

T-406-14

Sentencia T-406/14

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL A COLPENSIONES-Situación especial con relación a plazos máximos de respuesta a peticiones de pensión

ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-Procedencia cuando afecta mínimo vital y demás derechos de personas de la tercera edad

INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION-Finalidad

Esta prestación consiste en el pago de una suma determinada de dinero, equivalente a los aportes realizados por una persona al sistema de seguridad social, actualizados a valor presente de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, cuando las personas no alcanzan a cotizar la totalidad de las semanas exigidas por la ley, o a acumular el capital necesario para financiar el reconocimiento de las pensiones de vejez, invalidez o de sobrevivientes, según sea el caso.

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA DE ADULTO MAYOR-Orden a Colpensiones reconocer y pagar indemnización sustitutiva de pensión de sobrevivientes de hijo fallecido

Referencia: expediente T-4246570.

Acción de tutela instaurada por María Estefanía León de Daza contra COLPENSIONES.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Andrés Mutis Vanegas y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en única instancia por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por María Estefanía León de Daza contra COLPENSIONES.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, según lo ordenado por el inciso final del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 2 de Tutelas eligió el asunto de la referencia para su revisión, mediante auto del 25 de febrero de 2014.

### I. ANTECEDENTES

La demandante instauró acción de tutela el 9 de octubre de 2014, en contra de COLPENSIONES, aduciendo vulneración de sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y a la protección especial que el Estado debe brindar al adulto mayor. Lo anterior conforme a los siguientes:

#### A. Hechos

1. Señaló que el 22 de agosto de 2013, presentó ante COLPENSIONES un derecho de petición, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes o la indemnización sustitutiva de la misma, por el deceso de su hijo ocurrido el 27 de marzo de 2012.
2. Manifestó que a la fecha no se ha dado respuesta a su petición pese a que su hijo realizó cotizaciones por más de 530 semanas al ISS hoy COLPENSIONES.
3. Indicó que tiene 84 años de edad y carece de medios económicos para su subsistencia, razón por la cual acudió a esta acción con el fin de que la entidad accionada le reconozca su derecho como beneficiaria de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobreviviente, causada por su hijo Ángel Bayardo Daza León (f. 1 cd. inicial).

#### B. Pretensión

La actora solicitó que se ordene al gerente de COLPENSIONES, la devolución de los dineros

ahorrados por su hijo, los cuales “ascienden a 530 semanas”, “indexadas y liquidadas a valor presente, como Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Sobreviviente... incluido su capital con sus respectivos rendimientos financieros” (f. 1 ib.).

#### C. Documentos que en copia obran en el expediente

1. Registro civil de defunción del señor Ángel Bayardo Daza León (f. 4 cd. inicial).
2. Registro Civil de Nacimiento y fotocopia de la Cédula del ciudadanía del señor Ángel Bayardo Daza León (fs. 5 y 6 ib.).

#### D. Actuación procesal

Mediante auto del 10 de octubre de 2013, el Juzgado 11° Laboral del Circuito de Bogotá, admitió la acción de tutela y ofició a COLPENSIONES, a fin de que en el término de un día remita con destino a la acción de tutela un informe detallado del trámite dado al derecho de petición realizado por la señora María Estefanía León de Daza. De igual forma se requirió a la accionante para que allegara al despacho copia del derecho de petición radicado ante la entidad de previsión social.

En este evento ni la accionante, ni la entidad accionada allegaron los documentos requeridos por el a quo.

#### E. Sentencia de única instancia

Mediante sentencia del 24 de octubre de 2013, el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá D.C., denegó el amparo al estimar que no es este el ámbito propicio para debatir los derechos presuntamente conculcados, toda vez que existen otros medios de defensa judicial donde se puede solicitar la protección de los derechos legales que se pretenden. De igual modo consideró que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable ni se allegó la copia del derecho de petición requerida.

Este fallo no fue impugnado.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 2.1. Competencia

Esta corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, el asunto que ha llegado a su conocimiento, 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.

## 2.2. El asunto objeto de análisis

Debe esta Sala de Revisión determinar si los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y la protección especial al adulto mayor, están siendo vulnerados por COLPENSIONES, al no dar pronto trámite al reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, reclamado por una persona de 84 años de edad, quien además afirma que no posee los medios económicos suficientes para procurarse su diario sustento.

## 2.3. Vulneración del derecho de petición.

El derecho de petición está contemplado en el artículo 23 de la Carta, indicando que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. El artículo 85 de la Constitución, lo enlista como uno de aquellos derechos de aplicación inmediata. El Código Contencioso Administrativo indica en su artículo 6, refiriéndose al derecho de petición de interés general, que “[l]as peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que el derecho de petición tiene rango de fundamental y puede ser protegido por vía de tutela, especialmente porque en muchas ocasiones tiene un carácter instrumental para hacer realidad otros derechos de rango fundamental e incluso brindar espacios de participación ciudadana “al permitirles a los particulares acercarse a la administración para reclamar de las autoridades la respuesta a sus inquietudes y cuestionamientos”[1]. Se ha establecido que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con los siguientes requisitos:

“i) [D]eben contener una respuesta de fondo, pues aquellas respuestas que están dirigidas a evadir la información o a aplazar la toma de decisión, constituyen una clara afectación de

este derecho fundamental, ii) deben ser oportunas, iii) deben ser claras, suficientes y congruentes con lo pedido"[2].

En el expediente afirma la accionante que acudió al derecho de petición a través de escrito radicado en COLPENSIONES el 22 de agosto de 2013, en el que solicitó el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de pensión de sobrevivientes, causada por el deceso de su hijo. Revisado el expediente, se aprecia que no se aportó el documento contentivo de dicha petición; sin embargo la accionante destaca que COLPENSIONES no se había pronunciado frente a la misma al momento de interponer la presente acción de tutela, afirmación que se presume cierta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 dada la falta de contestación a la acción de tutela por parte de la entidad accionada, de modo tal que procederá la Sala a estudiar de fondo, el presente asunto, con el fin de reconocer los derechos, que además del de petición, se le hayan vulnerado a la señora León de daza..

#### 2.4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de derechos prestacionales

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es una vía judicial que tiene toda persona para procurar la protección de sus derechos fundamentales, la cual sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio idóneo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, entendiéndose así que la tutela tiene un carácter subsidiario. Al respecto, en la sentencia SU-544 de 2001, esta corporación manifestó:

"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'."

De lo anterior se puede colegir que, en principio, el reconocimiento de una prestación pensional mediante la acción de tutela resulta improcedente, toda vez que el ordenamiento

jurídico ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de conflictos de esta índole, bien sea, en la jurisdicción laboral ordinaria o en la contencioso administrativa, según el caso.

No obstante, la regla general de improcedencia de la tutela para el pago de prestaciones económicas, en razón de la existencia de otros medios de defensa judicial, tiene excepciones que han sido desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. Así en sentencia T-539 de 2009, la Corte manifestó:

“(... ) la pretensión de amparo del derecho a la seguridad social por vía de tutela resulta admisible a condición de satisfacer los requisitos de procedibilidad de la acción. Así las cosas, en este tipo de pretensiones es menester que se acredite el cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) en primer lugar, es necesario que la controversia planteada suponga un problema de relevancia constitucional, conclusión a la que arriba el juez de tutela no sólo a partir del análisis del conjunto de condiciones objetivas en las que se encuentre el accionante, sino al adelantar un examen de la cuestión a partir de un prisma constitucional, el cual le permite inferir la necesidad de realizar un pronunciamiento para efectos de garantizar la aplicación de los principios superiores en el caso concreto[3]. (ii) En segundo término, es preciso que el problema constitucional planteado aparezca probado de manera tal que la verificación de la vulneración del derecho fundamental no requiera un esfuerzo probatorio que desborde las facultades y competencias del juez de amparo[4]. (iii) Para terminar, es necesario demostrar que el mecanismo judicial ordinario dispuesto por el ordenamiento resulta insuficiente para proteger, en el caso concreto, la garantía a la seguridad social como instrumento de materialización de la dignidad humana.”

En consecuencia, excepcionalmente, es posible reclamar el reconocimiento y pago de derechos prestacionales por vía de tutela, cuando de su protección dependa la eficacia de otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana o el mínimo vital, entre otros.

## 2.5. Indemnización sustitutiva de la pensión

Esta prestación consiste en el pago de una suma determinada de dinero, equivalente a los aportes realizados por una persona al sistema de seguridad social, actualizados a valor presente de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993,

cuando las personas no alcanzan a cotizar la totalidad de las semanas exigidas por la ley, o a acumular el capital necesario para financiar el reconocimiento de las pensiones de vejez, invalidez o de sobrevivientes, según sea el caso.

En sentencia T-081 de 2010, la Corte estableció lo siguiente:

“4.4. En efecto, para el régimen solidario de prima media con prestación definida, la Ley 100 estableció la indemnización sustitutiva de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, cuya definición es la siguiente:

‘ARTÍCULO 37. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.’

ARTÍCULO 45. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley;

ARTÍCULO 49. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiesen reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley.

Por su parte, los artículos 66, 72 y 78 de la misma normatividad consagran la figura de la devolución de saldos para el caso del régimen de ahorro individual con solidaridad.

4.5. En ese sentido, es claro que las figuras descritas fueron consagradas como beneficios

pensionales para las personas que no cumplieron la totalidad de los requisitos para acceder a las pensiones de manera definitiva.

4.6. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente el tema de la imprescriptibilidad de las prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, aspecto que implica que las mismas pueden ser reclamadas en cualquier tiempo[5]. Sobre el particular, esta Corporación en la Sentencia C-230 de 1998 sostuvo:

‘Así las cosas, la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admite una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C.P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado Social de Derecho.’

Igualmente, en la sentencia T-746 de 2004 la Corte sostuvo:

‘En materia de reconocimiento de derechos pensionales, la Corte ha precisado que ‘es un derecho imprescriptible’, en atención a los mandatos constitucionales que expresamente disponen que dicho derecho es irrenunciable (art. 48 C.P) y que, a su vez, obligan a su pago oportuno (art. 53 C.P). (...) Para la Corte la naturaleza no extintiva de dicho derecho, constituye un pleno desarrollo de los principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad y, además, propende por la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, con la finalidad de asegurar el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas (arts. 1º, 46 y 48 C.P).’

Al respecto, es necesario aclarar que la imprescriptibilidad opera únicamente en lo relacionado con el reconocimiento del derecho pensional y no en lo atinente a la solicitud de pago del mismo, es decir, que una vez la persona haya reunido los requisitos previstos en la Ley, puede en cualquier tiempo solicitar su otorgamiento.

4.7. Bajo las consideraciones anteriores, esta Corte ha extendido el carácter imprescriptible

a la indemnización sustitutiva, entendida ésta como el derecho que le asiste a las personas que no logran acreditar los requisitos para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes, recibiendo en sustitución de dicha prestación, una indemnización equivalente a las sumas cotizadas, debidamente actualizadas. Sobre el particular, en la Sentencia T-972 de 2006, esta Corporación estableció que:

‘(...) el derecho a la indemnización sustitutiva, como las demás prestaciones consagradas en el sistema general de pensiones, es imprescriptible, en el sentido de que puede ser reclamada en cualquier tiempo. Así, la indemnización sustitutiva, solo se sujeta a las normas de prescripción desde el momento en que ha sido reconocida por la entidad responsable, previa solicitud del interesado, quien, como se anotó, puede libremente optar bien por elevar el requerimiento para el reconocimiento de esta prestación, o bien por continuar cotizando hasta cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez’.

Agregó además, que ‘la indemnización sustitutiva, dada su naturaleza de derecho pensional, es imprescriptible y puede ser solicitada en cualquier tiempo por aquellas personas que, habiendo cumplido la edad para pensionarse, no logren acreditar cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones por un tiempo igual o superior al mínimo requerido para la obtención de la pensión de vejez’.

De la misma manera, en la Sentencia T-546 de 2008 se manifestó lo siguiente:

En efecto y comoquiera que se trata de una garantía establecida por el legislador que busca sustituir la pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes, cuando no se cumplen los requisitos para que sea reconocida cualquiera de ellas, es claro mutatis mutandis que puede equipararse a un derecho pensional, razón por la cual el parámetro de imprescriptibilidad para este tipo de derechos, fijado por la jurisprudencia constitucional, debe aplicarse en este ámbito, es decir, que su exigibilidad puede hacerse en cualquier tiempo.

Dentro de ese contexto, es necesario, a fin de dar efectividad al derecho a la igualdad, reiterar y aplicar las consideraciones expuestas en la sentencia parcialmente transcrita al caso que ahora analiza la Sala.

## 2.6. Caso concreto

2.6.1. Como se indicó, por regla general la acción de tutela no procede para obtener el pago de las prestaciones sociales reconocidas por el sistema de seguridad social integral, contenido en la Ley 100 de 1993, toda vez que existen otros medios de defensa judicial, los cuales son efectivos e idóneos.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la señora María Estefanía León de Daza tiene 84 años de edad, manifiesta que dependía económicamente de su fallecido hijo Ángel Bayardo Daza León para atender sus necesidades básicas (f. 2 cuaderno principal) y, además, señala ser la única persona beneficiaria de indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, en su condición de ascendiente del asegurado fallecido, la Sala considera que es procedente el amparo solicitado.

2.6.2. Aunado a lo anterior, es claro que COLPENSIONES no dio contestación oportuna al derecho de petición donde se le informara si le asiste o no el derecho a la prestación reclamada; tampoco tuvo en cuenta que se trata de una persona de especial protección constitucional por cuanto ha superado con sus 84 años de edad, la expectativa de vida de la mujer colombiana.

De igual manera, al no dar respuesta oportuna a la accionante, prolonga la incertidumbre sobre su derecho para acceder a la pensión de sobrevivientes, o en su defecto, a la indemnización sustitutiva de la misma, dejando en desamparo a quien aduce haber quedado en estado latente de necesidad con ocasión de la muerte de su hijo.

2.6.3. La Sala no comparte la indiferencia de COLPENSIONES ante el asunto planteado, por cuanto la pensión de sobrevivientes o la indemnización sustitutiva de la misma, se constituye en el único medio de subsistencia de la accionante, quien precisa que vive de la caridad de amigos y vecinos, por cuanto ella misma no cuenta con bienes de fortuna que le permita sobrellevar una vida digna.

2.6.4. En consecuencia, esta Sala ordenará a COLPENSIONES que en el plazo perentorio de 5 días hábiles realice un estudio detallado de las cotizaciones realizadas en vida por el señor Ángel Bayardo Daza León, ello con el fin de determinar si a la accionante, con las 530 semanas de cotización que afirma haber realizado su difunto hijo, le garantizan la causación de la pensión de sobrevivientes, en caso de que el señor Daza León haya realizado aportes por 50 semanas o más, dentro de los últimos tres años anteriores a su fallecimiento. De lo

contrario se deberá proceder al reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, tal como se ordena en los artículos 37 y 49 de la Ley 100 de 1993.

2.6.5. Por las razones expuestas, la Sala revocará el fallo proferido el 24 de octubre de 2013, por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, el cual denegó por improcedente la tutela presentada por la señora María Estefanía León de Daza contra COLPENSIONES y, en su lugar, concederá la tutela de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social.

En consecuencia, se ordenará al representante legal de COLPENSIONES, o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una resolución que reconozca y disponga el pago de la prestación a la que tenga derecho la accionante una vez se haya revisado la historia laboral del señor Ángel Bayardo Daza León, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

2.6.6. Adicionalmente, prevendrá a esta entidad para que en lo sucesivo, resuelva de manera pronta, oportuna y de fondo, las peticiones que presenten las personas que han superado la expectativa de vida, según la edad certificada por el DANE.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el 24 de octubre de 2013, por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Bogotá, que declaró improcedente la tutela presentada por la señora María Estefanía León de Daza contra COLPENSIONES.

Segundo.- En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social de la demandante y a la protección especial del adulto mayor, ordenando que en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una resolución que reconozca y disponga el pago

de la prestación a la que tenga derecho la accionante, una vez se haya revisado la historia laboral del señor Ángel Bayardo Daza León, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero.- PREVENIR A COLPENSIONES para que en lo sucesivo, resuelva de manera pronta, oportuna y de fondo, las peticiones que presenten las personas que han superado la expectativa de vida, según la edad certificada por el DANE.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia T-802 de 2007.

[2] Ibíd.

[3] “Al respecto, en la sentencia T-335 de 2000, se precisó: ‘La definición de asuntos meramente legales o reglamentarios que no tengan una relación directa con los derechos fundamentales de las partes o que no revistan un interés constitucional claro, no puede ser planteada ante la jurisdicción constitucional’.”

[4] Ver sentencias T-079 de 1995, T-638 de 1996, T-373 de 1998, T-335 de 2000, entre

otras.

[5] Ver, entre otras, las Sentencias C-230 de 1998, C-624 de 2003, T-746 de 2004, T-1088 de 2007 y T-546 de 2008.

[6] Decreto 2591 de 1991. Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.