

T-266-97

Sentencia T-266/97

SUSTITUCION PENSIONAL-Beneficiarios

SUSTITUCION PENSIONAL-Protección integral a todas las familias

SUSTITUCION PENSIONAL-Reinicio de actuación administrativa

Referencia: Expediente T-121438

Acción de tutela contra el Instituto de los Seguros Sociales (ISS), por una presunta violación de los derechos a la seguridad social, a la igualdad y a la protección especial de la familia.

Temas:

Relevancia constitucional del conflicto entre las partes de este proceso.

Alcance del derecho a la igualdad y de la protección especial que se debe garantizar a la familia en la sustitución pensional.

Contenido de la orden que debe proferir el juez de tutela e improcedencia de las pretensiones de la actora.

Actora: Gladis López Puello

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a dictar sentencia en el proceso radicado bajo el número T-121438.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

Alfonso Blanco Quiñones se casó con Telma Barrios García en 1960, y esa unión se mantuvo hasta que, en 1962, la señora Barrios García abandonó la residencia conyugal, sin que su esposo tuviera más noticia de ella.

Posteriormente, el señor Blanco Quiñones constituyó otra familia con la actora, Gladis López Puello, en la que nacieron sus hijas Nubia del Carmen Blanco López e Iluminada Blanco López, hoy mayores de edad.

El ciudadano Blanco Quiñones falleció a la edad de 52 años, el 15 de agosto de 1989, tras convivir más de 25 años con la actora, y cuando estaba afiliado al Instituto de los Seguros Sociales en calidad de aportante; en el formulario de “aviso de entrada del trabajador” que obra a folio 53 del expediente de tutela, aparece el nombre de la actora como su cónyuge.

Aduciendo la calidad de compañera permanente del asegurado fallecido, la actora solicitó al Instituto de los Seguros Sociales que la reconociera como titular de la sustitución pensional, pero le fue negado tal derecho mediante la Resolución No. 4414 del 24 de agosto de 1990, confirmada por la Resolución No. 2356 del 17 de mayo de 1991.

2. Demanda.

El 29 de noviembre de 1996, Gladis López Puello presentó demanda de tutela en contra del Instituto de los Seguros Sociales, aduciendo que con su negativa le violó los derechos a la seguridad social, a la igualdad, a la vida y a la protección especial que merecen las personas de la tercera edad. Adujo la actora que la entidad demandada basó su decisión en el artículo 55 de la Ley 90 de 1946, ignorando todas las leyes posteriores sobre los derechos de la

compañera permanente, por lo que solicitó que el juez de tutela le ordenara expedir la resolución por medio de la cual se le conceda la pensión a la que cree tener derecho y, además, le ordenara cancelarle las mesadas causadas desde el fallecimiento del asegurado.

### 3. Fallo de instancia.

Fue adoptado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el 12 de diciembre de 1996 (folios 23 a 30), y mediante él se resolvió denegar la tutela impetrada por la actora, porque el compañero permanente sustituye sólo en el evento de faltar el cónyuge y no se acreditó tal extremo en el proceso; además, señala esa Corporación que la actora cuenta con una acción ordinaria ante la justicia laboral, y que tampoco es procedente la tutela como mecanismo transitorio, puesto que la demandante tiene dos hijas mayores de edad, quienes están obligadas a proporcionarle alimentos.

Esta sentencia no fue impugnada.

## CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse en el grado jurisdiccional de revisión sobre el fallo de instancia, según los artículos 86 y 241 de la Carta Política ; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión proferir la respectiva sentencia, de acuerdo con el Reglamento interno de esta Corporación, y el auto adoptado por la Sala de Selección Número Dos el 18 de febrero de 1997.

### 2. Relevancia constitucional del conflicto entre las partes de este proceso.

Al morir Alfonso Blanco Quiñones, se cumplieron todos los requisitos legales para que el Instituto de los Seguros Sociales reconociera, a la persona o personas llamadas por la ley a sustituirlo, la pensión que le correspondería en vida, puesto que el asegurado fallecido cumplió en vida con el tiempo de vinculación y la densidad de cotización que la ley exige, lo cual acepta expresamente la entidad demandada (folios 21, 40, 43 a 45, 50 y 71).

Consta además en el expediente de tutela (folio 71), que el Instituto de los Seguros Sociales publicó en “El Universal” de Cartagena, el 7 de diciembre de 1989, un aviso por medio del

cual dio a conocer que el señor Blanco Quiñones había fallecido, y que la actora, en calidad de compañera y representante legal de los hijos habidos con él, se había presentado a reclamar el derecho a sustituirlo, para que cualquiera otra persona que creyera tener derecho se hiciese presente en las oficinas del Instituto. No aparece sin embargo, constancia alguna de que Telma Barrios García se hubiese presentado para reclamar algún derecho a título de esposa del causante, ni acto alguno por medio del cual el Instituto demandado se lo hubiera reconocido, así que resulta contrario a toda evidencia el fallo de instancia, puesto que en su parte considerativa afirmó la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena : “en el caso que se dilucida se parte de la base de que la sustitución se le reconoció a la señora TELMA BARRIOS GARCÍA, quien era cónyuge del señor ALFONSO BLANCO QUIÑONES. No se ha demostrado, ni alegado siquiera, que la aludida señora estuviese inmersa en una de aquellas circunstancias que hacen se la considere como cónyuge faltante. Así, pues, se debe concluir que a la petente no se le ha conculcado derecho fundamental alguno”.

Aclarada así la situación de hecho, es claro que el fallo de instancia debe ser revocado en su integridad, y la revisión de este proceso se centrará en los aspectos constitucionalmente relevantes, definidos en los siguientes términos por la Sentencia T-190/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz :

“La sustitución pensional, de otra parte, es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión, son el cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado (Ley 12 de 1975, art. 1º y Ley 113 de 1985, art. 1º, párrafo 1º). La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido.(subraya fuera del texto)

“Los conflictos jurídicos surgidos con ocasión del reconocimiento del derecho a la sustitución pensional tienen relevancia constitucional en la medida que su resolución puede afectar derechos constitucionales diversos, entre ellos el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a la familia o su protección especial y los derechos fundamentales de los niños. En particular, el bienestar y la estabilidad de la familia, núcleo esencial de la sociedad, se verían lesionados por un acto discriminatorio que denegara el derecho a la sustitución pensional con fundamento en la inexistencia de un vínculo matrimonial específico”.

3. Alcance del derecho a la igualdad y de la protección especial que se debe garantizar a la familia en la sustitución pensional.

En la sentencia antes citada, la Corte Constitucional reconoció que la regulación de la sustitución pensional contenida en la Ley 90 de 1946, era claramente discriminatoria en el trato que le daba a la compañera permanente, y señaló de qué manera las normas posteriores corrigieron esa falencia, culminando el proceso de cambio normativo en la constitucionalización de la “protección integral a todas las familias” :

“La Constitución de 1991 vino a recoger la ya larga tendencia legislativa que reconoce derechos a la compañera permanente por la muerte del trabajador, en la medida que otorga protección integral a todas las familias, bien sea que estén constituidas por vínculos naturales o jurídicos.

“En efecto, la ley 90 de 1946 consagró el derecho de pensión de invalidez o muerte en favor de la concubina, en ausencia de la viuda, siempre que se demostrara que la mujer había hecho vida marital durante los tres años inmediatamente anteriores a la muerte del trabajador. Posteriormente, la ley 12 de 1975 creó una pensión especial para sobrevivientes consistente en reconocer a la cónyuge o a la compañera permanente la pensión del trabajador que teniendo derecho a esta prestación falleciere antes de cumplir la edad requerida por la ley. El legislador extendió a la compañera permanente la protección antes restringida a la viuda (L. 33 de 1973) y colocó al cónyuge legítimo y a la compañera permanente en un mismo pie de igualdad respecto del derecho a la pensión de jubilación, pero en un orden de precedencia excluyente, de manera que a falta de la primera - por muerte o abandono atribuible a la cónyuge - la segunda pasa a ocupar su lugar para efectos de la sustitución pensional. Finalmente, la ley 113 de 1985 extendió a la (el) compañera (o)

permanente el derecho a la sustitución pensional por muerte del trabajador pensionado o con derecho a jubilarse. De esta forma se puso fin a la discriminación en materia prestacional contra las personas que conviven en unión de hecho y sobre esta realidad erigen una familia”.

“Independientemente de la forma como se constituya la familia, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla (CP art. 42), el Estado garantiza su protección integral dada la necesidad de mantener la armonía y la unidad entre sus miembros por ser ella el fundamento de la convivencia social y de la paz (CP arts. 5º y 42)”.

Sin embargo, tanto en la Resolución No. 4414 del 24 de agosto de 1990 (folio 50), por medio de la cual se negó a la actora el derecho a la sustitución, como en la Resolución No. 6703 del 18 de diciembre de 1990 (folio 48), en virtud de la cual se confirmó lo decidido en la anterior, el Instituto de los Seguros Sociales adujo, para no reconocer el derecho solicitado por la actora (ella había acreditado que era la compañera permanente del asegurado fallecido, que tenían dos hijas, y que había convivido con él durante sus últimos 26 años de vida), “que : ‘...se comprobó plenamente que la pensión se causó el 15 de agosto de 1989 y el Decreto 758 entró en vigencia el 18 de abril de 1990, siendo aplicable al caso el artículo 55 de la Ley 90 de 1946...’”.

En cambio, en la Resolución No. 2356 del 17 de mayo de 1991 (folios 43 a 45), por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación, la razón esgrimida por el Instituto para negar a la actora la sustitución, fue : “que de las pruebas obrantes en el expediente, se concluye claramente que el asegurado estaba unido por vínculo matrimonial con la señora Telma Barrios García, vínculo que se encontraba vigente a la fecha del fallecimiento del causante, ya que no reposa en el expediente prueba idónea que desvirtúe tal circunstancia, no acreditándose, en consecuencia, el requisito de soltería por parte del asegurado pues, como se expresó, no existe prueba de que falte la cónyuge; de acuerdo con lo dispuesto en las normas descritas”: la Ley 90 de 1946 y el Decreto 3041 de 1966.

Esta Sala no pone en duda que el Decreto 758 de 1990 hubiera entrado en vigencia el 18 de abril de tal año; pero el derecho de la actora a sustituir no se deriva de tal norma, sino de la Ley 113 del 16 de diciembre de 1985 (Diario Oficial No. 37283), que dio término a la

discriminación de la compañera permanente para esos efectos, y que no sólo estaba vigente para la fecha de la muerte del trabajador asegurado, sino que dispuso en su artículo 3 : “la presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias” (subraya fuera de texto).

A lo anterior se añade que, aún en el caso de que Telma Barrios García se presentase a reclamar el derecho que se le negó a la actora, habría de preferirse a ésta última como titular de mejor derecho, puesto que así lo establecieron la Ley 12 de 1975 y el Decreto Reglamentario 1160 de 1989, y lo reiteró la jurisprudencia constitucional a través de la Sentencia T-190/931 en los siguientes términos :

“El derecho a la pensión de jubilación tiene como objeto no dejar a la familia en el desamparo cuando falta el apoyo material de quienes con su trabajo contribuían a proveer lo necesario para el sustento del hogar. El derecho a sustituir a la persona pensionada o con derecho a la pensión obedece a la misma finalidad de impedir que sobrevinida la muerte de uno de los miembros de la pareja el otro no se vea obligado a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales. El vínculo constitutivo de la familia - matrimonio o unión de hecho - es indiferente para efectos del reconocimiento de este derecho. El factor determinante para establecer qué persona tiene derecho a la sustitución pensional en casos de conflicto entre el cónyuge supérstite y la compañera o compañero permanente es el compromiso de apoyo afectivo y de comprensión mutua existente entre la pareja al momento de la muerte de uno de sus integrantes. Es por ello que la ley ha establecido la pérdida de este derecho para el cónyuge supérstite que en el momento del deceso del causante no hiciera vida en común con él, salvo la existencia de justa causa imputable a la conducta del fallecido (L. 12 de 1975, art. 2º y D. R. 1160 de 1989)”.

En conclusión, no queda duda alguna de que el Instituto de los Seguros Sociales violó a la actora sus derechos a la seguridad social y a la igualdad, así como vulneró el derecho de la familia Blanco López a la protección especial que la Carta Política le garantiza, y que tales violaciones se prolongan en el tiempo hasta el momento actual.

4. Improcedencia de las pretensiones de la actora, y contenido de la orden que debe proferir el juez de tutela en este caso.

La actora solicitó al juez de tutela que ordenara al Instituto de los Seguros Sociales dictar la

resolución por la cual se le concede la pensión de sobreviviente, y pagar inmediatamente las mesadas causadas desde el fallecimiento de su compañero permanente.

Tales pretensiones no son de recibo en el marco de la acción de tutela, y debe procurarlas la actora a través de la acción ordinaria que puede interponer ante la jurisdicción laboral; sin embargo, la violación de sus derechos fundamentales permanece, así como la vulneración de la protección especial que se debe a su familia, y el juez de tutela no puede ignorarlo, porque: a) el deber que le impone el artículo 86 de la Constitución es restablecer, de manera inmediata, la eficacia de los derechos fundamentales violados por las autoridades; b) por el carácter de institución básica de la sociedad que el artículo 5 de la Carta reconoce a la familia; c) porque la persona que viene sufriendo un trato discriminatorio tiene derecho a que se ordene suspender sin dilaciones tal vulneración de los principios fundamentales y se promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y d) porque “el Estado les garantiza (a las personas de la tercera edad) los servicios de la seguridad social integral (C.P. art. 46).

Así, esta Sala ordenará al Instituto de los Seguros Sociales que revoque los actos por medio de los cuales viola los derechos fundamentales de la actora y falta a la protección especial que merece su familia y, de manera inmediata, reinicie la actuación administrativa dirigida a decidir sobre el derecho a sustituir al afiliado fallecido, Alfonso Blanco Quiñones, citando a participar en la misma a Gladis López Puello en calidad de compañera permanente supérstite, y emplazando para que comparezcan a la misma, a todos los que crean tener derecho para hacer lo propio.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE :

Primero. REVOCAR la sentencia adoptada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena el 12 de diciembre de 1996 y, en su lugar, tutelar los derechos a la igualdad y a la seguridad social de Gladis López Puello.

Segundo. ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, revoque todos los actos administrativos por medio de los cuales, de acuerdo con la parte considerativa de esta providencia, violó los derechos fundamentales de la actora e, inmediatamente, reinicie la actuación administrativa tendente a decidir sobre la sustitución pensional de Alfonso Blanco Quiñones, citando a Gladis López Puello para que participe en ella en calidad de compañera permanente supérstite de dicho afiliado fallecido, y emplazando a todo aquél que crea tener derecho a hacer lo propio.

Sobre el cumplimiento de esta orden, y el desarrollo de la actuación administrativa correspondiente, mantendrá informada a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Tercero. COMUNICAR esta sentencia de revisión al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Véanse además, las sentencias T-480 y T-553 de 1994, T-202 y T-355 de 1995, y C-174 de 1996.