Sala reconoce que transcurrieron aproximadamente 4 años desde el fallecimiento del hijo de los accionantes hasta la presentación de la reclamación para el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes ante Porvenir S.A. No obstante, los actores argumentaron que, debido a las condiciones de salud de ambos, la cuarentena por el Covid-19 y “por desconocimiento de que nuestro hijo había dejado causado el derecho pensional y que los padres dependientes podrían reclamarlo”. Esto sugiere que no se les puede exigir que hubieran acudido antes ante Porvenir S.A. para realizar la reclamación e impide que la Corte valore negativamente su inactividad, la cual está justificada en situaciones que evidencian su vulnerabilidad no solo por la edad y las condiciones de salud, sino porque son ciudadanos menos empoderados en materia de derechos, lo que explica la tardanza en reclamarlos.

Prueba de lo anterior es que solo hasta finales del año 2021, le solicitaron a Colpensiones la devolución de saldos de los aportes que hicieron al sistema como independientes. Además, según le informaron a la Corte, debido a la difícil situación que viven, tuvieron que vender las herramientas que el señor Modesto Millán Bayona alguna vez utilizó en su trabajo de construcción para poder adquirir alimentos y cubrir los gastos de servicios públicos. En consecuencia, la Sala observa la existencia de una actitud diligente por parte de los accionantes dentro de su realidad y sus posibilidades.

() Existe una afectación del mínimo vital de los demandantes. La Sala observa que los demandantes no tienen una solvencia económica suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Los accionantes manifestaron que actualmente ninguno trabaja ni devenga una pensión de vejez, jubilación o invalidez, esto último porque el tiempo que cotizaron al sistema fue insuficiente para acceder a alguna prestación. Agregaron que son propietarios de una casa y únicamente reciben un canon de arrendamiento del primer piso equivalente a \$400.000 y una ayuda económica de su hija Marlen de \$150.000, por lo que han tenido que mantenerse “sacando fiado aquí y allá en las tiendas o pidiendo prestado a los vecinos” .

En la investigación realizada por León & Asociados S.A.S. (empresa contratada por el fondo de pensiones) se confirmó que los demandantes poseen una vivienda en Soacha. Sin embargo, esta propiedad no garantiza automáticamente la idoneidad de los medios judiciales ordinarios para proteger sus derechos, especialmente, dada la avanzada edad de los

demandantes y las consecuencias que enfrentan en el sustento del núcleo familiar a partir de la muerte de su hijo Jeisson Andrés Millán Rodríguez.

Por lo anterior, se concluye que la situación de los accionantes es apremiante y exigirles agotar un proceso ordinario sería desproporcionado e irrazonable. En consecuencia, la Sala determina que la acción de tutela procede como un mecanismo definitivo para resolver las pretensiones de los accionantes debido a: (i) sus condiciones de salud; (ii) su falta de capacidad para ingresar al mercado laboral; (iii) su calidad de sujetos de especial protección constitucional, al tratarse de una persona de la tercera edad y una adulta mayor; y (iv) su precaria situación económica.

56. A continuación, la Corte estudiará la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y resolverá el problema jurídico planteado.

57. Como se explicó, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes implica: (i) que el afiliado fallecido haya cumplido con los requisitos de tiempo de cotización; (ii) demostrar que no existen beneficiarios con un mejor derecho que el solicitante; y (iii) evidenciar una dependencia económica respecto del causante. La Sala determinó que los accionantes cumplieron los requisitos exigidos, como se explica a continuación:

58. Primer requisito. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993 estableció que los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes si este hubiera cotizado cincuenta semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores a su fallecimiento.

59. En el caso objeto de estudio, se constató que el señor Jeisson Andrés Millán Rodríguez cotizó más de 50 semanas dentro de los tres años anteriores a su fallecimiento, ocurrido el 29 de julio de 2018, como se detalla a continuación.

Tabla 3. Densidad de semanas cotizadas por el señor Jeisson Andrés Millán Rodríguez en los tres años anteriores a su fallecimiento

Razón social

Periodo inicial

Periodo final

Días cotizados

Año 2015

Industria Manufacturera de Calzado Lim

09/2015

09/2015

3

Industria Manufacturera de Calzado Lim

10/2015

10/2015

30

Industria Manufacturera de Calzado Lim

11/2015

11/2015

Año 2016

Industria Manufacturera de Calzado Lim

01/2016

01/2016

10

Industria Manufacturera de Calzado Lim

02/2016

02/2016

17

Año 2017

Apoyo Laboral TS S.A.S.

01/2017

01/2017

11

Apoyo Laboral TS S.A.S.

02/2017

02/2017

4

Somos Suministro Temporal S.A.

03/2017

03/2017

18

Somos Suministro Temporal S.A.

04/2017

04/2017

30

05/2017

05/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

06/2017

06/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

07/2017

07/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

08/2017

08/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

09/2017

09/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

10/2017

10/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

11/2017

11/2017

30

Somos Suministro Temporal S.A.

12/2017

12/2017

30

Año 2018

Somos Suministro Temporal S.A.

01/2018

30

Somos Suministro Temporal S.A.

02/2018

02/2018

4

Caja de Compensación Familiar Compensar

07/2018

07/2018

30

Total de días cotizados

457 días.

Total de semanas cotizadas en los tres años anteriores a la fecha de la muerte del afiliado (aproximadamente)

65,28 semanas.

60. Por lo anterior, la Sala determina que el causante cumplió el requisito de tiempo de cotización al haber efectuado aportes de 65 semanas durante los tres años anteriores a su fallecimiento.

61. Segundo requisito. El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece que los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes son, en orden de prioridad, el cónyuge o compañero permanente, los hijos, los padres y los hermanos del fallecido. Según lo demostrado en esta acción de tutela, los accionantes son los padres del fallecido y tienen mejor derecho, dado que, según la información que obra en el expediente, no hay otro beneficiario o reclamante en los órdenes anteriores.

62. Tercer requisito. La Corte ha reiterado que no es necesario demostrar una dependencia económica total y absoluta para obtener la pensión de sobrevivientes. En ese orden, se admite que los ascendientes del fallecido pueden recibir ingresos y, aun así, reconocer la prestación en caso de que se determine que estos son insuficientes para asegurar una subsistencia digna de los padres del causante. La dependencia se determina considerando quién se vería afectado por la falta de ingresos que proveía el cotizante y no implica una sujeción total a dichos ingresos.

63. La Sala observa que los accionantes indicaron que su hijo vivía con ellos y que aquel era quien contribuía a financiar los gastos del hogar. Esto fue comprobado mediante

declaraciones extraprocesales, las cuales no fueron objeto de controversia por parte del fondo. También, indicaron que han tenido que mantenerse “sacando fiado aquí y allá en las tiendas o pidiendo prestado a los vecinos” , y cuando reciben el arriendo y la ayuda económica de su hija Marlen pagan sus deudas hasta el monto que les alcance. Aquellos manifestaron que su hijo Jeisson Andrés era el que veía económicamente por ellos, “él nos compraba lo del desayuno, cuando iba con nosotros al supermercado era el que pagaba el mercado, o también nos entregaba el dinero en efectivo para comprar el mercado, nos ayudaba a pagar los servicios públicos del hogar, nos llevaba en ocasiones al médico” . Asimismo, los accionantes señalaron que, a pesar de tener otros hijos, no reciben ayuda de estos para satisfacer sus necesidades.

64. La Sala encontró que los demandantes carecen de una solvencia económica suficiente para satisfacer sus necesidades, ya que su única fuente de ingresos es el arriendo del primer piso, sumado a un subsidio familiar y una ayuda económica de una de sus hijas, cifra que no asciende ni siquiera a medio salario mínimo legal mensual vigente. Con base en lo anterior se concluye que los demandantes carecen de la independencia económica que ha sido establecida por la jurisprudencia constitucional como medio para desvirtuar que los progenitores derivan su sustento de sus hijos.

66. A partir de lo anterior, la Sala constató que los accionantes cumplen con los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes. Asimismo, verificó que la falta de reconocimiento y pago de la prestación pensional genera un alto grado de afectación de sus derechos, al tratarse de una pareja conformada por un sujeto de la tercera edad y una persona adulta mayor, sumado a su situación económica y de salud, agravada por la ausencia de su hijo que contribuía con el sostenimiento del hogar. Finalmente se verificó que ante la negativa del fondo de pensiones de reconocer la pensión pretendida, los accionantes no recibieron la devolución de saldos.

67. La Sala concluye que Porvenir S.A. vulneró los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de los actores al negarles el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes bajo el argumento de que no cumplían el requisito de la dependencia económica con el causante sin haber evaluado las condiciones reales de los petitionarios.

68. Por todo lo expuesto, la Sala de Revisión conminará a Porvenir S.A. a que, en lo sucesivo,

al analizar el cumplimiento del requisito de la dependencia económica en las solicitudes de prestaciones de la seguridad social, examine detenidamente las condiciones reales de las personas que solicitan el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. Además, revocará parcialmente la sentencia del 1 de septiembre de 2023 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Soacha, que confirmó el fallo de primera instancia, dictado por el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de la misma ciudad, que declaró improcedente el amparo de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital. En su lugar, se concederá, como mecanismo definitivo, el amparo de los derechos fundamentales mencionados.

69. En consecuencia, la Sala ordenará a Porvenir S.A. que, en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, reconozca, liquide y pague la pensión de sobrevivientes a que tienen derecho los actores. Además, la entidad deberá pagar retroactivamente las mesadas pensionales a que haya lugar en cuanto no estén prescritas, de conformidad con los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo. Esto porque el señor Jeisson Andrés Millán Rodríguez consolidó el derecho a la pensión de sobrevivientes al haber cotizado más de 50 semanas en los 3 años previos a su fallecimiento.

IV. DECISIÓN

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. **REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia del 1 de septiembre de 2023 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Soacha, que confirmó el fallo de primera instancia, dictado por el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de la misma ciudad, en cuanto a que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por los accionantes. En su lugar, **CONCEDER**, como mecanismo definitivo, el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Modesto Millán Bayona y la señora Ana Mercedes Rodríguez Salamanca.

Segundo. **ORDENAR** a Porvenir S.A. que, en el término de quince (15) días, contados a partir

de la notificación de esta sentencia, reconozca, liquide y pague la pensión de sobrevivientes a que tienen derecho el señor Modesto Millán Bayona y la señora Ana Mercedes Rodríguez Salamanca. La entidad deberá pagar retroactivamente las mesadas pensionales a que hubiere lugar en cuanto no estén prescritas, de conformidad con los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

Tercero: CONMINAR a Porvenir S.A. a que, en lo sucesivo, al analizar el cumplimiento del requisito de la dependencia económica en las solicitudes de prestaciones de la seguridad social, examine detenidamente las condiciones reales de las personas que solicitan el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

Cuarto. DESVINCULAR de esta acción de tutela a la empresa León & Asociados S.A.S., por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Quinto. CONFIRMAR la sentencia del 1 de septiembre de 2023 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Soacha, que confirmó el fallo de primera instancia, dictado por el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de la misma ciudad, en cuanto a que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho de petición.

Sexto. LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.808.894