

Sentencia T-836/06

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DERECHO DE PETICION-Solicitud pensión de sobrevivientes de madre que dependía económicamente de su hija

ACCION DE TUTELA Y PENSION DE SOBREVIVIENTES-Procedencia excepcional para reclamar reconocimiento

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Dependencia económica no puede establecerse a partir de la convivencia entre madre e hija

Para esta Sala de Revisión es evidente que la dependencia económica de la solicitante no puede establecerse a partir de la convivencia con su hija, puesto que la ausencia de una condición -convivencia- no implica de manera necesaria la falta de la segunda -dependencia económica- Y, en definitiva, este elemento resulta totalmente ajeno al proceso de reconocimiento de derechos pensionales en la medida en que la ley así no lo ha previsto, por lo cual el operador no puede establecer presunciones que carecen de respaldo legal.

DERECHO AL MINIMO VITAL-Reconocimiento pensión de sobrevivientes a madre que dependía económicamente de su hija

Referencia: expediente T-1378403

Acción de tutela instaurada por Teresa Navarro Zambrano, actuando como agente oficiosa de la señora Teresa de Jesús Zambrano de Navarro contra el Instituto de Seguro Social ISS.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C doce (12) de octubre de dos mil seis (2006).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en la acción de tutela instaurada por Teresa Navarro Zambrano, actuando como agente oficiosa de su madre, Teresa de Jesús Zambrano de Navarro contra el Instituto de Seguro Social ISS.

I. ANTECEDENTES.

En calidad de agente oficioso, la señora Teresa Navarro Zambrano presentó acción de tutela ante el Consejo Superior de la Judicatura contra el Instituto de Seguro Social ISS por considerar que la entidad estaba violando los derechos de petición, a la seguridad social y a la salud de su progenitora, Teresa de Jesús Zambrano de Navarro.

La accionante señala que Teresa de Jesús Zambrano de Navarro, titular de los derechos supuestamente conculcados, no puede iniciar el proceso judicial por sus propios medios, por lo que acude a la figura de la agencia oficiosa, debido a su avanzada edad y a los problemas de salud que padece, los cuales han reducido su visión, limitado enormemente su capacidad de desplazamiento y, por consiguiente, han hecho imposible su comparecencia durante el proceso judicial. La acción de tutela se fundamenta en los siguientes hechos:

1. El día 11 de febrero de 2003 falleció la señora Lourdes Isabel Navarro Zambrano, hija de Teresa de Jesús Zambrano de Navarro. De acuerdo a la declaración juramentada presentada por la accionante, la finada era quien proporcionaba a su madre los medios económicos de subsistencia, debido a que aquella no tenía hijos, esposo o compañero permanente que demandaran gastos, ella asumió esta responsabilidad. En la mencionada declaración, la señora Teresa de Jesús hace la siguiente anotación “Que yo dependí económicamente de mi hija Lourdes Isabel Navarro Zambrano (...) quien me suministraba vivienda, vestido y alimentación”; igualmente manifestó “que ella nunca se casó, que no tuvo hijos durante los 20 años no se le conoció ninguna clase de marido o compañero”.

3. Debido a que en un lapso que superó dos años y siete meses la entidad no otorgó respuesta alguna a la solicitud, el 10 de febrero de 2006 la accionante presentó un derecho de petición dirigido al Centro de atención al pensionado del Instituto del Seguro Social ISS, seccional Sucre, en el cual reiteraba su solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes.

4. Por medio del oficio SS-CAP-SUC No. 393-06 del 7 de marzo de 2006 la oficina de coordinación de pensiones del ISS, Seccional Sucre, dio respuesta a la solicitud informando que la petición sobre la prestación económica de la causante Sra. LOURDES ISABEL NAVARRO ZAMBRANO, fue enviada a nuestro Centro de Decisión en Pensiones del ISS seccional Atlántico, ubicado en la ciudad de Bogotá D. C. Esto, de acuerdo a la Resolución No. 0667 del 19 de Abril de 2004, emanada de la Presidencia del ISS, a través de la cual se reasignaron competencias en materia de prestaciones económicas de la Seccional Bolívar -a la cual fue dirigido el derecho de petición radicado el día 13 de agosto de 2003- a la seccional Atlántico, razón por la cual los expedientes de prestaciones económicas deben ser enviados a ese Departamento para su estudio y decisión. A renglón seguido la oficina informa que la solicitante debe dirigir la solicitud a la Seccional Atlántico, con sede en Bogotá, pues es ésta la entidad competente para dar respuesta a su petición.

5. El día 15 de marzo de 2006, por conducto de su hija Teresa Navarro Zambrano, quien actuaba en calidad de agente oficioso, la señora Teresa de Jesús presentó acción de tutela contra el Instituto del Seguro Social por considerar que la respuesta obtenida de la oficina de coordinación de pensiones del ISS no constituía una respuesta de fondo frente a la solicitud presentada, ya que las razones dilatorias que le fueron ofrecidas no satisfacían, en su concepto, sus derechos de petición, a la seguridad social y al mínimo vital. En atención al estado de salud de Teresa de Jesús y valiéndose de lo establecido en el artículo 7 del decreto 2591 de 1991, en el libelo de demanda se solicitó al juez de tutela como medida provisional

para atemperar la supuesta violación de los derechos de la accionante que le permitieran disfrutar de los servicios de salud a los cuales tendría derecho en calidad de beneficiaria.

7. La señora Teresa de Jesús Zambrano de Navarro es una persona de la tercera edad que padece de algunos problemas de salud que han hecho mella en sus capacidades ordinarias de existencia, aquellas que posibilitan una vida orientada por el horizonte de libertad y autodeterminación. De acuerdo al diagnóstico médico del 6 de marzo de 2006, Teresa de Jesús presenta un cuadro de enfermedad coronaria, glaucoma severo con limitación de agudeza visual en un 90% con osteoartrosis degenerativa de rodillas que amerita cirugía.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La acción que dio inicio a este proceso judicial fue presentada ante el Consejo Superior de la Judicatura, autoridad que, en providencia del 23 de marzo de 2006, se abstuvo de tramitar la acción de tutela y ordenó la remisión del expediente a la Sala Jurisdiccional del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, entidad que goza de competencia para conocer en primera instancia de procesos de tutela llevados en contra del Instituto del Seguro Social, ISS.

Una vez fue remitido el expediente, por medio de providencia del 17 de abril de 2006 el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca avocó conocimiento y ordenó notificar el trámite de la acción al Director del Instituto del Seguro Social ISS, al Coordinador de pensiones del ISS Seccional Atlántico y al Director de pensiones del ISS Seccional Sucre.

En providencia de la misma fecha, el Consejo decidió negar la solicitud de la medida

provisional debido a que no encontró en el acervo probatorio prueba alguna que le permitiera establecer con algún grado de posibilidad el eventual cumplimiento de los requisitos para obtener la sustitución pensional, en tal sentido, al no encontrar elementos probatorios que acreditaran, al menos de manera provisional, la posibilidad de la procedencia de la acción, el Consejo negó la medida provisional.

Mientras se surtía la primera instancia, el día 27 de abril de 2006 la señora Ligia Jacqueline Sotelo Sánchez, jefe del Departamento de atención al pensionado Seccional Atlántico, acercó al despacho copia de la resolución número 3694 expedida en esa misma fecha, por medio de la cual se daba respuesta a la solicitud de sustitución pensional elevada por la accionante. En dicha resolución se niega la petición a la accionante debido a que, de acuerdo a la oficina, a la señora Teresa de Jesús no la unía una relación de dependencia económica total y absoluta con la finada, como en criterio de la oficina lo exige la Ley.

De acuerdo a la investigación administrativa, cuyos resultados fueron vertidos en la resolución, la señora Lourdes Isabel en vida nunca reportó a su madre como beneficiaria del servicio de salud; además, según el criterio de la oficina, las necesidades económicas de la accionante eran atendidas de manera conjunta por sus hijos, razones por las cuales la oficina negó la sustitución pensional.

Una vez el juez de primera instancia recibió copia de esta comunicación, profirió sentencia el día 27 de abril de 2006 en la cual negó la solicitud de amparo de la accionante al considerar que la respuesta contenida en la resolución 3694, expedida por el Departamento de atención al pensionado Seccional Atlántico, era una respuesta de fondo que atendía de manera directa y suficiente la solicitud de la accionante. Así pues, en atención a que de la presentación de un derecho de petición sólo se puede esperar legítimamente una respuesta oportuna que absuelva sustancialmente la solicitud planteada, mas no una solución afirmativa a las pretensiones expuestas, la respuesta negativa ofrecida por el ISS deja al proceso de tutela sin objeto material, por lo que el amparo resultaba improcedente.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La accionante impugnó el fallo de primera instancia pues en su opinión la respuesta dada por el Departamento de atención al pensionado Seccional Atlántico no satisfacía su derecho fundamental de petición como lo exige la Constitución, toda vez que considera que el acto administrativo no solamente fue expedido de manera excesivamente tardía, sino que se aparta totalmente de la realidad que servía de sustento a la solicitud y de la normatividad que debió haber sido aplicada.

Según la accionante, la respuesta que recibió del ISS no cumple los requisitos propuestos por la jurisprudencia constitucional en la medida en que la negativa del reconocimiento de la pensión de sobreviviente desconoce la legislación laboral vigente y la realidad fáctica que hacía procedente su reconocimiento.

En el oficio la accionante hace hincapié en que su insistencia en el proceso de tutela se funda en la avanzada edad de su madre y en el deteriorado estado de salud en que se encuentra. Estas circunstancias, comenta la accionante, hacen inviable el recurso a trámites administrativos o judiciales diferentes que dilaten aún más la decisión, lo que a la larga significaría, y ha significado a lo largo de este proceso, la negación de una respuesta oportuna y suficiente.

Agrega el Consejo que la procedencia del amparo en un proceso de tutela está condicionada a la existencia del objeto que le dio inicio, esto es, al mantenimiento de las condiciones fácticas que generan la amenaza del derecho fundamental. Una vez estas condiciones han desaparecido, un eventual fallo de tutela resulta inocuo pues no hay razón para ordenar una medida de protección de un derecho fundamental cuando la amenaza ha sido superada.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

En el presente caso la Sala de Revisión debe abordar dos cuestiones jurídicas previas con el objetivo de llegar a la solución del problema concreto que motivó el inicio del proceso de tutela. (i) En primer lugar es preciso establecer el contenido y alcance del derecho de petición en materia pensional, haciendo particular énfasis en las solicitudes orientadas al reconocimiento de pensión de sobrevivientes, (ii) para luego hacer una reiteración jurisprudencial sobre el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en sede de tutela.

3. Contenido y alcance del derecho de petición en materia pensional

De la abundante jurisprudencia elaborada por la Corte Constitucional a propósito del derecho fundamental de petición¹, esta Sala de Revisión encuentra preciso resaltar el carácter informal que distingue su ejercicio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 de la Constitución.

El texto constitucional consagra en favor de los ciudadanos un derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. De la lectura de esta disposición constitucional no se deduce que su eficacia esté condicionada a que el solicitante informe el sustento normativo en que apoya su petición. Considerar lo contrario implica, a juicio de la Sala de Revisión, reconocer que las autoridades y organizaciones privadas sólo se encuentran obligadas a atender las peticiones de los ciudadanos cuando éstos cumplan un requisito formal que es extraño al texto constitucional y que, al mismo tiempo, desdibuja el propósito del constituyente que pretendía ofrecer a los ciudadanos una herramienta eficaz para facilitar un diálogo fluido entre la ciudadanía y las autoridades estatales y organizaciones privadas.

En tal sentido, las autoridades y organizaciones privadas no pueden dilatar la respuesta a las solicitudes que le son planteadas por los ciudadanos, como tampoco les es permitido ofrecer cualquier respuesta que desatienda materialmente la petición, amparándose en que el solicitante no informó que ésta se presentaba en desarrollo del derecho consagrado en el artículo 24 del texto constitucional.

Hecha esta aclaración, procede la Sala de Revisión a abordar el tema del trámite de las solicitudes encaminadas al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Para iniciar, es necesario hacer una consideración preliminar sobre las peticiones de reconocimiento de pensión en general. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que, en atención al

carácter particular de estas peticiones, las cuales requieren un estudio administrativo complejo, el Legislador ha establecido términos especiales que se apartan del régimen general contenido en el Código Contencioso Administrativo aplicable a las solicitudes ordinarias².

Así pues, en sentencia T-273 de 2004, que a su vez ratifica lo establecido en las sentencias T-326 de 2003 y T-422 de 2003, la Corte señaló que cuando se trata de peticiones orientadas a obtener el reconocimiento de una pensión, las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones cuentan con un lapso máximo de seis meses para tramitar la solicitud. Durante los primeros 15 días de este período la entidad debe ofrecer al solicitante atención preliminar y está llamada a hacerle las indicaciones que sean pertinentes para su solicitud. A partir de este término, la entidad debe resolver la solicitud en los cuatro meses siguientes, de tal manera que, en caso de que resulte procedente, la prestación económica se empiece a pagar en un lapso no mayor a seis meses después de que ésta haya sido presentada.

El término perentorio de seis meses establecido para el pago de las mesadas pensionales fue determinado por el Legislador en la Ley 700 de 2001, en la cual se fijó además una sanción para los funcionarios que no tramiten las solicitudes presentadas en los términos de la ley, consistente en que tal comportamiento constituirá causal de mala conducta y dará origen a la solidaridad en el pago de las eventuales indemnizaciones moratorias que se adeuden al solicitante por el retraso en el reconocimiento de la pensión. En aquellos casos en los cuales el solicitante haya tenido que acudir a instancias judiciales para obtener el reconocimiento de la pensión, el funcionario deberá pagar las costas judiciales que hayan sido causadas en tal proceso.

Ahora bien, tratándose de la pensión de sobrevivientes la Ley 717 de 2001 estableció un término menor para su reconocimiento. El Legislador hizo tal disposición respecto de estas solicitudes debido a que al ocurrir la muerte del pensionado o del afiliado, por lo general, los beneficiarios de esta pensión quedan expuestos a una situación económica especialmente

gravosa, toda vez que la persona que les venía procurando asistencia no los acompaña más, lo cual trae consigo una considerable amenaza a sus derechos a la vida y al mínimo vital.

En ese sentido, la Corte Constitucional señaló en sentencia T-292 de 1995 que la pensión de sobrevivientes -anteriormente conocida como sustitución pensional- es una medida de justicia social que encuentra sustento en la situación de necesidad a la cual quedan sometidos los beneficiarios con ocasión del deceso del causante. Esta especial condición de desamparo, según el fallo en comento, demanda un tratamiento diferencial positivo encaminado a atender de manera urgente las necesidades de los afectados.

Al respecto, en repetidas ocasiones³ la Corte Constitucional ha manifestado que en aquellos casos en los cuales los dependientes del causante queden expuestos a una grave situación de necesidad y desamparo producida por la muerte de quien les ofrecía asistencia, a tal punto que se vea comprometido su mínimo vital, el derecho a obtener la pensión de sobrevivientes adquiere el carácter de fundamental. Esta consideración se funda adicionalmente en la íntima relación que en estos casos guarda el derecho a obtener la pensión con los derechos a la vida, al mínimo vital, a la seguridad social, a la salud y al trabajo.

Así pues, como corolario de lo anterior, de acuerdo a la Ley 717 de 2001 cuando se presente una solicitud dirigida a obtener el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes la entidad encargada de decidir su procedencia cuenta con un lapso máximo de dos meses para pronunciarse al respecto.

Ahora bien, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴, el contenido del derecho fundamental de petición consiste en la facultad de exigir del destinatario de la solicitud una respuesta oportuna y suficiente. Lo cual significa que la solución a la cuestión planteada a la autoridad u organización privada debe abordar la petición en términos de

fondo; debe además ser clara, precisa y congruente con lo solicitado. Finalmente, se exige que la respuesta sea puesta en conocimiento del solicitante y que sea proferida oportunamente.

Este último requisito es especialmente importante en la medida en que pone fin a las prácticas burocráticas que pretenden excusar y dilatar las solicitudes de los ciudadanos. Los graves efectos de dichas prácticas, que reducen al solicitante a una condición inerme, se conjuran al imponer al destinatario de la petición la obligación de dar respuestas en períodos razonables y respetuosos de la dignidad humana.

En el caso de las peticiones presentadas ante autoridades estatales, la exigencia de oportunidad promueve, a su vez, el fortalecimiento de lazos de confianza, que al final se traducen en mayor legitimidad para el Estado, en la medida en que el ciudadano puede constatar de manera real que las autoridades estatales se encuentran establecidas con el objetivo de prestar un servicio oportuno y de calidad a la ciudadanía. Igualmente, el establecimiento de sanciones por la violación de estos términos deja ver a los ciudadanos que no se encuentran a merced de las autoridades y que, en tal sentido, éstas se hallan obligadas a fomentar la existencia de canales de comunicación idóneos y efectivos a partir de las solicitudes que le sean presentadas.

4. El reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en sede de tutela

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En sentencia T-182 de 2004 sostuvo la Corte que las controversias suscitadas por el reconocimiento de derechos pensionales no son competencia del juez de tutela debido a que,

no solo el ordenamiento jurídico ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de este tipo de conflictos⁶, diferentes a la acción de tutela, sino que la única labor que está llamado a cumplir el juez de tutela en este contexto se reduce a verificar que la entidad encargada de dar respuesta a la solicitud pensional ofrezca una respuesta oportuna y suficiente.

En el mismo sentido, en sentencia SU-879 de 2000 la Corte señaló que el juez de tutela carece de competencia para tomar decisiones que, por su naturaleza, corresponden a otras autoridades. De tal manera, el juez debe ser respetuoso de las facultades que han sido asignadas a otros funcionarios, exigencia que cobra especial importancia en el asunto bajo revisión pues, por lo general, el juez de tutela desconoce los elementos probatorios necesarios para decidir el reconocimiento del derecho pensional.

No obstante, la Corte ha matizado esta regla general de improcedencia de la acción de tutela para reconocer derechos pensionales en aquellos casos en los cuales los medios judiciales diseñados resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales en riesgo. Así pues, cuando el sujeto se encuentre arrojado a la eventualidad de un perjuicio irremediable, de manera excepcional el juez de tutela podrá declarar la procedencia de este derecho.

Esta Sala de Revisión señala que la procedencia de este recurso es excepcional y que, por tal motivo, se encuentra condicionada a precisos límites sustanciales y probatorios. En primer lugar, debe estar acreditado el perjuicio irremediable que se produciría en el caso en que el juez de tutela no reconozca, así sea de manera provisional, el derecho pensional. La íntima relación que guarda el reconocimiento de las mesadas pensionales con los derechos a la vida, al mínimo vital, al trabajo y a la salud demandan del juez de tutela la más esmerada atención con el objetivo de establecer si en el caso concreto alguno de estos derechos se encuentra amenazado.

Igualmente, el juez de tutela debe mostrarse especialmente atento a estas amenazas cuando los beneficiarios de este derecho sean sujetos de especial protección, como miembros de la tercera edad, niños, población desplazada y madres cabeza de familia, pues en estos casos la lesión a sus derechos fundamentales tiene un efecto particularmente severo en la medida en que estos sujetos se encuentran previamente en una especial condición de desamparo, la cual se hace mucho más gravosa ante el no reconocimiento del derecho pensional.

El excepcional reconocimiento del derecho pensional por vía de tutela se encuentra sometido, adicionalmente, a una última condición de tipo probatorio, consistente en que en el expediente esté acreditada la procedencia del derecho, a pesar de la cual la entidad encargada de responder no ha hecho el mencionado reconocimiento o simplemente no ha ofrecido respuesta alguna a la solicitud. Ahora bien, en aquellos casos en los cuales no se encuentre plenamente acreditado el cumplimiento de los requisitos y los derechos fundamentales del solicitante se encuentren amenazados por un perjuicio irremediable, el juez de tutela podrá reconocer de manera transitoria el derecho pensional cuando exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud.

El mencionado requisito probatorio pretende garantizar dos objetivos: en primer lugar, busca asegurar la eficacia de los derechos fundamentales del sujeto que a pesar de encontrarse en una grave situación originada en el no reconocimiento de su derecho pensional, cuya procedencia está acreditada, no ha visto atendida su solicitud de acuerdo a la normatividad aplicable y a las condiciones fácticas en las que apoya su petición. Y, en segundo lugar, este requisito traza un claro límite a la actuación del juez de tutela, quien sólo puede acudir a esta actuación excepcional en los precisos casos en los cuales esté demostrada la procedencia del reconocimiento.

Es menester resaltar que en estos casos no se está tutelando el derecho de petición del accionante, pues, como ha sido expuesto, éste se agota en la facultad de exigir una respuesta pronta y suficiente, sino que, en atención al perjuicio irremediable al cual se

encuentran abogados, se atienden los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital, a la salud y al trabajo de quien solicita el reconocimiento de su derecho pensional.

Esta consideración recoge el planteamiento que había sido vertido en sentencia T-996 de 2005, en la cual la Corte señaló que en aquellos casos en los que exista un error evidente en el análisis de los requisitos a satisfacer por el solicitante o en la aplicación de la regulación pertinente, procederá el reconocimiento del derecho pensional en sede de tutela siempre que el juez haya verificado previamente la afectación del mínimo vital⁷.

En el mismo sentido, en sentencia T-235 de 2002 la Corte abordó el tema del alcance del fallo de tutela cuando la acción ha sido iniciada con el propósito de obtener el reconocimiento de un derecho pensional. Después de exponer la regla general de improcedencia de este tipo de solicitudes, la Corte hizo un estudio detallado de las resoluciones por medio de las cuales se deciden tales solicitudes. Así pues, señaló que estas resoluciones son actos administrativos que deben ser emitidos con estricto respeto al derecho al debido proceso; por tal motivo, la decisión que sea expedida sin garantizar este derecho fundamental constituirá una vía de hecho que hace procedente la acción de tutela.

Una de las hipótesis en las cuales puede presentarse una vía de hecho por parte de la entidad encargada de hacer el reconocimiento pensional consiste en que ésta expida la resolución solicitada negando la procedencia del derecho una vez se ha iniciado el proceso de tutela en el cual se demanda el amparo del derecho de petición. De ordinario podría considerarse que en este caso hay carencia material de objeto – de hecho, ésta fue la opinión de los jueces de primera y segunda instancia en el proceso que ahora revisa la Corte- en la medida en que la entidad demandada ha dado una respuesta que aborda en términos de fondo la solicitud planteada. No obstante, como lo ha señalado la Corte Constitucional⁸, en estos casos el juez de tutela está llamado a hacer un análisis que supere la simple constatación formal de la existencia de una respuesta por parte de la entidad demandada⁹.

El juez debe hacer en estos casos un examen adicional debido a que, como fue aclarado por la Corte en la sentencia en comento, su labor consiste en garantizar la eficacia de los derechos fundamentales que de acuerdo al material probatorio se encuentren en peligro. En estos términos, “El juez de tutela no tiene solamente la facultad sino la obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentra vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículo 3 y 14 del decreto 2591 de 1991”¹⁰

Así pues, si el juez de tutela detecta una vía de hecho ocurrida en el escenario de las circunstancias que dieron origen a la interposición de la acción de tutela, tiene el deber constitucional de ordenar de oficio su corrección, en la medida en que la acción de tutela no es un instrumento formal sometido a los estrechos márgenes que ofrezcan las pretensiones de los participantes en litigio, como ocurre en otros procesos judiciales. Al contrario, el juez debe desplegar las conductas que sean necesarias para detener las violaciones de derechos fundamentales que se encuentren probadas en el proceso de tutela puesto que el fin último de la acción de tutela es, precisamente, la salvaguarda de tales derechos.

En tal sentido, el análisis del material probatorio resulta de primera importancia pues es el que permite establecer un contacto directo del juez con las particulares circunstancias del caso examinado.

5. El caso concreto

El proceso de tutela que ahora ocupa la atención de la Corte fue iniciado por la presentación de un derecho de petición por parte de la accionante el día 10 de febrero de 2006, por medio del cual se solicitaba el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes. No obstante, esta

solicitud no fue la primera actuación realizada por la accionante, pues con una antelación de dos años y siete meses a la presentación de la mencionada solicitud, ya se había radicado ante las oficinas del ISS seccional una petición encaminada a obtener el reconocimiento de dicha pensión.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A pesar de que la accionante interpuso la acción de tutela con el objetivo de que fuera amparado su derecho a obtener respuesta por la solicitud que presentó el día 10 de febrero de 2006, esta Sala de Revisión encuentra preciso aclarar que la primera petición que fue allegada a las oficinas del ISS reunía las características descritas por el artículo 24 de la Constitución Política. En tal sentido, esta Sala reitera que el ejercicio del derecho fundamental de petición no está sujeto a que el ciudadano informe a la autoridad a la cual se dirige que la presentación de la solicitud se hace en virtud del derecho consagrado en el texto constitucional.

En el caso concreto, el día 13 de agosto de 2003 la accionante presentó ante las oficinas de la entidad demandada solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, acompañada de los documentos probatorios en los que se apoyaba. Si bien formalmente la petición no informaba que era elevada en ejercicio del derecho fundamental de petición, la entidad estaba en la obligación de atenderla otorgando una respuesta oportuna y suficiente, pues la manifestación del tipo de solicitud que se presenta ante una autoridad es un asunto meramente formal que no puede conducir a la negación del derecho de petición que se ejerce.

Como ya ha sido precisado con anterioridad, considerar que sólo aquellas solicitudes que sean presentadas bajo esta rúbrica, esto es, aquellas que informen de manera expresa que se elevan con fundamento en el artículo 24 de la Constitución, pueden ser consideradas como ejercicio del derecho fundamental de petición implica una desnaturalización de éste.

Ahora bien, a partir del análisis del expediente, esta Sala de Revisión encuentra probado que el Instituto del Seguro Social ISS violó el derecho fundamental de petición de la accionante toda vez que la respuesta a su solicitud sólo fue expedida 2 años y 8 meses después de haber sido interpuesta, a pesar de que, como ha sido expuesto, de acuerdo a la Ley 717 de 2001 la entidad contaba con un término máximo de dos meses.

Debido a la inactividad del ISS la accionante se vio en la obligación de presentar un nuevo derecho de petición y respecto de esta solicitud la respuesta que obtuvo de la entidad fue de carácter meramente dilatorio, pues se limitaba a informar que, según la normatividad interna de la institución, la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes debió haber sido dirigida a un despacho diferente.

Por tal razón La señora Teresa Navarro Zambrano interpuso acción de tutela obrando como agente oficioso de Teresa de Jesús Zambrano de Navarro, solicitando por esta vía el amparo de sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y a la salud. En atención a que el ISS sólo dio respuesta a la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes una vez ya se encontraba en curso el proceso de tutela, esto es, dos años y ocho meses después de que había sido radicada la primera petición, esta Sala de Revisión debe hacer un estudio más detenido de la resolución número 3694, del 27 de abril de 2006, por medio de la cual se negó la procedencia del derecho pensional, tal como ha sido establecido por la jurisprudencia anteriormente citada.

La mencionada resolución hace un recuento de la historia laboral de la señora Lourdes Isabel Navarro Zambrano, el cual informa que la asegurada cotizó un total de 819 semanas en calidad de trabajadora dependiente, de las cuales 90 fueron cotizadas en los últimos tres años de servicio. La resolución concluye que en este caso, la difunta dejó acreditadas (sic) el número de semanas para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. (folio 55)

A continuación, adelanta un estudio de las disposiciones legales que regulan el reconocimiento de esta pensión, entre las cuales se encuentra el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, y el artículo 47 de la misma ley, a su vez modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. A partir de dicho análisis, inicia el examen de la procedencia de la solicitud de la pensión de sobrevivientes demandada por la accionante, el cual, a su vez, se basa en la investigación administrativa que llevó a cabo la entidad.

Según consta en el oficio SS-CAP-SUC No. 859-04 (folio 21), del 10 de diciembre de 2004, la aludida investigación administrativa se adelantó por medio de dos entrevistas practicadas a Teresa de Jesús Zambrano de Navarro y a Ruth Marina Arssia Garrido, vecina de la solicitante. Del análisis de dichas entrevistas, el ISS arribó a la siguiente conclusión: de conformidad a la investigación administrativa (...) la cual se llevó a cabo a fin de verificar si la señora Teresa de Jesús Zambrano de Navarro (Sic) se deduce lo siguiente: la (Sic) necesidades básicas de la solicitante eran sufragadas por todos sus hijos quienes le colaboraban económicamente a cubrir sus gastos y por su hija Lourdes Isabel Navarro Zambrano, quien vivió y estudió toda su vida en Bogotá y solamente convivía con su madre en las vacaciones temporales; por lo que el (Sic) preguntarle a la señora Zambrano de Navarro en curso de la investigación administrativa quienes eran los beneficiarios de los aportes en salud realizados por la fallecida contestó que “la verdad era que Lourdes siempre fue mi hija que estuvo pendiente de mí, todos los aportes de sudor eran para mí y mis gastos pero no me tenía como beneficiaria”.(folio 56)

Por tal razón, la entidad no encontró acreditada la dependencia económica exigida por la Ley 100 de 1993 a efectos de reconocer la pensión de sobrevivientes.

Es preciso advertir que la investigación administrativa tiene en cuenta elementos que, de acuerdo a lo establecido por la Ley 100 de 1993, no son pertinentes a la hora de establecer la procedencia del reconocimiento del derecho pensional. Tal es el caso de la convivencia

entre el asegurado y los beneficiarios, la cual es valorada por el ISS a pesar de que los artículos 46 y 47 de la Ley 100 relacionan de manera exclusiva requisitos de tiempo de cotización y de dependencia económica.

Para esta Sala de Revisión es evidente que la dependencia económica de la solicitante no puede establecerse a partir de la convivencia con su hija, puesto que la ausencia de una condición -convivencia- no implica de manera necesaria la falta de la segunda -dependencia económica- Y, en definitiva, este elemento resulta totalmente ajeno al proceso de reconocimiento de derechos pensionales en la medida en que la ley así no lo ha previsto, por lo cual el operador no puede establecer presunciones que carecen de respaldo legal.

Ahora bien, al analizar la entrevista practicada a la accionante (visible a folios 23, 24 y 25) se arriba a una conclusión diferente a la encontrada por el ISS, toda vez que si bien la señora Teresa de Jesús manifestó que todos sus hijos le ofrecían respaldo económico, también es cierto que en la entrevista y en la declaración juramentada informó que la fuente principal de recursos económicos era la asistencia que su hija Lourdes Isabel le ofrecía, en contra de lo cual no obra prueba en el expediente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sobre este asunto cabe resaltar que en sentencia C-111 de 2006 la Corte Constitucional examinó la exequibilidad del aparte final del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, el cual exigía como requisito indispensable para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de los padres del causante la demostración de una dependencia económica total y absoluta del auxilio ofrecido por el asegurado.

La Corte declaró inconstitucional este aparte de la norma debido a que de manera flagrante desconocía el principio de proporcionalidad al sacrificar los derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana por alcanzar una cierta austeridad del sistema de seguridad social en pensiones. En ese sentido, la dependencia económica a la cual hace

alusión la disposición no puede entenderse como una carencia total y absoluta de recursos, lo cual exigiría en términos prácticos –como fue señalado en la sentencia en comento- que el solicitante se encontrase en situación de indigencia para que fuera procedente el reconocimiento del derecho pensional¹¹.

En segundo lugar, no es aceptable que la entidad se haya valido del cumplimiento de las obligaciones familiares por parte de los hijos de la accionante para negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, toda vez que al desaparecer la persona que brindaba la mayor parte de la asistencia económica requerida por Teresa de Jesús, lo más lógico y acorde con el principio de solidaridad y con las obligaciones establecidas por el Código Civil en materia de alimentos era que sus hijos asumieran las cargas económicas de su madre, que a la época del fallecimiento de la señora Lourdes Isabel tenía 76 años de edad.

Adicionalmente, esta Sala de Revisión encuentra evidente que los falladores de instancia no tuvieron en cuenta las condiciones particulares en las que se encuentra la accionante. La señora Teresa de Jesús tiene 79 años de edad y, de acuerdo a los informes médicos que reposan en el expediente, presenta un cuadro de enfermedad coronaria; glaucoma severo que ha generado una pérdida del 90% de su capacidad visual y presenta, además, una osteoartrosis degenerativa de rodilla que requiere pronta cirugía. Estas circunstancias debieron ser atendidas por los jueces de tutela que conocieron en primera y segunda instancia este proceso con el objetivo de establecer si, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, la resolución 3694 expedida por el ISS incurría en una vía de hecho al negar la pensión de sobrevivientes una vez se había iniciado el proceso de tutela.

En tal sentido, como ya ha sido señalado, la accionante ha sido sometida a una violación de su derecho fundamental de petición, la cual se materializó en el lapso excesivamente largo –dos años y ocho meses- que tuvo que esperar para obtener respuesta a su solicitud a pesar de la regulación legal, que exigía que dicha respuesta fuera tramitada en un término no mayor a dos meses.

Ahora bien, el análisis de la resolución 3694 expedida por el ISS deja ver que la solicitud de la señora Teresa de Jesús cumple con suficiencia el requisito de tiempo de cotización, como la misma entidad lo reconoce en el aparte antes citado. Queda por establecer, entonces, la dependencia económica de la accionante a la asistencia ofrecida por la causante, la cual debe ser examinada a la luz de los postulados del Estado social de derecho, el principio de solidaridad y la protección especial que merece la tercera edad.

Así pues, no obra en el expediente prueba en contra de la declaración juramentada rendida por la accionante ni del testimonio tomado a esta misma por la entidad demandada según las cuales existía tal dependencia económica. Al contrario, tales elementos probatorios, a los que se suma la entrevista practicada a Ruth Marina Arssia, vecina de la accionante, acreditan de manera suficiente que, en efecto, la señora Teresa de Jesús dependía económicamente de su hija. La Sala reitera que esta dependencia económica no puede ser vista como una subordinación absoluta al auxilio del causante, sino que debe ser examinada de manera proporcional que garantice el respeto de los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, los cuales se ponen en riesgo al realizar un examen tan severo y desproporcionado.

La Sala de Revisión reitera, igualmente, que el ISS no puede negar el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, cuya procedencia se encuentra acreditada, argumentando que los hijos de la accionante le están brindado soporte económico, toda vez que a la muerte de la señora Lourdes Isabel, Teresa de Jesús requería, por su avanzada edad y por su estado de salud, la más solidaria atención de sus otros hijos, la cual no debe ser entendida como un mero acto de liberalidad sino como estricto cumplimiento a los deberes establecidos por la ley civil, particularmente de aquel contenido en el artículo 251 del Código Civil, según el cual el hijo independiente queda siempre obligado a cuidar de los padres en su ancianidad, en el estado de demencia, y en todas las circunstancias de la vida en que necesitaren sus auxilios.

En conclusión, se encuentra probado que la accionante reúne la totalidad de los requisitos materiales para que sea procedente el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes -819 semanas de cotización, 90 de ellas dentro de los últimos tres años y dependencia económica del causante- por lo que, como medida extraordinaria, en consideración de las especiales condiciones en que se encuentra la accionante, la Sala de Revisión concederá el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.

V. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en consecuencia conceder el amparo impetrado en orden a evitar un perjuicio irremediable, para proteger los derechos fundamentales indicados en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- ORDENAR al Gerente General del ISS o a quien corresponda reconocer en cuarenta

y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, si a la fecha aún no se ha hecho, la pensión de sobrevivientes a favor de la accionante. La pensión se empezará a cancelar a partir del mes siguiente a su reconocimiento y hacia el futuro, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencias T-014 de 1992, T-222 de 1992, T-407 de 1992, T-859 de 1999, T-930 de 1999, T-938 de 1999, T-1005 de 1999, T- 1172 de 2003, T-510 de 2002, T-266 de 2000, T-484 de 2005, T-115 de 2004, entre otras.

2 Al respecto se pueden consultar las sentencias T-325/03, T-588/03 y T-642/03.

3 Corte Constitucional, sentencias T-081 de 2003, T-829 de 1999, T-827 de 1999, T-173 de 1994, T-702 de 2005.

4 Corte Constitucional, sentencias T-636 de 2006, T-477 de 2002, T-377 de 2000, T-298 de 1997, T-457 de 1994.

5 Corte Constitucional, sentencias T-001 de 1997, T-036 de 1997, T-718 de 1998, T-660 de 1999, T-408 de 2000, T-476 de 2001.

6 En el mismo sentido, Corte Constitucional sentencia T-246 de 1996

7 Corte Constitucional sentencias T-671/00, 730/00, T-1565/00, T-775/00, T-1294/00, entre otras.

8 Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2002 “Cuando el ISS remite al Juez de tutela una resolución negando la pensión, proferida con posterioridad a la presentación de la acción de tutela. En este evento, el juez de tutela está en la obligación de ir mas allá del simple examen de si hubo o no contestación formal por parte de la administradora de pensiones”

9 En igual sentido, Corte Constitucional, sentencia T-463 de 1996

10 Corte Constitucional, Sentencia T-684/01

11 En ese sentido, Consejo de Estado. Sección segunda. Sentencia del 11 de abril de 2002. Expediente No. 2361. Radicación No. 11001-03-25-000-1998-0157-00 La dependencia económica, para efectos de la pensión de sobrevivientes, debe ser examinada armónicamente con los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social tales como la protección especial a aquéllas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad entre otros.