

Sentencia T-562/10

ACCION DE TUTELA-Procedencia para reconocimiento de pensiones

La acción de tutela procederá para obtener el reconocimiento y pago de pensiones, bien sea de vejez, invalidez o de sobrevivientes, cuando no exista otro medio de defensa judicial al cual acudir, o que existiendo, el mismo no resulte idóneo ni eficaz para tal efecto, de conformidad con las especiales circunstancias que rodean a cada persona. Así pues, el amparo constitucional se erige como el mecanismo principal y definitivo para la solución de controversias de esta naturaleza, ante la imposibilidad material de perseguir una protección real y efectiva por otra vía judicial. Ahora bien, la acción de tutela también procederá como mecanismo transitorio, a pesar de la existencia de otros medios judiciales de defensa, cuando se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable que, por lo general, surge de la afectación del derecho fundamental al mínimo vital y a la dignidad humana de quien invoca el amparo constitucional. En ese sentido, dada la urgencia de una intervención oportuna por parte del operador jurídico, es posible que en sede de tutela se adopten medidas conducentes a la protección de los derechos fundamentales trasgredidos, mientras que la autoridad competente decide de fondo y definitivamente, sobre el conflicto planteado.

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Naturaleza jurídica

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que la pensión de sobrevivientes es un derecho que goza de un carácter cierto, indiscutible e irrenunciable, por lo cual, constituye para sus beneficiarios una garantía fundamental, en la medida en que contribuye a garantizar el mínimo vital de los miembros del núcleo familiar que se encontraban bajo el cuidado del afiliado o pensionado que fallece.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Caso en que no se advierte la ocurrencia de un perjuicio irremediable para la demandante por falta de la pensión que ahora reclama

Resulta evidente que la actora, luego del fallecimiento de su cónyuge, dejó transcurrir un tiempo considerable tanto para solicitar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, como para ejercer la acción de tutela. De esta manera, si bien es cierto manifestó los motivos de su tardanza, no logró demostrar, siquiera sumariamente, la falta de diligencia en dicho

proceder. Así las cosas, tal y como fue expuesto en precedencia, la pensión de sobrevivientes es una de aquellas prestaciones que tiene por fin garantizar a los familiares dependientes del afiliado o pensionado que fallece los recursos económicos necesarios para continuar su plan de vida, pese a la ausencia de quien proveía su sustento, a través de una prestación equivalente a lo que se dejó de percibir en virtud de dicha circunstancia. En esa medida, la actora ha debido no sólo manifestar, sino demostrar cómo pudo sobrevivir durante tantos años sin la pensión que ahora reclama mediante el ejercicio de este mecanismo excepcional, destinado para la pronta y efectiva protección de los derechos fundamentales. A juicio de la Sala, de las circunstancias fácticas expuestas no se advierte la ocurrencia de un perjuicio irremediable que exija la adopción de medidas urgentes por parte del juez constitucional en torno a la protección deprecada por la accionante respecto de sus derechos fundamentales, toda vez que no demostró ser sujeto de especial protección constitucional ni encontrarse en circunstancias de indefensión o vulnerabilidad. Para estos efectos la aducción de mínimos elementos de convicción, así se trate de prueba sumaria, son indispensables para acreditar la situación excepcional que habilita la procedencia de la acción constitucional.

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Caso en que convergen diversidad de criterios para establecer si se cumplen o no los requisitos legales para su reconocimiento

En el presente asunto, la Corte concluye que no existe certeza acerca de la procedencia de la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, habida cuenta que convergen diversidad de criterios a la hora de establecer si se cumplen o no los requisitos legales para obtener la referida prestación. En efecto, nótese que existen tres posibles normas aplicables a la situación planteada. La primera, es el Acuerdo 224 de 1966, modificado por el Acuerdo 019 de 1983, este último expedido por el Consejo Nacional de Seguros Sociales obligatorios y aprobado mediante el Decreto 232 de 1984, vigente para la fecha en que se efectuó la última cotización, esto es, el 31 de julio de 1986; la segunda, es el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta que el afiliado murió en vigencia de la misma, fallecimiento que constituye precisamente la causa eficiente que da origen a la pensión de sobrevivientes por tratarse del riesgo que se pretende amparar y, finalmente, el Acuerdo 049 de 1990, aprobado mediante el Decreto 758 del mismo año, como norma que regía con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993 y que, al parecer, le resultaría más favorable para obtener dicho beneficio. En todo caso, se reitera, la accionante cuenta con otras vías judiciales, a través de las cuales puede abordar el debate acerca de si, en efecto, cumple o

no con los requisitos legales para ser acreedora del reconocimiento de la pensión solicitada.

Referencia: expediente T-2.575.030

Demandante: María Teresa Cortés Acero

Demandado: Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.-

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil diez (2010).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 10 de febrero de 2010, por medio del cual se confirmó el dictado por el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá, el 19 de enero del mismo año, en el trámite del amparo constitucional impetrado por la señora María Teresa Cortés Acero, contra el Instituto de Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES

1. La Solicitud

El 16 de diciembre de 2009, la señora María Teresa Cortés Acero promovió acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.-, con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital, presuntamente vulnerados, como consecuencia de la negativa de dicha entidad a reconocerle el derecho a la pensión de sobrevivientes o, en su defecto, la indemnización

sustitutiva, en razón del fallecimiento de su cónyuge.

2. Reseña fáctica

2.1. La señora María Teresa Cortés Acero, de 65 años de edad, manifiesta que el 26 de mayo de 1979 contrajo matrimonio con el señor Gilberto Sánchez Caicedo, de cuya unión nacieron dos hijos, actualmente, mayores de edad.

2.2. Afirma que su esposo falleció el 16 de mayo de 2002, encontrándose afiliado al Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- para los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

2.3. Por lo anterior, el 26 de enero de 2007, solicitó al Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes o, en su defecto, la indemnización sustitutiva, por considerar que reunía los requisitos legales para tal efecto.

2.4. En respuesta a su solicitud, la entidad demandada, mediante Resolución No. 0020889, expedida el 23 de mayo de 2007, resolvió negar el reconocimiento de la aludida prestación, bajo el argumento de que el causante cotizó de forma interrumpida, desde el 2 de julio de 1969 al 31 de julio de 1986, un total de 523 semanas durante toda su vida laboral, de las cuales ninguna se efectuó en el año inmediatamente anterior a su deceso. Así mismo, señaló que en lo que respecta a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, la misma se encuentra prescrita, de conformidad con lo establecido en artículo 50 del Decreto 758 de 1990.

2.5. Contra el citado acto administrativo, el 13 de julio de 2007, interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales fueron resueltos a través de la Resolución No. 054453 del 14 de noviembre de 2008 y la Resolución No. 003074 del 18 de junio de 2009, respectivamente, confirmando la decisión de negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, así como la indemnización sustitutiva.

2.6. Respecto de su situación particular, informa que no cuenta con los recursos económicos suficientes que le permitan satisfacer dignamente sus necesidades debido a que su esposo era quien proveía su sustento, situación que le generó un desmejoramiento de su calidad de vida.

2.7. Con fundamento en la reseña fáctica expuesta, acudió a este mecanismo de amparo

constitucional, en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital, de tal suerte que se ordene al Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.- que le reconozca y pague la pensión de sobrevivientes o, subsidiariamente, la indemnización sustitutiva de dicha prestación.

3. Fundamentos de la acción y pretensiones

Considera la señora María Teresa Cortés Acero, que con la decisión adoptada por el Instituto de Seguros Sociales, en el sentido de no reconocerle el derecho a la pensión de sobrevivientes o, en su defecto, la indemnización sustitutiva, como consecuencia del fallecimiento de su cónyuge, se vulneran sus derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital, al tiempo que se desconoce la protección especial que la Constitución Política le otorga a las personas de la tercera edad.

Lo anterior, por cuanto afirma que dependía económicamente de su esposo, quien era la única persona que proveía su sustento mientras se dedicaba, de manera exclusiva, a las labores propias del hogar, razón por la cual, desde el momento de su fallecimiento, quedó sumida en un estado de abandono y desprotección ante la carencia de los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades personales. Por ello, aduce que, pese a su avanzada edad (65 años), realizó algunas labores informales para procurarse el sustento diario, pero que actualmente no son suficientes para atender todas sus necesidades.

Adicionalmente, manifiesta que si bien es cierto esperó más de cuatro años para reclamar ante el I.S.S. el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, ello obedeció, en primer lugar, al desconocimiento acerca de la posibilidad de ser titular de dicha prestación y, en segundo lugar, a que no contaba con el reporte de semanas cotizadas a pensión por su esposo durante el tiempo en que laboró.

En cuanto a las razones de orden legal expuestas por la entidad demandada para no acceder al reconocimiento de la prestación solicitada, sostiene que se incurrió en una vía de hecho administrativa, toda vez que las semanas cotizadas por su cónyuge corresponden a periodos anteriores a la vigencia de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, debió haberse dado aplicación a las normas contenidas en el Acuerdo 049 de 1990, como condición más beneficiosa, que establecen para dicho efecto acreditar trescientas (300) semanas de cotización en cualquier época, requisito que cumple a cabalidad.

4. Oposición a la demanda de tutela

5. Pruebas que obran en el expediente

Dentro del expediente de tutela, se encuentran como pruebas relevantes, las siguientes:

* Copia de la Cédula de Ciudadanía del señor Gilberto Sánchez Caicedo (Folio 1).

* Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora María Teresa Cortés Acero (Folio 2).

* Copia del Registro Civil de Matrimonio de Gilberto Sánchez Caicedo y María Teresa Cortés Acero (Folio 3).

* Copia del reporte de semanas cotizadas por Gilberto Sánchez Caicedo al Instituto de Seguros Sociales durante el periodo comprendido entre 1969 y 1986, para un total de 523 semanas (Folio 6).

* Copia del Registro Civil de Defunción de Gilberto Sánchez Caicedo (Folio 7).

* Copia de la Resolución No. 0020889 expedida por el Instituto de Seguros Sociales, el 23 de mayo de 2007, en la cual se niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y la indemnización sustitutiva de la misma a la señora María Teresa Cortés Acero (Folios 8 y 9).

* Copia de la Resolución No. 054453 expedida por el Instituto de Seguros Sociales, el 14 de

noviembre de 2008, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 0020889 del 23 de mayo de 2007 (Folios 14 a 17).

* Copia de la Resolución No. 003074 expedida por el Instituto de Seguros Sociales, el 18 de junio de 2009, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución No. 0020889 del 23 de mayo de 2007 (Folios 18 a 20).

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera Instancia

El Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia proferida el diecinueve (19) enero de dos mil diez (2010), negó por improcedente el amparo invocado por la accionante. Puntualizó el fallador de primer grado que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones de índole laboral, toda vez que para dicho efecto el ordenamiento jurídico prevé otro medio de defensa judicial.

2. Impugnación

Durante el término otorgado para el efecto, la señora María Teresa Cortés Acero, mediante escrito del veintisiete (27) de enero de dos mil diez (2010) impugnó la anterior decisión. Sustentó la alzada manifestando lo siguiente:

“No se comparte la decisión adoptada por su Despacho, pues en ella se hace un análisis formal de mi situación fáctica, sin atender el principio Constitucional consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política, según el cual en las decisiones judiciales debe prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, pues el Despacho [Sólo] se dedicó a la tarea de encuadrar la situación de la suscrita a normas de carácter legal, sin tener en consideración el principio de la supremacía de los derechos fundamentales y que la acción de tutela fue instituida para la protección de los mismos”.

Adicionalmente, señaló: “la suscrita tiene derecho a que se me reconozca la pensión de sobrevivientes o [la] sustitución pensional, por vía de tutela porque efectivamente no tengo

ningún otro medio de subsistencia y sobrevivo de la ayuda que mis familiares me proporcionan, pues soy una mujer de 65 años de edad que nunca laboré, pues me dediqué a las [tareas] del hogar y al fallecer mi esposo que todo me lo brindaba, quedé totalmente desprotegida, de tal manera que mis derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida, a la salud, a la seguridad social están siendo violentados al no reconocirme la pensión por esta vía, vulnerando así mismo mi derecho a la igualdad pues en casos similares se ha reconocido por la misma vía de tutela.”¹ (Sic)

3. Segunda Instancia

En providencia del diez (10) de febrero de dos mil diez (2010), la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirmó el fallo proferido por el a-quo, al considerar que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, la misma resulta improcedente cuando existen otros medios ordinarios de defensa a través de los cuales se puede obtener el reconocimiento de la pensión solicitada, máxime cuando no se advierte la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Sobre este punto expuso que: “a pesar de la avanzada edad de la accionante, es cierto que el deceso de quien afirma ser quien propendía por su sostenimiento, acaeció el 16 de mayo de 2002, no obstante, ninguna afectación encontró, sino hasta el 26 de enero de 2007, esto es, transcurridos más de cinco años desde la causa que originó la cesación de los recursos que requería y ante el hallazgo del reporte de las semanas cotizadas, situación que desdibuja los presupuestos de urgencia, inminencia e impostergabilidad que caracterizan la figura a la que acudió” 2.

III. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, señala que:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

En el caso bajo estudio, la accionante, mayor de edad, actúa por sí misma en defensa de los derechos fundamentales que considera vulnerados, razón por la cual se encuentra legitimada para instaurar la presente acción.

2.2. Legitimación pasiva

El Instituto de Seguros Sociales -I.S.S.-, en su condición de autoridad pública, se encuentra legitimado como parte pasiva en el presente proceso de tutela, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, debido a que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

3. Planteamiento del asunto

3.1. De conformidad con la reseña fáctica expuesta en el acápite de antecedentes, se le atribuye a la entidad demandada la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Teresa Cortés Acero, por el hecho de haberle negado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o, en su defecto, la indemnización sustitutiva, en razón del fallecimiento de su cónyuge.

3.2. La demandante comienza por señalar que, el 16 de mayo de 2002, falleció su esposo,

Gilberto Sánchez Caicedo, encontrándose afiliado al Instituto de Seguros Sociales para los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En consecuencia, el 26 de enero de 2007, solicitó a dicha entidad el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y, de manera subsidiaria, la indemnización sustitutiva, por considerar que acreditaba los requisitos regales para tal efecto.

3.3. En respuesta a su requerimiento, la entidad demandada resolvió negar el reconocimiento de la prestación solicitada, luego de establecer que el afiliado cotizó de forma interrumpida, desde el 2 de julio de 1969 al 31 de julio de 1986, un total de 523 semanas, de las cuales ninguna se efectuó en el año inmediatamente anterior a su deceso, de conformidad con la exigencia contenida en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

3.4. Considera la actora que la anterior decisión constituye una vulneración flagrante de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital, toda vez que dependía económicamente de su esposo, quien era la única persona que se encargaba de su manutención mientras ejercía, de manera exclusiva, las labores propias del hogar, por lo que, al fallecer éste quedó sumida en un estado de abandono y desprotección.

3.5. Por su parte, los jueces de instancia coincidieron en la decisión de negar el amparo deprecado, tras considerar que la actora tiene a su disposición otro medio de defensa judicial que consiste en acudir a la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa para impugnar la legalidad de los actos a través de los cuales no se le confirió la pensión solicitada. En todo caso señalaron que, de la situación expuesta, no se advierte la ocurrencia de un perjuicio irremediable que suscite la intervención urgente y oportuna del juez constitucional.

3.6. Así las cosas, previo al análisis de fondo del problema jurídico planteado, la Sala estima conveniente determinar en este asunto la procedencia de la acción de tutela, a propósito de su carácter subsidiario y residual, frente a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

4. Procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de pensiones. Requisito de Subsidiariedad

4.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado de manera enfática y uniforme que la acción de tutela fue instituida como un instrumento de defensa judicial para lograr la

protección eficiente de los derechos fundamentales, al que la propia Constitución Política le reconoce un carácter subsidiario y residual. Ello implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva cuando no exista otro medio de defensa al cual acudir, salvo que se promueva para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.³

4.2. Lo anterior, encuentra particular sustento en el artículo 86 de la Constitución Política conforme con el cual, “[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Premisa que desde el propio texto constitucional reconoce el carácter preferente de los diversos medios judiciales de defensa previstos en el ordenamiento jurídico, a los que deben acudir quienes pretendan la garantía efectiva de protección de sus derechos⁴.

4.3. Sin embargo, conviene precisar que la existencia de diversos medios de defensa judicial debe ser analizada por el juez constitucional en términos de idoneidad y eficacia, frente a la situación particular de quien invoca el amparo constitucional, como quiera que una interpretación restrictiva de la norma, conllevaría la vulneración de derechos fundamentales, si con el ejercicio de dichos mecanismos no se logra la protección efectiva de los derechos conculcados.

4.4. En aplicación de dicho mandato, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter pensional, por cuanto dicha discusión debe ventilarse ante la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa laboral, según se trate. No obstante, de manera excepcional, se ha admitido su procedencia, de acuerdo con las particularidades de cada caso, cuando los medios ordinarios no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para alcanzar el fin propuesto, cual es la protección inmediata de los derechos fundamentales.⁵

4.5. En ese orden de ideas, la acción de tutela procederá para obtener el reconocimiento y pago de pensiones, bien sea de vejez, invalidez o de sobrevivientes, cuando no exista otro medio de defensa judicial al cual acudir, o que existiendo, el mismo no resulte idóneo ni eficaz para tal efecto, de conformidad con las especiales circunstancias que rodean a cada persona. Así pues, el amparo constitucional se erige como el mecanismo principal y definitivo

para la solución de controversias de esta naturaleza, ante la imposibilidad material de perseguir una protección real y efectiva por otra vía judicial.⁶

4.6. Ahora bien, la acción de tutela también procederá como mecanismo transitorio, a pesar de la existencia de otros medios judiciales de defensa, cuando se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable que, por lo general, surge de la afectación del derecho fundamental al mínimo vital y a la dignidad humana de quien invoca el amparo constitucional. En ese sentido, dada la urgencia de una intervención oportuna por parte del operador jurídico, es posible que en sede de tutela se adopten medidas conducentes a la protección de los derechos fundamentales trasgredidos, mientras que la autoridad competente decide de fondo y definitivamente, sobre el conflicto planteado.

4.7. De esta manera, el carácter subsidiario de la acción de tutela, tal y como fue expuesto recientemente en la Sentencia T-136 del 24 de febrero de 2010⁷, “no apunta a otra finalidad que la de imponer al interesado, la obligación de desplegar todo su actuar enderezado a activar los medios ordinarios de defensa dispuestos en el ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Bajo ese supuesto, se pone de relieve, entonces, que para impetrar el amparo de un derecho de rango fundamental, el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios; entendiéndose, por demás, que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo constitucional.”

4.8. Adicionalmente, esta Corporación ha señalado que, el reconocimiento excepcional de una prestación de carácter pensional por vía de tutela, se encuentra sometido a una condición de tipo probatorio, que consiste en acreditar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para dicho efecto, de manera que, no obstante haberlos reunido el peticionario, la entidad o la autoridad competente no haya procedido a otorgarle el reconocimiento de la pensión solicitada. Sin embargo, en caso de no encontrarse plenamente probado el cumplimiento de dichos requisitos y los derechos fundamentales del solicitante resulten amenazados por un perjuicio irremediable, el juez de tutela podrá reconocer, de manera transitoria, el derecho pensional cuando exista un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud. ⁸

5. Naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes

5.1. En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política que consagra el derecho a la seguridad social, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993, a través de la cual, se creó el Sistema General de Seguridad Social Integral. Dicho sistema está conformado por un conjunto de regímenes generales establecidos para garantizar las prestaciones que, en materia de pensión, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios, requieran sus afiliados.

5.3. Dentro de las prestaciones contempladas en el Sistema General de Pensiones, en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se encuentra la pensión de sobrevivientes cuyo reconocimiento, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, se dirige a garantizarle a los familiares dependientes del afiliado o pensionado fallecido los recursos económicos necesarios para continuar su plan de vida, pese a la ausencia de quien proveía su sustento, mediante una prestación equivalente a lo que se dejó de percibir en virtud de dicha calamidad. Ello, con el propósito de garantizar su mínimo vital, evitando su reducción a un estado de miseria, abandono y desprotección.

5.4. Así entonces, este Alto Tribunal ha entendido que la pensión de sobrevivientes “surge como una de aquellas prestaciones referidas que tiene por fin proteger a la familia que se ve desamparada por la muerte de quien proveía el sustento del núcleo familiar, entregando una prestación económica equivalente a lo que se dejó de percibir con ocasión del fallecimiento del causante.”¹⁰ En dicho sentido, ha indicado que se trata de una prestación que busca 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.”¹¹

5.5. En virtud de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que la pensión de sobrevivientes es un derecho que goza de un carácter cierto, indiscutible e irrenunciable, por lo cual, constituye para sus beneficiarios una garantía fundamental, en la medida en que contribuye a garantizar el mínimo vital de los miembros del núcleo familiar que se encontraban bajo el cuidado del afiliado o pensionado que fallece.

Concretamente, la Corte ha precisado:

“A pesar de ser la pensión de sobrevivientes una prestación económica, también ha sido catalogada como un derecho fundamental, pues ‘busca lograr en favor de las personas que

se encuentran involuntariamente en circunstancias de debilidad manifiesta- originada en diferentes razones de tipo económico, físico o mental y que requieren de un tratamiento diferencial positivo o protector -, un trato digno y justo, por parte de la entidad que debe reconocer y pagar la pensión.”¹²¹³

6. La inmediatez como presupuesto de procedibilidad de la acción de tutela

6.1. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente el concepto de inmediatez como presupuesto para la procedencia de la acción de tutela, en atención al fin que a través del ejercicio de dicho mecanismo se pretende alcanzar, cual es la pronta y efectiva protección de los derechos fundamentales. En esa medida, resulta razonable y admisible que se deba promover en un término prudencial de tal suerte que la intervención del juez constitucional sea eficaz frente a la situación de hecho objeto de amenaza o vulneración.

Bajo esta premisa, la Corte ha considerado que:

“[e]l propósito de la acción de tutela consiste en la garantía efectiva e inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, de lo cual se sigue la necesidad de que el afectado haga uso de la acción en un término prudencial y oportuno contado desde el momento de la vulneración o la amenaza real del derecho, con el fin de que la protección constitucional pueda desplegarse de manera eficaz para restablecer la situación del accionante y salvaguardar los derechos fundamentales quebrantados”¹⁴.

6.2. Ahora bien, esta Corporación ha sido reiterativa en señalar que la inexistencia de un término de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela no implica que ésta deba promoverse sin limitación en el tiempo. En efecto, en la Sentencia SU-961 de 1999¹⁵, se indicó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta el sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo

prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.”

6.3. Bajo esa línea de orientación, la Sala Quinta de Revisión, en Sentencia T-575 del 26 de julio de 2002¹⁶, precisó que:

“[L]a procedibilidad de la acción de tutela exige su interposición dentro de un plazo razonable, oportuno y justo, de tal manera que la acción no se convierta en un factor de inseguridad jurídica, premiando con ello la inactividad de los interesados en el ejercicio oportuno de los recursos, la negligencia y la decidia.”

Ciertamente, si con la acción de tutela se busca la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Una percepción contraria a esta interpretación, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela y deja sin efecto el objetivo de garantizar por esa vía judicial la protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos.”

6.4. Así las cosas, es claro que si la acción de tutela pudiera invocarse sin límite en el tiempo, es decir, varios años después de acaecido el hecho vulnerador, ningún sentido tendría la regulación que el Constituyente Primario hizo de la misma, en cuanto instituir la como un mecanismo de protección urgente y eficaz de los derechos constitucionales fundamentales.

6.6. Dentro de ese contexto, son varios los casos revisados por la Corte Constitucional en los cuales ha resuelto negar por improcedente el amparo impetrado, cuando a partir de las

circunstancias fácticas de cada asunto en particular, advierte que la acción de tutela se propuso años después del fallecimiento del afiliado o pensionado, de quien se reclama dicha prestación.¹⁷ Ello, teniendo en cuenta el objeto que se persigue a través de la pensión de sobrevivientes, que no es otro distinto a suplir la carencia económica derivada del fallecimiento de quien proporcionaba los medios económicos necesarios para una digna subsistencia.

6.7. En esos términos, advierte la Sala que la inmediatez debe determinarse a partir del tiempo transcurrido entre el hecho que da origen la prestación reclamada, esto es, la muerte del afiliado o pensionado, contrastándolo con la fecha de presentación de la acción de tutela, pues es precisamente de aquella circunstancia que se deriva la afectación de las garantías fundamentales que se buscan sean protegidas a través de ese mecanismo de pro

6.8. Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que, el 26 de enero de 2007, la señora María Teresa Cortés Acero le solicitó al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de su cónyuge que aconteció el 16 de mayo de 2002, es decir, que elevó la petición cuatro (4) años, ocho (8) meses después de dicho evento.

Del mismo modo, se observa que presentó la acción de tutela el 16 de diciembre de 2009, es decir, siete (7) años, siete (7) meses después de ocurrido el hecho que daría origen a la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo deprecia.

6.9. Desde esa perspectiva, resulta evidente que la actora, luego del fallecimiento de su cónyuge, dejó transcurrir un tiempo considerable tanto para solicitar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, como para ejercer la acción de tutela. De esta manera, si bien es cierto manifestó los motivos de su tardanza, no logró demostrar, siquiera sumariamente, la falta de diligencia en dicho proceder.

6.10. Así las cosas, tal y como fue expuesto en precedencia, la pensión de sobrevivientes es una de aquellas prestaciones que tiene por fin garantizar a los familiares dependientes del afiliado o pensionado que fallece los recursos económicos necesarios para continuar su plan de vida, pese a la ausencia de quien proveía su sustento, a través de una prestación equivalente a lo que se dejó de percibir en virtud de dicha circunstancia. En esa medida, la actora ha debido no sólo manifestar, sino demostrar cómo pudo sobrevivir durante tantos

años sin la pensión que ahora reclama mediante el ejercicio de este mecanismo excepcional, destinado para la pronta y efectiva protección de los derechos fundamentales.

6.11. A juicio de la Sala, de las circunstancias fácticas expuestas no se advierte la ocurrencia de un perjuicio irremediable que exija la adopción de medidas urgentes por parte del juez constitucional en torno a la protección deprecada por la accionante respecto de sus derechos fundamentales, toda vez que no demostró ser sujeto de especial protección constitucional ni encontrarse en circunstancias de indefensión o vulnerabilidad. Para estos efectos la aducción de mínimos elementos de convicción, así se trate de prueba sumaria, son indispensables para acreditar la situación excepcional que habilita la procedencia de la acción constitucional.

6.12. Así mismo, se destaca el hecho de que el reconocimiento excepcional de prestaciones de carácter pensional, por vía de tutela, exige una condición adicional de tipo probatorio que consiste en acreditar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para dicho propósito, de tal suerte que el juez constitucional sólo puede conceder el amparo invocado cuando exista un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud y, aún así, la entidad encargada de garantizar dicha prestación no haya procedido a otorgar la pensión que se reclama.

6.13. En el presente asunto, la Corte concluye que no existe certeza acerca de la procedencia de la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, habida cuenta que convergen diversidad de criterios a la hora de establecer si se cumplen o no los requisitos legales para obtener la referida prestación. En efecto, nótese que existen tres posibles normas aplicables a la situación planteada. La primera, es el Acuerdo 224 de 1966, modificado por el Acuerdo 019 de 198318, este último expedido por el Consejo Nacional de Seguros Sociales obligatorios y aprobado mediante el Decreto 232 de 1984, vigente para la fecha en que se efectuó la última cotización, esto es, el 31 de julio de 1986; la segunda, es el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta que el afiliado murió en vigencia de la misma, fallecimiento que constituye precisamente la causa eficiente que da origen a la pensión de sobrevivientes por tratarse del riesgo que se pretende amparar y, finalmente, el Acuerdo 049 de 199019, aprobado mediante el Decreto 75820 del mismo año, como norma que regía con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993 y que, al parecer, le resultaría más favorable para obtener dicho beneficio.

6.14. En todo caso, se reitera, la accionante cuenta con otras vías judiciales, a través de las cuales puede abordar el debate acerca de si, en efecto, cumple o no con los requisitos legales para ser acreedora del reconocimiento de la pensión solicitada.

Por las razones anteriormente expuestas, no resulta factible conferir la protección tutelar impetrada y, en consecuencia, se confirmará el fallo proferido por el juez de segunda instancia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida el diez (10) de febrero de dos mil diez (2010) por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que, a su vez, confirmó la dictada el diecinueve (19) de enero de dos mil diez (2010) por el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de la misma ciudad, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado Ponente

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver Folio 72, Cuaderno No. 1.

2 Ver Folio 7, Cuaderno No. 2.

3 Ver, entre otras, las Sentencias SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.

4 Consultar, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993, SU-544 de 2001, T-514 de 2003, SU-037 de 2009, T-715 de 2009 y T-764 de 2010.

5 Ver Sentencia T-920 del 7 de diciembre de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

6 Ver Sentencia T-566 del 6 de agosto de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

7 Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

8 Ver, entre otras, las Sentencias T- 836 del 12 de octubre de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-248 del 6 de marzo de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-820 del 19 de noviembre de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

9 Artículo 10 de la Ley 100 de 1993.

11 Ver Sentencia C-1255 del 28 de noviembre de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, la cual reiteró el criterio de la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en la sentencia del 2 de noviembre de 1981, Gaceta Judicial No. 2406, Pág. 518.

12 Sentencia T-072 del 7 de febrero de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13 Sentencia T-941 del 8 de septiembre de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

14 Ver Sentencia T-304 del 18 de abril de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

16 Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

17 Ver, entre otras, las Sentencias T-675 del 17 de agosto de 2006, M.P. Clara Inés Vargas

Hernández; T-015 del 22 de enero de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-221 del 27 de marzo de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo y T-428 del 28 de mayo de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

18 Esta norma modificó el artículo 5° del Acuerdo No. 224 de 1966, por el cual se expide el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte, aprobado mediante el Decreto 3041 del mismo año. En dicha norma se estableció el requisito de 300 semanas en cualquier tiempo para obtener el derecho a la pensión de invalidez. El artículo 20 del Acuerdo 224 de 1966 exige para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se acredite la densidad de cotizaciones que se exigen para tener derecho a la pensión de invalidez.

19 Esta norma derogó, entre otras, el Acuerdo 224 de 1966.

20 “Por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte.”