

T-571-14

Sentencia T-571/14

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR PRESTACIONES ECONOMICAS PENSIONALES-Reglas jurisprudenciales para la procedencia

La jurisprudencia constitucional ha establecido que, si bien por regla general y en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no procede para lograr estas prestaciones, pues el legislador ha dispuesto medios de defensa ordinarios para resolver ese tipo de conflictos, ya sea ante la jurisdicción ordinaria laboral o la contencioso administrativa, esta Corporación ha admitido que se concedan estas prestaciones por la vía del amparo constitucional en situaciones excepcionales.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Inaplicación cuando violación persiste en el tiempo

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Naturaleza, finalidad y requisitos para su reconocimiento

REQUISITO DE FIDELIDAD PARA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Constituye una medida regresiva para la protección del mínimo vital de los beneficiarios según sentencia C-556/09

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Caso en que se exige acreditar requisito de fidelidad para acceder a pensión de sobrevivientes

Referencia: expediente T-4.291.307

Acción de tutela presentada por Francisco Reyes Piza contra la Administradora Colombiana de Pensiones y los Juzgados Noveno Laboral del Circuito y Treinta Laboral del Circuito Adjunto, ambos de Bogotá

Magistrado ponente:

## GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 29 de enero de 2014, mediante el cual se confirmó la decisión adoptada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 13 de noviembre de 2013, en el trámite de la acción de tutela promovida por Francisco Reyes Piza, contra la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones, y los Juzgados Noveno Laboral del Circuito y Treinta Laboral del Circuito Adjunto, ambos de Bogotá.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección número Cuatro, por medio de Auto del 9 de abril de 2014, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. Hechos

El accionante los narra, en síntesis, así:

1.1. Su compañera permanente, la señora Ofelia Ramírez, falleció el 30 de octubre de 2005.

1.2. El 6 de noviembre de 2006, en calidad de compañero permanente, solicitó al Instituto de Seguros Sociales, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

1.3. El Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, mediante Resolución No. 000049, del 2 de enero de 2008[1], negó la prestación social reclamada con el argumento de que la afiliada no cumplió con el requisito de fidelidad previsto en el artículo 12 de la Ley 797 de 2003[2], toda vez que no cotizó el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha de su fallecimiento.

Específicamente, señaló, que la señora Ramírez, solo acreditó un total de 377 semanas entre el 31 de diciembre de 1984, fecha en la que cumplió la mencionada edad y el 30 de octubre de 2005, día de su deceso, cuando en ese periodo la ley exigía 389 semanas de cotización.

Contra dicha decisión, interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales fueron resueltos, a través de las resoluciones Nos. 036879 del 25 de agosto de 2008[3] y 00040 del 15 de enero de 2009[4] que confirmaron la decisión inicial bajo el argumento ya reseñado.

1.4. Ante dicha negativa, presentó demanda ordinaria laboral contra el Instituto de Seguros Sociales, la cual fue conocida, inicialmente, por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Bogotá.

Posteriormente, en virtud de una medida de descongestión, el proceso fue remitido al Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá, despacho que mediante sentencia del 30 de abril de 2012[5], negó la pretensión principal de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y, accedió a la subsidiaria, esto es, la indemnización sustitutiva de dicha prestación.

1.5. Como fundamento para negar el reconocimiento y pago de la prestación pretendida el juzgado, expuso, entre otros argumentos, que para la fecha de la muerte de su compañera, se encontraba vigente el literal a) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, que exigía el requisito de fidelidad de cotizaciones al sistema de seguridad social para ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes. Bajo esta perspectiva, adujo, que si bien se cumplía el requisito de las 50 semanas de cotización dentro de los tres años anteriores al deceso, no se satisfacía la exigencia de fidelidad al sistema[6].

En relación con la aplicación, para el caso, del artículo 12, literal a), de la Ley 797 de 2003, el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá, dijo:

“No desconoce este operador judicial que el artículo que se está tomando como base fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-556 del 20 de agosto de 2009, mas esa circunstancia en este caso, no impide su aplicación, pues se hallaba vigente para cuando murió la causante compañera permanente del actor

(30 de octubre de 2005). Siendo que esa inexequibilidad declarada, opera hacia el futuro como quiera que la Honorable Corte Constitucional no le diera efectos retroactivos en la sentencia en mención.”

A juicio del demandante si el asunto hubiera sido resuelto por la colegiatura de segunda instancia, dada su especialidad, no le habría sido negada la prestación social que reclama.

El proceso no fue enviado a consulta porque la sentencia de primera instancia, concedió una de las pretensiones subsidiarias del libelo introductorio.

1.7. Posteriormente, solicitó la ejecución de la sentencia del 30 de abril de 2012 ante el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Bogotá. El asunto fue remitido con ocasión de una medida de descongestión al Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Descongestión para Ejecutivos. A la fecha, el proceso se encuentra en curso.

1.8. No obstante lo anterior, al encontrar que la sentencia proferida el 30 de abril de 2012 por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Bogotá, desconoció la sentencia C-556 de 2009[7] mediante la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, el 31 de octubre de 2013, instauró acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones y los Juzgados Noveno Laboral del Circuito y Treinta Laboral del Circuito Adjunto, ambos de Bogotá, para que se tutelaran sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital, y en consecuencia, se dejara sin efectos la sentencia mencionada.

1.9. Respecto de su situación particular, informa que no cuenta con los recursos económicos suficientes que le permitan satisfacer dignamente sus necesidades porque su compañera permanente era quien proveía su sustento, situación que le genera un desmejoramiento de su calidad de vida, sumado a su avanzada edad y las varias enfermedades que padece: sarcoma de Kaposi, retinopatía arteroesclerótica grado III severa, disminución del llenado capilar cardiovascular, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y artalgia de rodillas[8].

## 2. Trámite procesal y oposición a la demanda de tutela

El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, mediante proveído del 1 de noviembre de

2013, admitió la demanda y corrió traslado a Colpensiones, a los Juzgados Noveno Laboral del Circuito, Treinta Laboral del Circuito Adjunto y Séptimo Laboral del Circuito de Descongestión para Ejecutivos, todos de la ciudad de Bogotá y al señor Favio Alexander Rojas Ortiz, apoderado judicial del demandante en el proceso ordinario laboral.

2.1. Dentro de la oportunidad legal prevista, el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Descongestión para Ejecutivos, luego de realizar un recuento de la actuación procesal, precisó que el proceso se encuentra en curso y que su actuación se ha ceñido a la ley sustantiva y de procedimiento.

2.2. Durante el término otorgado para el efecto, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Bogotá, indicó, que como consecuencia de una medida de descongestión remitió el proceso ordinario laboral al Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de la misma ciudad, despacho que profirió fallo el 30 de abril de 2012, el cual fue leído en audiencia realizada, el 25 de mayo de 2012; que se concedió el término para interponer recursos y éste venció en silencio.

Informó que fue solicitada ejecución y medidas cautelares, procediéndose a compensar y radicar el proceso como ejecutivo. Desde el 1 de agosto de 2013 dicho expediente fue remitido al Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Descongestión para Ejecutivos.

2.3. Colpensiones, el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá y el señor Favio Alexander Rojas Ortiz, pese a que fueron notificados del escrito introductorio de la tutela, no se pronunciaron al respecto.

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 1. Sentencia de primera instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 13 de noviembre de 2013, negó el amparo constitucional solicitado por Francisco Reyes Piza al considerar que no se cumple el requisito de subsidiaridad, pues no se agotó el recurso de apelación previsto por la ley, luego, lo que se pretende es convertir la tutela en una instancia adicional.

El demandante impugnó el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del

Distrito Judicial de Bogotá. En sustento de su disenso señaló que no se trata de revivir un caso concluido, sino, un caso de especial protección constitucional dadas sus particulares circunstancias: su precario estado de salud, la pobreza extrema en la que se encuentra y su avanzada edad.

Además, las autoridades judiciales demandadas negaron el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la que tiene derecho aplicando una norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-556 de 2009.

### 3. Sentencia de segunda instancia

El 29 de enero de 2014, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, confirmó el fallo proferido en primera instancia. Sostuvo la Sala que no se cumple el requisito de inmediatez, pues se acudió a la tutela, más de 18 meses después de proferido el fallo cuestionado y, tampoco, se satisface el requisito de subsidiaridad toda vez que el demandante no hizo uso oportuno y adecuado de los medio de defensa a su alcance, esto es el recurso de apelación.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

En el presente caso la Sala de Revisión debe entrar a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso de Francisco Reyes Piza, al negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, argumentando para ello, que no se cumplía, en el caso, el requisito de fidelidad con el Sistema de Pensiones consagrado en los

literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, por cuanto la inexecutable de tales literales fue declarada por la Corte, el 20 de agosto de 2009, con efectos hacia el futuro y la persona cuya pensión de sobrevivientes se reclama, había fallecido mientras estaba vigente dicha norma?.

Para resolver el problema planteado en este trámite, la Sala se pronunciará sobre: (i) la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el análisis de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto, (iii) el derecho a la pensión de sobrevivientes, y (iv) el análisis del caso concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte Constitucional al estudiar en sede de control abstracto los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que regulaban la acción de tutela en contra de providencias judiciales declaró la inconstitucionalidad de los mismos[9], por cuanto consideró que esa previsión desconocía el principio de separación de jurisdicciones y también el de seguridad jurídica. No obstante, en la misma sentencia, este Tribunal admitió la posibilidad de utilizar el mecanismo de protección de los derechos fundamentales, contemplado en el artículo 86 Superior, en contra de actuaciones judiciales que, cobijadas bajo la forma de las providencias judiciales, en realidad embozaran vías de hecho.

Hecho ese reconocimiento, la Corte a través de las distintas Salas de Revisión aceptó la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales constitutivas de vías de hecho. Bajo el entendimiento de que la protección de los derechos fundamentales es prevalente y obliga a todas las autoridades públicas, incluidos los jueces. Se aclaró que los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada no pueden ser utilizados para conferirles intangibilidad a decisiones contrarias a la Constitución y a los mismos propios, porque “es evidente que una vía de hecho constituye una clara amenaza a la seguridad jurídica y a la estabilidad del derecho, por lo que, la defensa en abstracto de ese principio, implica el rompimiento del mismo en el caso concreto”. A lo anterior se suma que los jueces deben proferir sus decisiones acorde con la Constitución y la ley, de modo que la autonomía judicial no se confunde con el ejercicio arbitrario de la función judicial, cuyo cumplimiento debe estar en armonía con el Texto Superior que orienta el ordenamiento y, especialmente,

la interpretación y aplicación de la ley[10].

Conforme con los sucesivos desarrollos de la doctrina de las vías de hecho se enumeraron algunos defectos que podían afectar las providencias judiciales. Así, se consideró que se configura un defecto orgánico cuando el juez carece de competencia para adoptar la decisión; un defecto sustantivo siempre que la decisión se fundamenta en disposiciones claramente inaplicables al caso; un defecto fáctico cuando se falla sin el sustento probatorio suficiente y un defecto procedimental cuando se desconoce el procedimiento señalado para tramitar cada asunto y, por consiguiente, se vulnera el debido proceso.

Posteriormente, la Corte, a través de su evolución jurisprudencial, construyó el más amplio concepto de causales de procedibilidad de la acción de tutela contra de providencias judiciales, con el propósito de propiciar “una comprensión diferente del procedimiento de tutela con tal de que permita armonizar la necesidad de proteger los intereses constitucionales que involucran la autonomía de la actividad jurisdiccional y la seguridad jurídica, sin que estos valores puedan desbordar su ámbito de irradiación y cerrar las puertas a la necesidad de proteger los derechos fundamentales que pueden verse afectados eventualmente con ocasión de la actividad jurisdiccional del Estado”[11].

Después de esta reconsideración, se edificaron otros defectos materiales, entre las que sobresalen el error inducido en el que incurre el juez que ha sido engañado; la decisión carente de motivación, es decir, aquella que no se basa en los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan; el desconocimiento del precedente sin que se ofrezca un mínimo de argumentación y la violación directa de la Constitución[12].

La indicación de nuevas causales, así como la paulatina concreción de las ya existentes ha permitido a esta Corporación construir una sólida jurisprudencia en la que se ha considerado que la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, es excepcional, pues requiere de la efectiva configuración de las causales que la Corte ha identificado como vulneradoras de los derechos fundamentales protegidos mediante la acción constitucional.

El señalado carácter excepcional de la acción de tutela ha llevado a que, primero, se constate el cumplimiento de unos requisitos genéricos de procedibilidad del amparo contra providencias judiciales, que, según la enunciación contenida en la citada Sentencia C-590

de 2005, consisten en que (i) no se ataquen sentencias de tutela; (ii) se hayan agotado los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial que el demandante tuvo a su alcance, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) se cumpla el requisito de inmediatez mediante la instauración de la acción en un término razonable, contado a partir del hecho generador de la vulneración alegada; (iv) se identifiquen, de manera razonable, los hechos causantes de la vulneración y los derechos conculcados, en forma tal que, de haber sido posible, la vulneración se haya alegado en el respectivo proceso judicial, (v) la cuestión discutida resulte de evidente relevancia constitucional y, (vi) tratándose de una irregularidad procesal, se demuestre que la misma tuvo un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y que afectó derechos fundamentales, para luego, sí pasar a examinar el fondo de la cuestión planteada con la verificación de la ocurrencia de alguna causal específica.

Con fundamento en las anteriores consideraciones[13] entra la Sala a examinar la cuestión propuesta por el demandante en la acción de tutela.

### 3.1. La solicitud presentada y la procedencia de la acción de tutela

En la solicitud propuesta por el señor Francisco Reyes Piza se propone un asunto relacionado con la presunta vulneración de las garantías constitucionales por parte de las autoridades judiciales demandadas al haber negado el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes con fundamento en la aplicación del requisito de fidelidad al Sistema de Pensiones, consagrado en el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, por considerar que ésta era la disposición aplicable en virtud de la fecha del deceso de la compañera permanente del demandante -30 de octubre de 2005- y, finalmente, determinar que la beneficiaria incumplía tal exigencia.

Este asunto que el demandante esgrime ha sido tratado por esta Corporación en sede de revisión de tutela, luego procede examinar los requisitos genéricos de procedencia del mecanismo protector establecido en el artículo 86 de la Carta y, si se satisface esta exigencia inicial, la Sala pasará al examen de los requisitos específicos o causales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.

### 3.2. La solicitud presentada y los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela

Conforme con el orden de la enunciación de los requisitos genéricos que, con fundamento en la Sentencia C-590 de 2005, se ha hecho en esta providencia, es evidente que en el caso examinado no se ha instaurado la acción de tutela en contra de sentencias mediante las cuales se hayan decidido acciones de tutela anteriores y, como quiera que se acata la prohibición de intentar la tutela en contra de tutela, este primer requisito se encuentra satisfecho.

El segundo requisito genérico consiste en el agotamiento de los medios judiciales ordinarios y extraordinarios que el demandante en tutela haya tenido a su alcance. En este caso se puede constatar que tales medios no fueron agotados por el incumplimiento por parte del apoderado del accionante con sus obligaciones profesionales. En efecto, se encuentra acreditado que para ventilar su inconformidad referente a la falta de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, el señor Reyes Piza, otorgó poder a un profesional del derecho para que lo representara en un proceso ante la jurisdicción ordinaria laboral, pero dicho apoderado, incurrió en falta de diligencia procesal, lo cual repercutió, en que el proceso laboral no solo resultara adverso a las pretensiones del demandante, sino, también, no contara con dos instancias.

Con todo, resulta importante reiterar en este punto, que respecto al tema pensional, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, si bien por regla general y en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no procede para lograr estas prestaciones, pues el legislador ha dispuesto medios de defensa ordinarios para resolver ese tipo de conflictos, ya sea ante la jurisdicción ordinaria laboral o la contencioso administrativa, esta Corporación ha admitido que se concedan estas prestaciones por la vía del amparo constitucional en situaciones excepcionales. Así, la sentencia T-334 de 2011[14] esbozó las siguientes reglas jurisprudenciales para admitir la procedencia de la acción constitucional:

“ (i) Que no exista otro medio idóneo de defensa judicial, aclarando que ‘la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada[15]’. La idoneidad debe ser verificada por el juez constitucional en cada caso concreto, preguntándose si las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos fundamentales de quien invoca la tutela, ya sea como mecanismo transitorio o no[16].

(ii) Que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable y/o una inminente afectación a derechos fundamentales.

(iii) Que la falta de reconocimiento y/o pago de la pensión se origine en actuaciones que, en principio, permitan desvirtuar la presunción de legalidad que gozan las actuaciones de las entidades administradoras del servicio público de la seguridad social.

(iv) Que se encuentre acreditado el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para el reconocimiento y/o pago de la pensión o que, sin que ello se encuentre plenamente demostrado, exista un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud[17].

(v) Que a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue negado de manera caprichosa o arbitraria[18].”

Fuera de lo dicho, es necesario resaltar que la corte ha señalado, enfáticamente, el juicio de procedibilidad del amparo debe ser menos riguroso cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, dentro de los que se encuentran los niños y niñas, las mujeres embarazadas, las personas que padecen alguna discapacidad y personas con avanzada edad, situación en la que se encuentra el señor Reyes Piza.

Así las cosas, pasará la Sala a examinar el siguiente requisito que es el relacionado con la inmediatez en la presentación de la tutela.

El señor Francisco Reyes Piza, el 31 de octubre de 2013, impetró acción de tutela contra el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá, entre otros y la sentencia que se censura, aparece calendada el 30 de abril de 2012, luego no se acudió a la acción constitucional en un tiempo razonable.

Si bien es cierto no se acudió oportunamente a tutela, ha de destacarse que la protección impetrada recae sobre derechos imprescriptibles cuya vulneración no ha cesado.

Además, según la jurisprudencia constitucional, es factible inaplicar el requisito de inmediatez en materia pensional cuando (i) la carga de interponer la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada en atención a la avanzada edad del peticionario; (ii) el accionante se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta por el deterioro

ostensible de sus condiciones de salud; (iii) la decisión en sede de tutela no afectará los derechos de terceros y el principio de seguridad jurídica; (iv) la conducta del interesado frente al reconocimiento de sus derechos no ha sido negligente.[19]

La Sala encuentra que en el presente asunto se cumplen los requisitos esbozados, habida cuenta que el demandante es una persona de 75 años de edad, que padece serios quebrantos de salud, con ocasión de las múltiples enfermedades que padece: sarcoma de Kaposi, retinopatía arteroesclerótica grado III severa, disminución del llenado capilar cardiovascular, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y artalgia de rodillas; el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes no afectará los derechos de terceros y ni el principio de seguridad jurídica; y lleva más de 8 años intentando obtener el pago de esta prestación, mediante el agotamiento de los recursos administrativos y el trámite del proceso laboral.

Con fundamento en las consideraciones precedentes procede la Corte a dar por cumplido el requisito de inmediatez y pasará a examinar si los hechos causantes de la vulneración alegada han sido identificados por el accionante y fueron ventilados en el proceso que promovió ante la jurisdicción ordinaria laboral. Al respecto cabe recordar que la pretensión del señor Francisco Reyes Piza consiste en que se deje sin efectos la sentencia proferida por el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá, la cual negó su pretensión principal y absolvió al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones de reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes. Aduce el demandante que se desconoció la Sentencia C-556 de 2009 mediante la cual se declaró la inexecutable de los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003.

Del recuento ya hecho se desprende que las razones por las cuales el demandante estima conculcados sus derechos fundamentales fueron puestas de presente en el proceso que cursó en la jurisdicción ordinaria laboral y que no fueron tenidas en cuenta por la autoridad judicial demandada.

Así pues, de los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela en contra de sentencias judiciales queda por examinar la relevancia constitucional del asunto planteado que ya ha sido considerada en sede de revisión[20] y también en sede de control de constitucionalidad[21]. La Corte, en el primer caso, ha considerado que exigir el requisito de

fidelidad al Sistema de Pensiones para reconocer la pensión de sobrevivientes es contrario a los principios de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos sociales y, en consecuencia, reiteradamente ha inaplicado dicho requisito mediante la excepción de inconstitucionalidad. En el segundo caso, la norma fue declarada inexecutable, entre otras razones, por resultar ajena al principio de progresividad en materia de seguridad social. Además, de la solución del asunto planteado depende el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes que garantiza al demandante unos recursos económicos que le permiten satisfacer sus necesidades tras el fallecimiento de su compañera permanente.

### 3.3. Los requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela en el caso examinado

Habiéndose comprobado, en el caso que se analiza, el cumplimiento de los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, procede la Sala a examinar el asunto planteado en la solicitud de protección, para determinar si se configura alguno de los requisitos específicos de procedencia.

Indica el señor Francisco Reyes Piza que tras el fallecimiento de su compañera permanente, solicitó al Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, la cual le fue negada bajo el argumento de que la afiliada no cumplió con el requisito de fidelidad. Al demandar ante la jurisdicción ordinaria laboral, el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá negó dicha prestación social al considerar que si bien la Corte constitucional mediante sentencia C-556 de 2009 declaró la inexecutable de los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales", que consagraban el requisito de fidelidad con el Sistema de Pensiones, ello no resulta aplicable al caso porque el deceso de la compañera permanente del demandante sucedió cuando aún se encontraba en vigencia el mencionado requisito de fidelidad y las sentencias de constitucionalidad no tienen efectos retroactivos.

Para resolver el problema jurídico enunciado, la Sala, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, precisará el alcance del derecho a la pensión de sobrevivientes, confrontará los criterios plasmados en la jurisprudencia de la Corte con la situación planteada por el

actor y, después decidirá si procede o no conceder el amparo deprecado.

#### 4. Derecho a la Pensión de sobrevivientes. Finalidad, naturaleza y requisitos para acceder a ella

La pensión de sobrevivientes, como componente del derecho a la seguridad social, fue instituida para confrontar los riesgos de viudez y orfandad causados por la ausencia del trabajador pensionado o afiliado que proveía los recursos para satisfacer las necesidades de índole familiar

Bajo esta perspectiva, la Corte ha señalado que la finalidad de esta prestación es la de precaver que el núcleo familiar del trabajador pensionado o afiliado quede desamparado o desprotegido como consecuencia de su fallecimiento, de tal manera que quienes dependían del causante, puedan acceder a los recursos necesarios para subsistir en condiciones dignas con un nivel de vida similar al que disfrutaban con anterioridad al deceso de aquél[22]. Dicho en otros términos, la sustitución pensional busca evitar la desestabilización social y económica de la familia como consecuencia de la muerte de quien tenía la obligación de proveer el sustento.

Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:

“Desde esta perspectiva se puede advertir que el objetivo esencial de la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria.”[23]

Dentro de este contexto, esta Corporación ha reconocido en múltiples ocasiones, el raigambre fundamental que reviste la pensión de sobrevivientes, en la medida en que el reconocimiento y pago de esta prestación económica garantiza el mínimo vital de los allegados dependientes del pensionado. Al respecto, la Corte[24] dijo:

“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.”[25]

Conforme con la jurisprudencia constitucional, se arriba a la conclusión de que la pensión de sobrevivientes, en la medida en que provee el soporte material necesario para la satisfacción del mínimo vital de sus beneficiarios, se constituye en un derecho de contenido fundamental.

Ahora bien, en torno a los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, el Acuerdo 049 de 1990, “por el cual se expide el Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte” aprobado por el Decreto 758 de 1990, “Por el cual se aprueba el acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios” establecía como condición para acceder a esta prestación, los mismos requisitos consagrados para obtener la pensión de invalidez, esto es, que el causante hubiera cotizado 150 semanas dentro de los 6 años anteriores a la fecha del estado de invalidez, o 300 semanas en cualquier época, con anterioridad al estado de invalidez.[26]

Este artículo fue modificado por la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” estableciendo unos requisitos más estrictos, toda vez que aumentó el número de semanas de cotización requeridas en el primigenio artículo 39 de la Ley 100 (de 26 a 50), y estableció una exigencia de fidelidad adicional, consistente en que el afiliado, mayor de 20 años, debe acreditar que cotizó el 25% o el 20% del tiempo transcurrido desde el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha del fallecimiento por muerte causada por enfermedad o por muerte causada por accidente, respectivamente. Dicho presupuesto se conoce como “fidelidad de cotización” figura que exige al afiliado el cumplimiento de determinados periodos de permanencia y cotización al sistema.

Sin embargo, la Corte, mediante Sentencia C-556 de 2009[28], declaró la inexecutable de los literales a) y b) del artículo 12 de Ley 797 de 2003 que establecían el mencionado requisito de fidelidad, por considerarlo “como una medida regresiva, que pretendiendo

proteger la viabilidad del sistema desconoce el fin último de la pensión de sobreviviente, la cual, se repite, procura amparar a las personas, que necesitan atender sus necesidades, sin mengua adicional por la contingencia de la muerte del afiliado que dependían.”

## 5 Pensión de sobrevivientes, requisitos y el caso concreto

Al confrontar los anteriores planteamientos con la situación puesta de presente por el actor en su escrito de tutela, claramente se advierte que le asiste el derecho a obtener la pensión de sobrevivientes y que tal derecho le ha sido desconocido tanto por la administradora de pensiones, como en la sentencia proferida por el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá con lo cual se desconoció la Sentencia C-556 de 2009.

Es necesario reiterar que, en efecto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-556 de 2009[29] declaró la inexecutable de los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003 que contemplaban el requisito de fidelidad con el Sistema de Pensiones para el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, sin que se asignaran efectos retroactivos a dicha providencia. Sin embargo, este Tribunal, con anterioridad, había sostenido, que no resultaba posible aplicar o exigir la aplicación de los mencionados literales, en los asuntos en los que se solicitara el reconocimiento de esta prestación social, ya que tal exigencia hacía más difícil la adquisición del derecho a la pensión de sobrevivientes frente a los requisitos exigidos en la versión primigenia de la Ley 100 de 1993, lo que constituía una desaplicación de la prohibición constitucional de regresión sin justificación suficiente en el nivel de protección alcanzado previamente en materia de derechos sociales.

Reiteradamente, las distintas Salas de Revisión habían sostenido, en relación con el requisito de fidelidad, que el vicio de inconstitucionalidad de las normas que lo exigían para el reconocimiento de pensiones de sobrevivientes no se predica a partir de la expedición de la sentencia C-556 de 2009, sino, que ese vicio afectó la constitucionalidad de dichas normas desde el momento mismo de su promulgación. De ahí que, la Corte, antes del pronunciamiento referido de la Sala Plena, ya había sostenido que dichos preceptos introducían un requerimiento que resultaba regresivo y por ende inconstitucional, por lo que debía ser inaplicable.[30] Dicho de otra manera, la exigencia de fidelidad para acceder a la pensión de sobrevivientes “desde siempre fue contraria al derecho fundamental a la

seguridad social en pensiones”. [31] Así, en todo momento ha sido inconstitucional exigir el cumplimiento del requisito de fidelidad en casos de pensiones de sobrevivientes, sea que estas se hubieran causado antes o después de la sentencia C-556 de 2009.

En ese sentido, la sentencia censurada proferida por el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes del señor Francisco Reyes Piza, con fundamento en que la causante no cumplió el requisito de fidelidad, al sostener que la norma aplicable al momento del fallecimiento de su compañera permanente era el artículo 12 de la Ley 797 de 2003 que consagraba el requisito de fidelidad con el Sistema de Pensiones, desconoció que esta regla general tiene excepciones y que una de ellas es, precisamente, cuando la norma vigente al momento de la muerte del causante resulta a todas luces inconstitucional, por cuanto ninguna disposición puede ser aplicada mientras sea manifiestamente contraria a la Constitución. En este caso los preceptos contenidos en los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, lo eran porque como se anotó en precedencia, la Corte en reiterada jurisprudencia, sostuvo que siempre fueron contrarias al derecho fundamental a la seguridad social. De ahí que al aplicarlas a casos en los que aún estaban vigentes al momento de presentarse la solicitud de reconocimiento pensional, causaban un efecto desproporcionado en los peticionarios, al exigírseles unos requisitos más gravosos que los contemplados originalmente, contradiciendo de esta forma el principio de progresividad que orienta los temas relacionados con la seguridad social.

Bajo este parámetro, aunque la norma vigente al momento de fallecer el causante de la pensión solicitada era la Ley 797 de 2003, artículo 12 literal a), lo cierto es que dicha disposición no resultaba aplicable por ser inconstitucional. Por lo tanto, la sentencia del Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá incurrió en un defecto por desconocimiento directo de la Constitución, ya que la ley aplicada resultaba inconstitucional. En concreto, el defecto se configuró por no haber inaplicado el requisito de fidelidad consagrado en la citada norma, a pesar de ser contrario a la Constitución, tal y como lo había interpretado la Corte en numerosos pronunciamientos.

Corolario de lo anterior, en el caso examinado cabe aplicar la exégesis según la cual cuando una autoridad judicial aplica o requiere que se apliquen las normas que exigían el requisito de fidelidad para adquirir el derecho a una pensión de sobrevivientes, vulnera el derecho

a la seguridad social y deben anularse sus efectos, en la medida en que esa exigencia de fidelidad desde siempre ha sido incompatible con la el Texto Fundamental, por lo que debe inaplicarse en todos los eventos.

En este caso, aun cuando el demandante solicitó la ejecución de la sentencia del 30 de abril de 2012 proferida por el Juzgado Treinta Laboral del Circuito Adjunto de Bogotá, la cual le reconoció la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, posiblemente apremiado por sus circunstancias personales y en atención a que posteriormente, dirigió su censura contra dicha decisión por ser configurativa de una vía de hecho, al haber aplicado la Ley 797 de 2003, artículo 12 literal a), ley que resultaba inconstitucional, como lo consideró este Tribunal, es menester dejar sin efectos dicho fallo.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la acción de tutela tiene como fin primordial el de obtener la protección “inmediata” de los derechos fundamentales y considerando las circunstancias particulares del demandante, se ordenará a la administradora de pensiones, el reconocimiento y pago de la mencionada prestación.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo proferido el 29 de enero de 2014 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que negó el amparo. En su lugar, serán tutelados los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital de Francisco Reyes Piza, a cuyo favor se dispondrá que en un término no mayor de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, Colpensiones, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si aún no lo ha efectuado, inicie el trámite tendiente a reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes al demandante, incluidas las mesadas causadas y no prescritas. En todo caso, el término efectivo a partir del cual se generaran los pagos no podrá superar, el término de quince (15) días hábiles y si se hubiere pagado alguna suma de dinero por concepto de indemnización sustitutiva se procederá a descontar dicho valor.

### III. DECISIÓN

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

**RESUELVE**

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 29 de enero de 2014, mediante el cual se confirmó la decisión adoptada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 13 de noviembre de 2013, en el trámite de la acción de tutela promovida por Francisco Reyes Piza, contra la Administradora Colombiana de Pensiones y los Juzgados Noveno Laboral del Circuito y Treinta Laboral del Circuito Adjunto, ambos de Bogotá. En su lugar, CONCEDER LA TUTELA a sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital.

Tercero.- ORDENAR a Colpensiones, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si aún no lo ha efectuado, en un término no mayor de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, que inicie el trámite tendiente a reconocer y pagar la pensión de sobrevivientes a Francisco Reyes Piza, incluidas las mesadas causadas y no prescritas. En todo caso, el término efectivo a partir del cual se generaran los pagos no podrá superar, el término de quince (15) días hábiles y si se hubiere pagado alguna suma de dinero por concepto de indemnización sustitutiva deberá descontar dicho valor.

Cuarto.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Folios 76-77 del cuaderno principal del expediente de tutela.

[2] “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”

[3] Folios 78-80 del cuaderno principal del expediente de tutela.

[4] Folios 81-83 del cuaderno principal del expediente de tutela.

[5] Folios 143-160 del cuaderno principal del expediente de tutela.

[6] Frente al cumplimiento del requisito de convivencia, el juzgado de conocimiento, textualmente señaló: “Entonces, retomando lo atrás registrado, no es objeto de discusión que el demandante acreditó su calidad de compañero permanente de la fallecida causante, ver registro en resolución 036879 del 25 de agosto de 2008, folios 43 a 44, del instructivo entre otros, donde consta que el actor Reyes Piza y la Causante Ramírez, convivieron durante los cinco años anteriores al fallecimiento de la señora Ramírez, tema que no es objeto de discusión en este momento procesal.”

[7] MP. Nilson Pinilla Pinilla.

[8] A folios 22 a 36 del cuaderno principal de la acción de tutela reposa la historia clínica de Francisco Reyes Piza.

[9] Ver, Sentencia C-543 de 1992.M.P.José Gregorio Hernández Galindo.

[10] Ver, Sentencia T-589 de 2007.M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[11] Ver, Sentencia T-462 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[12] Ver, Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[13] Estas consideraciones fueron desarrolladas en la Sentencia T-978 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[14] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[15] “Sentencia T- 433 de 2002”.

[16] “Sentencia T-042 de 2010”.

[17] “Sentencia T-248 de 2008”.

[18] “Sentencia T-063 de 2009”.

[19] Véanse, entre otras, Sentencias T-217 de 2013, T-164 de 2011 y T-960 de 2010.

[20] Véanse, entre otras, las sentencias T-043 de 2007, T-1036 de 2008 y T-730 de 2009.

[21] Ver, Sentencia C-556 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[22] Ver, Sentencia T-813 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[23] Ver, Sentencia C-002 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[24] Ver, Sentencia de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[25] Ver, Sentencia T-072 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[26] Acuerdo 049 de 1990. “ARTÍCULO 6o. REQUISITOS DE LA PENSION DE INVALIDEZ. Tendrán derecho a la pensión de invalidez de origen común, las personas que reúnan las siguientes condiciones: a) Ser inválido permanente total o inválido permanente absoluto o gran inválido y, b) Haber cotizado para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, ciento cincuenta (150) semanas dentro de los seis (6) años anteriores a la fecha del estado de invalidez, o trescientas (300) semanas, en cualquier época, con anterioridad al estado de invalidez”.

Acuerdo 049 de 1990. “ARTÍCULO 25. PENSION DE SOBREVIVIENTES POR MUERTE POR RIESGO COMUN. Cuando la muerte del asegurado sea de origen no profesional, habrá derecho a pensión de sobrevivientes en los siguientes casos: a) Cuando a la fecha del fallecimiento, el asegurado haya reunido el número y densidad de cotizaciones que se exigen para adquirir el derecho a la pensión de invalidez por riesgo común y, b) Cuando el

asegurado fallecido estuviere disfrutando o tenga causado el derecho a la pensión de invalidez o de vejez según el presente Reglamento”.

[27] Ley 100 de 1993. “ARTÍCULO 46. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

a) Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte, y

b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte. (...)”.

[28] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[29] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[31] Ver, Sentencia T-730 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto.