

Sentencia T-361/10

PENSION DE SOBREVIVIENTES POR FALLECIMIENTO DE UN HIJO-Dependencia económica “total y absoluta” de los padres para ser beneficiarios

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Procedencia excepcional de la tutela para el reconocimiento

Los medios ordinarios de defensa pueden resultar insuficientes para garantizar la protección de los derechos fundamentales del afectado, en cuanto el trámite ordinario para el reconocimiento pensional no propicie una solución expedita, o sea decidido demasiado tarde ante el estado de indefensión en el que se encuentre la persona, que a partir de su propia circunstancia de debilidad no pueda encontrar otro medio de subsistencia. Ha de observarse entonces que si la jurisdicción ordinaria no es eficaz para proteger los derechos quebrantados o en riesgo, y si está en juego el mínimo vital, esto es, la recepción oportuna de los recursos indispensables para asegurar la subsistencia en condiciones dignas de quien, para el caso, sea legítimo titular de la pensión de sobreviviente, es la acción de tutela el mecanismo idóneo para el reconocimiento pensional.

PRESUNCION DE VERACIDAD COMO INSTRUMENTO PARA SUPERAR EL DESINTERES O NEGLIGENCIA DE UNA AUTORIDAD PUBLICA O UN PARTICULAR-Reiteración de jurisprudencia

La presunta independencia económica de la demandante parece devenir de haber acudido a la Comisaría de Policía, con el fin de solicitar una regulación de alimentos de parte del señor, resultando como consecuencia de este requerimiento que desde noviembre de 2008, está recibiendo el monto que aunque significa un alivio o ayuda en su lamentable situación, no constituye un medio económico que pueda brindarle una vida en condiciones dignas, ni le otorga independencia económica. Deduce esta Sala de Revisión que, en el asunto bajo estudio, la acción de tutela es el medio más expedito para conceder el amparo impetrado por la accionante, quien es sujeto de especial protección dada su avanzada edad y no haberse desvirtuado que su mínimo vital está afectado; de tal modo, también ante la inexplicada ausencia de definición por el ISS a la apelación interpuesta, y su falta de contestación dentro de este proceso, no queda alternativa diferente a reconocer la pensión de sobreviviente a la que se ha inferido que tiene derecho la demandante, por la muerte violenta que sufrió su hijo.

Referencia: expediente T-2.559.073.

Acción de tutela instaurada mediante apoderado por Lilia Jaramillo de Velásquez contra el Instituto de Seguros Sociales ISS, Seccional Valle del Cauca.

Procedencia: Tribunal Superior de Cali, Sala Laboral.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá D. C., once (11) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado en segunda instancia por el Tribunal Superior de Cali, Sala Laboral, dentro de la acción de tutela promovida mediante apoderado por Lilia Jaramillo de Velásquez contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, Seccional Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES.

Lilia Jaramillo de Velásquez presentó acción de tutela en octubre 6 de 2009, contra el Instituto de Seguros Sociales ISS, Seccional Valle del Cauca, pidiendo el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

El señor Rodrigo Velásquez Jaramillo, hijo de la señora Lilia Jaramillo de Velásquez, ella de 79 años de edad, falleció por “causas violentas” en noviembre 25 de 2008, motivo que la llevó a solicitar ante el Instituto de Seguros Sociales, ISS, en febrero 23 de 2009, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, puesto que su hijo no tenía esposa, ni compañera permanente, ni hijos.

Sin embargo, la entidad demandada negó su reconocimiento, en julio 16 del mismo año, debido a que el señor Miguel Antonio Velásquez, esposo de la demandante, de quien se encuentra separada hace 30 años, como “pensionado del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, recibe el incremento pensional por cónyuge”, hecho que según dicha entidad desvirtúa la dependencia absoluta de la señora Lilia Jaramillo de Velásquez de su hijo, “tal como lo exige la ley para efectos de la prestación reclamada”.

La accionante indicó que la mencionada resolución fue notificada en agosto 18 de 2009, por lo que procedió a interponer recurso de apelación, el 25 de los mismos, contra la decisión del ISS, que a la fecha de presentación de la acción de tutela no había sido resuelto.

El señor Rodrigo Velásquez Jaramillo cotizó al Consorcio Prosperar, desde abril 1° de 1998 hasta la fecha en que murió, es decir, “el afiliado fallecido alcanzó a cotizar lo que en presupuestos de la Ley 797 de 2003 (Art. 46) permite a sus beneficiarios acceder a la pensión de sobrevivientes”.

En la demanda también se relata que debido a la separación de hecho con el padre de Rodrigo y su precaria situación, se presentó ante la Comisaría de Policía de “Guabal” para “conminar a su esposo al pago de alimentos, dado el grado de vulnerabilidad que padece”, lo cual se comprueba con los anexos de los comprobantes por valor de \$115.000, que desde aquel momento el señor Miguel Antonio Velásquez está consignando en el Banco Agrario, hecho que asegura la demandante “ha venido a tener en conocimiento hace poco”.

Indicó que con la muerte de su hijo, sucumbió así mismo la posibilidad para ella “de preservar su existencia, en tanto que si bien es cierto cuenta con otros hijos, mayores de edad, también lo es que ninguno de ellos le aporta siquiera mínimamente en lo que a sus necesidades básicas y vitales se refiere”.

Finalmente manifestó que se encuentra en un “estado de indigencia que la ha presionado a buscar vivienda en personas que le fueron ajenas al círculo de su trato, y el alimento de lo que la caridad pueda prodigar”.

Por lo anterior, la actora solicitó protección de sus derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social, y que se ordene a la entidad demandada expedir “la resolución reconociendo la prestación por sobrevivencia”.

B. Documentos relevantes que obran en el expediente.

1. Resolución emitida, en julio 16 de 2009, por el ISS, en la que niega la pensión de sobrevivientes a la señora Lilia Jaramillo de Velásquez (fs. 2 y 3 cd. inicial).

2. Recurso de apelación interpuesto por medio de apoderado, en agosto 25 de 2009, contra la resolución referida (fs. 4 a 7 ib.).

3. Certificado de Consorcio Prosperar, donde consta que el señor Rodrigo Velásquez Jaramillo se encontraba afiliado al "FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL - Programa de Subsidio al Aporte a Pensión, en el grupo poblacional DISCAPACITADO URBANO, desde el 01 de Abril de 1998 hasta el 01 de febrero de 2009, siendo el motivo de retiro su fallecimiento, según informe remitido por el Instituto de Seguro Social a Noviembre de 2008" (f. 8 ib., está resaltado en el texto original).

4. Cédula de ciudadanía de la señora Lilia Jaramillo de Velásquez, nacida en agosto 10 de 1930 (f. 9 ib.).

5. Copia de los depósitos judiciales efectuados desde noviembre de 2008 por el "demandado" Miguel Antonio Velásquez, a nombre de la "demandada" Lilia Jaramillo de Velásquez (fs.10 a 15 ib.).

7. Certificado de defunción del señor Rodrigo Velásquez Jaramillo (f. 17 ib.).

8. "Declaración extraprocesal" de febrero 19 de 2009, suscrita sobre el mismo texto por las señoras Mariela Inés Martínez Giraldo y Ana Victoria Arrieta, donde se lee que durante 40 años conocieron al señor Rodrigo Velásquez Jaramillo, quien "era soltero, no estaba casado por lo católico - ni por lo civil, o por cualquier otro rito no tuvo hijos, ni reconocidos, ni por reconocer o adoptivos, no convivía en unión libre con persona alguna. Sabemos y nos consta que vivió bajo el mismo techo con su señora madre: Lilia Jaramillo de Velásquez titular de la cédula N° 29. 026.946 de Cali Valle. Hasta el último día de su fallecimiento el día noviembre 25 - de 2008" (sic f. 18 ib.).

C. Trámite procesal.

El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cali, mediante auto de octubre 6 de 2009, admitió la tutela y ordenó oficiar a la entidad demandada para que ejerciera la defensa que estimare pertinente. Sin embargo, el Instituto de Seguros Sociales no se pronunció al respecto.

D. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cali, mediante providencia de octubre 15 de 2009, negó el amparo, al considerar que la demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial y no se demostró que existencia de afectación al mínimo vital, es decir, no “se constató que se estuviera ante un perjuicio irremediable” (fs. 30 a 32 ib.).

E. Impugnación.

La señora Lilia Velásquez de Jaramillo, mediante apoderado, en escrito de octubre 21 de 2009, presentó impugnación contra la decisión antes reseñada, argumentando que la demandante, de 79 años de edad, es sujeto de especial protección, que ha visto afectado su mínimo vital como consecuencia de la muerte de su hijo.

Indicó que ha debido realizarse “una mínima diligencia de parte del juzgado para adoptar elementos de juicio que le permitiesen proveer con convicción sobre la controversia”, puesto que las pruebas solicitadas por el apoderado en la demanda tenían como finalidad “acreditar la vulneración del mínimo vital de la demandante, que no es otro que el relativo a que ésta no cuenta con ninguna fuente de ingreso en la actualidad”.

Finalmente, argumentó que debido a que el ISS no respondió el requerimiento del a quo, “debe aplicarse la sanción que se resume en la presunción de veracidad, es decir, tener por ciertos los hechos de la demanda” (f. 43 ib.).

F. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior de Cali, Sala Laboral, en diciembre 1° de 2009, confirmó el fallo recurrido, al estimar que tanto en la demanda como en la impugnación se aseveró que la accionante se encuentra “en estado de indigencia y viviendo de la caridad de personas generosas, y cuestiona el hecho de que el Juez de primera instancia no haya practicado la prueba testimonial solicitada, a lo cual debe decirse en primer lugar que de acuerdo a las copias de consignaciones judiciales obrantes a los folios 10 a 15, la accionante recibe la

suma de \$115.000 pesos del Sr. Miguel Antonio Velásquez por concepto de alimentos, y en segundo lugar no aportó la accionante prueba siquiera sumaria que acredite la calidad de indefensión, por lo tanto no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable”.

De otra parte, anotó que la demandante puede acudir a la justicia ordinaria, para resolver la controversia suscitada y procurar, de esa manera, la protección de los derechos reclamados.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para decidir el asunto de la referencia, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si los derechos de la señora Lilia Jaramillo de Velásquez a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social han sido conculcados por el ISS, al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a raíz de la muerte de su hijo Rodrigo Velásquez Jaramillo, argumentando que la peticionaria no tenía una dependencia económica total y absoluta del causante.

Tercera. La dependencia económica “total y absoluta” de los padres, para ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de un hijo.

En sentencia C-111 de febrero 22 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil, esta corporación declaró inexecutable la expresión “de forma total y absoluta”, como requisito para que los padres pudieran ser acreedores de la pensión de sobrevivientes, al considerar:

“... el ordenamiento constitucional establece que el reconocimiento de la dignidad humana constituye un derecho fundamental y un principio estructural del Estado Social de Derecho

(C.P. arts. 1 y 12) y por ello prohíbe cualquier actuación o comportamiento que vulnere la vida y los demás derechos inherentes de la persona (C.P. arts. 2 y 5). En el asunto sub-examine, imponer a los padres la carga de demostrar una situación total y absoluta de desprotección económica sinónimo de miseria, abandono e indigencia, con el propósito de garantizar el reconocimiento de su derecho a la pensión de sobrevivientes, es desconocer que la vida del hombre en términos constitucionales, no se limita al hecho concreto de sobrevivir, sino que exige un vivir con dignidad, esto es, de acuerdo con las condiciones que le permitan sufragar -en realidad- los gastos propios de la vida, lo que no excluye la posibilidad de los padres de obtener otros recursos distintos de la citada pensión, siempre que los mismos no le otorguen independencia económica”.

Aquella exigencia, declarada inconstitucional, contrariaba el objeto de la pensión de sobrevivientes, cual es brindar a los beneficiarios una posibilidad de continuar con una vida en condiciones dignas, sin excluir la posibilidad de percibir un ingreso adicional diferente a esta prestación económica, siempre y cuando no constituya para ellos la posibilidad de autosostenimiento económico.

Lo anterior no significa que la parte interesada quede exenta de acreditar la dependencia económica del causante, hecho que debe ser evaluado según cada caso concreto por el juez constitucional.

Cuarta. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

El constituyente estableció la acción de tutela como una herramienta judicial de carácter subsidiario, para la protección de derechos fundamentales, sobre lo cual esta corporación ha señalado¹:

“1º) Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos; 2º) En los procesos ordinarios se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º); 3º) La tutela adquiere el carácter de mecanismo subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial; su objeto no es desplazar los otros mecanismos de protección judicial, sino fungir como último recurso... para lograr la protección de los derechos fundamentales.”

Es reiterada la jurisprudencia indicando que la pretensión pensional desborda el objeto del amparo constitucional, de manera que las controversias suscitadas por su reconocimiento no son competencia del juez de tutela, debido a que el ordenamiento jurídico ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de este tipo de conflictos.

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

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

“... la pensión de sobrevivientes, en la medida en que provea el soporte material necesario para la satisfacción del mínimo vital de sus beneficiarios, adquiere el carácter de derecho fundamental; ello sucede, entre otros casos, cuando el peticionario es una persona de avanzada edad y no tiene capacidad económica... para financiar su propia subsistencia en condiciones dignas. En otras palabras, en este tipo de situaciones el pago de la mesada pensional constituye el medio indispensable para la satisfacción del mínimo vital del interesado, y por este medio de sus demás derechos fundamentales, cuya materialización presupone la existencia de condiciones materiales mínimas que permitan a la persona sobrevivir con dignidad.”

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

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

Quinta. Presunción de veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular, según el caso. Reiteración de jurisprudencia.

Dispone el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 que las entidades demandadas tienen la obligación de rendir los informes que les sean requeridos en desarrollo del proceso de tutela, dentro del plazo otorgado por el juez, pues de no hacerlo “se tendrán por ciertos los hechos”.

Se erige así una presunción de veracidad, concebida como respuesta a la inacción, el desinterés o la negligencia de la autoridad pública o del particular contra quien se haya interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere informes² y éstos no son suministrados dentro del plazo indicado.

La Corte Constitucional ha señalado que esa presunción de veracidad “encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas”³.

Dicha presunción obedece, de igual manera, al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a brindar eficacia a la protección de los derechos constitucionales fundamentales y al cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto (cfr. artículos 2º, 6º, 121 e inciso segundo del 123 Const.).

Sexta. Caso concreto.

5.1. En el asunto analizado se aprecia que la señora Lilia Jaramillo de Velásquez, de 79 años de edad, al fallecer su hijo Rodrigo Velásquez Jaramillo y en ausencia de otros beneficiarios

con mejor derecho, solicitó al ISS el reconocimiento de pensión como superviviente, que no fue aprobado por dicha entidad, aduciendo que la actora depende económicamente del señor Miguel Antonio Velásquez (padre de Rodrigo, de quien se encuentra separada hace 30 años), hallándose registrado que Miguel Antonio está percibiendo “incrementos por cónyuge a cargo”.

Contra ello la demandante, mediante apoderado, interpuso recurso de apelación, del cual no se tiene noticia de que haya sido resuelto por el ISS.

5.2. Del material probatorio allegado y aplicando la presunción de veracidad antes mencionada, se infieren cumplidos los requisitos establecidos para acceder a la pensión de sobreviviente, en la medida en que la única condición tenida como insatisfecha por la entidad demandada, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en el precitado fallo C-111 de 2006.

5.3. Recuérdese, de otra parte, que la señora Lilia Jaramillo de Velásquez y el señor Miguel Antonio Velásquez, han manifestado que se encuentran separados hace más de 30 años y que la primera no depende económicamente del segundo, siendo en este caso competencia de la entidad demandada establecer si resulta justificado que a él se le hayan otorgado “incrementos por cónyuge a cargo”.

La presunta independencia económica de la demandante parece devenir de haber acudido a la Comisaría de Policía de “Guabal”, con el fin de solicitar una regulación de alimentos de parte del señor Miguel Antonio Velásquez, resultando como consecuencia de este requerimiento que desde noviembre de 2008, está recibiendo la suma de \$115.000, monto que aunque significa un alivio o ayuda en su lamentable situación, no constituye un medio económico que pueda brindarle una vida en condiciones dignas, ni le otorga independencia económica.

5.4. De todo lo expuesto deduce esta Sala de Revisión que, en el asunto bajo estudio, la acción de tutela es el medio más expedito para conceder el amparo impetrado por la señora Lilia Jaramillo de Velásquez, quien es sujeto de especial protección dada su avanzada edad y no haberse desvirtuado que su mínimo vital está afectado; de tal modo, también ante la

inexplicada ausencia de definición por el ISS a la apelación interpuesta, y su falta de contestación dentro de este proceso, no queda alternativa diferente a reconocer la pensión de sobreviviente a la que se ha inferido que tiene derecho la demandante, por la muerte violenta que sufrió su hijo Rodrigo Velásquez Jaramillo.

5.5. Por lo anterior, la Sala revocará el fallo proferido en diciembre 1° de 2009, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, que confirmó el dictado en octubre 15 del mismo año por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de dicha ciudad, que negó la acción de tutela presentada, por medio de apoderado judicial, por la señora Lilia Jaramillo de Velásquez contra el Instituto de Seguros Sociales, ISS, Seccional Valle del Cauca.

En su lugar se concederá el amparo solicitado, disponiendo que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, el Instituto de Seguros Sociales, ISS, Seccional Valle del Cauca, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, expida la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de sobrevivientes, a favor de la señora Lilia Jaramillo de Velásquez.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo proferido en diciembre 1° de 2009, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, que confirmó el dictado en octubre 15 del mismo año, por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de dicha ciudad.

Segundo: En su lugar, se resuelve CONCEDER la protección de los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social de la demandante Lilia Jaramillo de Velásquez, ordenando que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, el Instituto de Seguros Sociales, ISS, Seccional Valle del Cauca, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha realizado, expida la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la pensión de sobreviviente, que le corresponde a la

mencionada señora por la muerte de su hijo Rodrigo Velásquez Jaramillo.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 SU-544/01 (mayo 24), M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Artículo 19 Decreto 2591 de 1991.

3 Cfr. T-391/97 (agosto 19), M. P. José Gregorio Hernández Galindo y T-232/08 (marzo 6), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

4 Cfr. T-425/08 (mayo 29), M. P. Álvaro Tafur Galvis.