

**Función Pública**

Sentencia 041 de 2012 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA T-041 DE 2012

Referencia: expediente T-3157196

Acción de tutela instaurada por María Inocencia Romero Arévalo contra el Instituto de Seguros Sociales

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil doce (2012)

LA SALA PRIMERA DE REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 25 de abril de 2011, y en segunda instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 14 de junio de 2011.¹

I. ANTECEDENTES

La señora María Inocencia Romero Arévalo presentó acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la salud, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y a la integridad física y moral, derechos que consideró vulnerados por el Instituto de Seguros Sociales al haberle negado la pensión de sobrevivientes de su compañero permanente. El Instituto de Seguros Sociales argumentó que no estaba claro que hubiera convivido con el pensionado hasta su muerte. Los hechos en los que fundamenta su solicitud son los siguientes:

1. Hechos

1.1 María Inocencia Romero Arévalo nació el 12 de noviembre de 1927² y convivió en unión marital de hecho con Arturo Romero desde el 15 de agosto de 1942 hasta el 18 de febrero de 2009, fecha en que este falleció. De esta unión nacieron diez (10) hijos.³

1.2 Teniendo en cuenta que su compañero permanente era pensionado del Instituto de Seguros Sociales, luego de su fallecimiento solicitó a dicha entidad el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. No obstante, transcurrieron más de seis (6) meses sin que el Instituto de Seguros Sociales respondiera la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por lo cual, la señora Romero Arévalo interpuso acción de tutela para que se protegiera su derecho de petición y se diera respuesta a su solicitud. Mediante fallo del 28 de septiembre de 2009, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bogotá ordenó al Presidente del Instituto de Seguros Sociales suministrarle a la actora una respuesta de fondo a la petición de sustitución pensional.

1.3 En cumplimiento del fallo, el Instituto de Seguros Sociales profirió la Resolución No. 00000422 del 21 de enero de 2010, por medio de la cual negó el reconocimiento de la sustitución pensional, argumentando que la señora Romero Arévalo *"no logró determinar con claridad la ACREDITACIÓN DE VIDA MARITAL CON EL CAUSANTE HASTA SU MUERTE, al igual que se crea duda al revisar las pruebas que obran dentro de los expedientes [...]".*⁴ (Mayúscula sostenida en texto original).

1.4 Contra la mencionada decisión, la señora María Inocencia Romero Arévalo interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por el Instituto de Seguros Sociales mediante Resolución 028675 del 27 de septiembre de 2010, confirmando la negación del derecho. Contra esta nueva decisión, la señora Romero Arévalo interpuso recurso de apelación el cual no había sido resuelto al momento de interponer la acción de tutela.

1.5 El 4 de abril de 2011, la señora María Inocencia Romero Arévalo presentó acción de tutela dirigida a que se ordene al Instituto de Seguros Sociales la resolución del recurso de apelación reconociendo su derecho a la pensión de sobrevivientes y ordenando el pago de la misma.

2. Respuesta de la entidad accionada

El Instituto de Seguros Sociales no se pronunció sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela objeto de estudio.

3. Sentencia de primera instancia

El 25 de abril de 2011, el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, profirió sentencia en la que tuteló únicamente los derechos de petición y al debido proceso de la accionante, debido a que *"no se observa vulneración alguna de los demás [derechos]."* En consecuencia, ordenó al Instituto de Seguros Sociales que dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación del fallo, resolviera de manera clara y adecuada la petición presentada por la señora María Inocencia Romero Arévalo.

4. Impugnación

Esta sentencia fue impugnada por la accionante, aduciendo que el juez de primera instancia no valoró suficientemente las pruebas y pretensiones de la tutela y, que la decisión adoptada era inocua porque *"las autoridades contra las que se dirige el recurso siempre tendrán sus propias explicaciones de las conductas activas u omisivas en que hubieren incurrido."*⁵ Por lo tanto, solicitó la corrección de los errores al juez de segunda instancia, mediante la adopción de una orden al Instituto de Seguros Sociales para que reconozca y pague su derecho a la sustitución pensional y así proteger sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital.

5. Sentencia de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió la impugnación del fallo de primera instancia mediante sentencia del 14 de junio de 2011. Confirmó la sentencia impugnada por considerar que el juez constitucional está facultado para ordenar a la entidad accionada que se pronuncie oportunamente, *"pero no es de su resorte compelerla a que lo haga en un sentido determinado"*. Concluyó entonces que la acción de tutela es improcedente para proteger los demás derechos invocados por la señora Romero Arévalo, ya que *"por esta vía no puede pretermirse el trámite administrativo correspondiente"*.⁶

II. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

La acción de tutela interpuesta por la señora María Inocencia Romero Arévalo le plantea a la Corte Constitucional el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una entidad encargada del reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes, (Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca), los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de una persona (María Inocencia Romero Arévalo), al no resolver el recurso de apelación que presentara contra el acto administrativo mediante el cual se le niega la sustitución pensional, luego de haber transcurrido más de cuatro (4) meses, desde el momento en que tal recurso se presentó, desconociendo la entidad que se trata de una mujer de 84 años, que no cuenta con los recursos para suplir en forma independiente sus necesidades básicas?

Para resolver el problema jurídico, se estudiará la procedencia de la acción de tutela en el caso objeto de estudio. En segundo lugar, se analizará la posible vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, en aquellos eventos en los que la entidad encargada del reconocimiento del derecho pensional no ha contestado en forma definitiva las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales presentadas por personas que son sujetos de especial protección constitucional, durante períodos prolongados de tiempo.

3. Procedencia de la acción de tutela para reclamar acreencias prestacionales. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela *"sólo 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"*. En consecuencia, la procedibilidad de la tutela estará supeditada a que se dirija a evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual ha sido caracterizado por la Corte en los siguientes términos:

*"[e]n primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable."*⁷

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado como condición necesaria para establecer la procedencia de la acción de tutela, que el perjuicio irremediable se encuentre acreditado en el expediente, así sea en forma sumaria. No obstante, la Corporación ha aclarado que el accionante puede cumplir con esta carga, mencionando al menos los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable, en consideración a la jerarquía de los derechos cuyo amparo se solicita mediante la acción de tutela y a la naturaleza

informal de este mecanismo de defensa judicial. Específicamente ha dicho:

"No obstante, aunque la prueba del perjuicio irremediable es requisito de la procedencia de la tutela, la Corte ha sostenido que la misma no está sometida a rigurosas formalidades. Atendiendo a la naturaleza informal y pública de la acción de tutela, así como a la jerarquía de los derechos cuya protección se solicita, la prueba del perjuicio irremediable puede ser inferida de las piezas procesales. Así pues, al afectado no le basta con afirmar que su derecho fundamental se enfrenta a un perjuicio irremediable, pero es indispensable que, atendiendo a sus condiciones personales, explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión."⁸

En el caso que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, la accionante es una mujer de ochenta y cuatro (84) años de edad, quien afirma no contar con otro medio de subsistencia. Con fundamento en lo anterior, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela es un medio judicial procedente para resolver la controversia que plantea, porque con ella se busca evitar la consumación de un perjuicio inminente al mínimo vital y a la seguridad social de una persona de ochenta y cuatro (84) años de edad, perjuicio que es considerado grave porque se trata de la subsistencia de un sujeto de especial protección constitucional, quien requiere una decisión inmediata sobre su pensión de sobrevivientes, para evitar que se materialice el daño a sus derechos fundamentales.

4. La omisión del Instituto de Seguros Sociales de resolver el recurso de apelación que presentó la actora contra el acto administrativo que le negó la sustitución pensional luego de haber transcurrido más de cuatro (4) meses, vulnera sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital

La Sala de Revisión debe resolver el problema jurídico que le plantea la omisión del Instituto de Seguros Sociales de decidir el recurso de apelación presentado por la señora María Inocencia Romero Arévalo contra el acto administrativo que le negó la pensión de sobrevivientes, luego de haber transcurrido más de cuatro (4) meses desde su interposición.

En efecto, el 9 de marzo de 2009 la señora María Inocencia Romero radicó ante el Instituto de Seguros Sociales solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento del señor Arturo Romero,⁹ petición resuelta por la entidad accionada mediante Resolución No. 00000422 del 21 de enero de 2010, en la que negó el reconocimiento del derecho. Por lo anterior, la peticionaria interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra del mencionado acto.

El recurso de reposición fue resuelto mediante Resolución No. 028675 del 27 de septiembre de 2010, confirmando lo decidido en el acto administrativo impugnado. Sin embargo, al momento de interponer la acción de tutela el 4 de abril de 2011, el Instituto de Seguros Sociales no había resuelto el recurso de apelación.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente, que la ausencia de resolución de los recursos interpuestos en vía gubernativa, constituye una vulneración al derecho fundamental de petición.¹⁰

Este argumento ha sido planteado, entre otras, en la sentencia T-027 de 2007,¹¹ en la que se estudió una acción de tutela instaurada por una persona que había presentado recurso de apelación en contra de la Resolución mediante la cual el Instituto de Seguros Sociales le había negado el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, pero la entidad accionada no había resuelto el recurso luego de haber transcurrido más de cuatro (4) meses desde el momento de la interposición.

En la mencionada sentencia, la Corte reiteró su jurisprudencia referente a que la interposición de los recursos en la vía gubernativa, además de constituir un requisito previo a la interposición de las acciones judiciales para resolver un conflicto con la administración, también se asimila a un derecho de petición, ya que a través de tales recursos el administrado eleva una petición respetuosa a la autoridad pública que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto.

Adicionalmente, la Corte ha sostenido que el silencio administrativo negativo consagrado en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo,¹² si bien agota el requisito para acudir a la jurisdicción competente, no satisface el derecho de petición.

Ahora bien, la Constitución Política establece que el derecho fundamental de petición no sólo consiste en la facultad de la persona de formular una petición respetuosa ante las autoridades, sino también en el derecho a recibir de ellas una respuesta rápida y de fondo. De ese modo, la respuesta esperada a la petición *"debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición"*.¹³

En casos como la solicitud de reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, la entidad de previsión social correspondiente dispone de un término de dos (2) meses contados a partir de la radicación de la solicitud para pronunciarse, conforme lo establecido en el artículo 1° de la Ley 717 de 2001.¹⁴

La actuación de la entidad accionada afecta los derechos fundamentales de la señora María Inocencia Romero Arévalo, porque la falta de una respuesta concreta y oportuna al recurso de apelación interpuesto en contra del acto administrativo por medio del cual se le negó el derecho, ha impedido que la accionante acceda a una fuente de ingresos propia que le permita vivir la última etapa de su vida en forma digna, vulnerando así sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.

En efecto, la pensión de sobrevivientes ha sido establecida en favor de los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común y para los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento,¹⁵ con el fin de suplir la ausencia repentina del apoyo

económico del pensionado o del afiliado al grupo familiar, y así evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación.¹⁶

Es así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que el propósito de la pensión de sobrevivientes es el de proteger a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte.¹⁷ Ese cometido, hace de la pensión de sobrevivientes un instrumento cardinal para la protección del derecho al mínimo vital de quienes son potenciales beneficiarios, en los términos de ley.

En este caso, la Sala no comparte los fallos de los jueces de instancia que se limitaron a tutelar el derecho de petición de la señora María Inocencia Romero, porque esa decisión implicaría que se ordene a la entidad accionada que resuelva el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, acto innecesario teniendo en cuenta que desde el momento en que el recurso de apelación fue sustentado, han transcurrido mucho más de cuatro (4) meses, por lo tanto ha de entenderse que el silencio de la administración fue negativo.

Al quedar por esta circunstancia agotada la vía gubernativa, la Sala de Revisión considera necesario definir si la señora María Inocencia Romero tiene derecho a la sustitución pensional. Al respecto cabe mencionar algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se han estudiado acciones de tutela interpuestas por personas de muy avanzada edad, a quienes las entidades encargadas del reconocimiento de sus derechos pensionales les han dilatado la resolución de sus casos. En estas circunstancias, la Corte ha optado por pronunciarse sobre la prosperidad de las solicitudes pensionales, con el fin de proteger los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de los tutelantes, por su condición de sujetos de especial protección constitucional.

Así, en la sentencia T-129 de 2007¹⁸ la Corporación estudió una acción de tutela interpuesta por una persona de ochenta y cinco (85) años de edad, que había solicitado el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, pero la entidad encargada del reconocimiento del derecho no había resuelto de fondo la petición argumentando que en su archivo no encontraba la resolución con fundamento en la cual había concedido la pensión de jubilación al causante. En esa oportunidad, la Corte consideró que el derecho primeramente vulnerado era el de petición por falta de una respuesta de fondo a la solicitud pensional, sin embargo, estimó necesario pronunciarse sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, porque esa prestación económica se constituía en un derecho fundamental al tratarse de la única fuente de ingresos de una persona de la tercera edad, razón por la cual, la privación injustificada de ese derecho le ocasionaba un perjuicio irremediable a la tutelante derivado de la afectación de su mínimo vital. Específicamente dijo:

"[...] De acuerdo con decisiones anteriores de esta Corporación, la relación expuesta entre protección de derechos fundamentales y necesidad de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes resulta acreditada cuando (i) la prestación económica que percibía el trabajador o pensionado fallecido constituye el sustento económico de su grupo familiar dependiente y (ii) los beneficiarios de la pensión carecen, después de la muerte del trabajador o pensionado, de otros medios para garantizarse su subsistencia, por lo cual quedan expuestos a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital."¹⁹

Resumiendo lo expuesto se tiene que la acción de tutela no es, de manera general, el instrumento jurídico destinado a obtener el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. En ese sentido, la procedencia de la acción de tutela depende de la acreditación cierta y suficiente de la inminencia de un perjuicio irremediable, que para el caso concreto de la prestación en comento depende de la comprobación acerca de la afectación del mínimo vital por la privación de los recursos económicos que aportaba a su familia dependiente el trabajador o pensionado, necesarios para garantizar la subsistencia en condiciones dignas. Adicionalmente, la evaluación sobre la identificación del perjuicio irremediable está sujeta a gradación en cuanto a su intensidad cuando el afectado es un sujeto de especial protección constitucional, como es el caso de los adultos mayores."

En aplicación de la jurisprudencia citada, la Corte ordenó a la entidad accionada que le reconociera a la actora la sustitución pensional, teniendo en cuenta que era una persona de la tercera edad, cuyo mínimo vital estaba siendo afectado por la negativa injustificada de la entidad de reconocer tal prestación, ya que esa decisión le imponía a la peticionaria la carga de demostrar una situación cuya prueba debía estar en manos de la propia administración.

Debe tenerse en cuenta que en la Resolución No. 00000422 del 21 de enero de 2010, el Instituto de Seguros Sociales negó a la señora María Inocencia Romero Arévalo el reconocimiento de su derecho a la pensión de sobrevivientes, argumentando que la accionante no logró acreditar *"con claridad"*²⁰ *que hubiera hecho vida marital con el causante hasta su muerte, argumentando, entre otras razones, que su dirección no era la misma reportada por el señor Arturo Romero.*²¹

Al respecto, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece que la compañera permanente del pensionado tendrá derecho a la pensión de sobrevivientes, cuando acredite que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y hubiere convivido con este no menos de 5 años continuos con anterioridad a su muerte.²²

Estos requisitos fueron introducidos por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, norma cuya constitucionalidad fue estudiada por la Corte en la sentencia C-1094 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En esta sentencia, la Corte señaló que la finalidad de la pensión de sobrevivientes es proteger a la familia como núcleo esencial de la sociedad, garantizando que las personas que dependían económicamente del causante, continúen recibiendo unos ingresos que les permitan subsistir.²³ Así mismo, señaló que el propósito de los mencionados requisitos, es el de *"evitar las convivencias de última hora con quien está a punto de fallecer y así acceder a la pensión de sobrevivientes"*, así como, la de *"protege[r] a otros posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes"*.

En el caso objeto de estudio, la Sala encuentra que la señora María Inocencia Romero conformó una familia²⁴ con el señor Arturo Romero, la cual se construyó durante cuarenta y nueve (49) años de convivencia y ayuda mutua, en los cuales procrearon diez (10) hijos. Esta situación desvirtúa que la unión de la actora con el pensionado hubiera sido de "última hora".

Ahora bien, el Instituto de Seguros Sociales negó el reconocimiento del derecho argumentando que la tutelante no acreditó haber hecho vida marital con el causante hasta su fallecimiento.

Al respecto, es pertinente reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en la que se señala que no existe una tarifa probatoria para acreditar la unión marital de hecho y que esta puede ser demostrada por medio de declaraciones rendidas bajo la gravedad de juramento por testigos, sobre la convivencia de la pareja.

En efecto, en la sentencia T-717 de 2011,²⁵ la Sala Novena de Revisión estudió una acción de tutela interpuesta por el compañero permanente de una persona que falleció, quien presentó demanda ante la jurisdicción ordinaria solicitando la declaración de la unión marital de hecho que sostuvo por cerca de treinta (30) años con su compañero, para lo cual aportó declaraciones rendidas por familiares del difunto que confirmaron la convivencia de la pareja. La juez de familia consideró que a pesar de que las declaraciones acreditaban la convivencia, el demandante no aportó una plena prueba de la unión marital, como una escritura pública o un acta de conciliación suscrita por los miembros de la pareja, tal como en su concepto, lo exigía la Ley 979 de 2005. La Corte Constitucional consideró que la interpretación hecha por la juez de familia de la norma legal era contraevidente y, por lo tanto, vulneraba el derecho al debido proceso del actor. Asimismo, la Corte sostuvo que la juez de conocimiento en su sentencia incurrió en un defecto fáctico, porque no valoró las declaraciones aportadas por el compañero permanente supérstite, sin tener en cuenta que la unión marital de hecho se puede acreditar por cualquiera de los medios probatorios contenidos en el Código de Procedimiento Civil, tal como lo establece el artículo 4° de la Ley 54 de 1990, modificado por el artículo 2° de la Ley 979 de 2005.

Por lo tanto, debe analizarse en el caso objeto de estudio si de las pruebas aportadas puede deducirse el cumplimiento del mencionado requisito. Con este fin, en la Resolución No. 00000422 del 21 de enero de 2010, el Instituto de Seguros Sociales afirmó que en el expediente administrativo obra copia de las declaraciones extrajuicio rendidas por las señoras Alejandrina Bautista de Ortiz y Genoveva Parada Cristiano, quienes declaran que la señora María Inocencia Romero Arévalo y el señor Arturo Romero convivieron bajo el mismo techo en unión marital desde el 15 de agosto de 1942 hasta el 18 de febrero de 2009, fecha en que este último falleció. Al respecto, es pertinente indicar que en el artículo 25 de la Ley 962 de 2006, norma vigente al momento en que el Instituto de Seguros Sociales negó la pensión de sobrevivientes a la señora Romero, se prohibían las declaraciones extrajuicio, sin embargo, respecto del reconocimiento o pago de derechos pensionales, tales declaraciones, bajo juramento servían de prueba para acreditar el cumplimiento de requisitos para acceder a dichos derechos.²⁶

Así mismo, en la sustentación del recurso de apelación presentado por la señora María Inocencia Romero en contra de la Resolución No. 00000422, la accionante afirma que convivió con el señor Arturo Romero durante 49 años, que durante este tiempo conformó con el causante una familia en la cual procrearon diez (10) hijos, y aportó al expediente administrativo copia de los registros civiles de nacimiento de siete (7) de ellos.²⁷

Con base en las pruebas aportadas, la Sala de Revisión estima que existen elementos probatorios suficientes para considerar que la actora convivió con el causante hasta el momento de su muerte, y por lo tanto, que cumple con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes por ella reclamada.

Ahora bien, el Instituto de Seguros Sociales encontró dudas sobre la convivencia efectiva de la tutelante con el pensionado, porque *"en el expediente que se abrió al momento de solicitar la pensión de vejez el asegurado no solicit[ó] el incremento por hijos menores ya que según la declaración de la señora MARIA INOCENCIA ROMERO AREVALO existe una hija hoy de 39 años y en esa época (1986) este sería menor de edad y en cambio si presenta los documentos de la señora OMAIRA PINZÓN DE ROMERO en calidad de cónyuge por la cual si recibía incremento"*.²⁸

Como puede observarse, la decisión se fundamentó, entre otros,²⁹ en un indicio, construido a partir de una omisión del pensionado en el año de 1986, al momento de reclamar su pensión de vejez. Sin embargo, la entidad accionada no valoró los elementos probatorios que tenía a su disposición, tales como las declaraciones extrajuicio, ni manifestó porque no fueron tenidas en cuenta para acreditar la convivencia de la reclamante con el señor Arturo Romero. En esas condiciones, la omisión al evaluar todas las pruebas, soporte de la solicitud de la actora, en que incurrió el Instituto de Seguros Sociales, constituye una vulneración a los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de una persona de avanzada edad, que dependía económicamente del pensionado fallecido y, ante su ausencia, quedó en una situación de extrema vulnerabilidad.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que ningún otro beneficiario solicitó el reconocimiento de la prestación económica reclamada dentro del proceso administrativo y en los documentos que obran en el expediente tampoco se evidencia la existencia de otros familiares con igual o mejor derecho. Ello quizás porque la señora Omaira Pinzón de Romero, con quien contrajo matrimonio católico, falleció el 10 de julio de 2004, según se acredita en el registro de defunción aportado al trámite administrativo y porque los hijos del causante eran a la fecha del fallecimiento del señor Romero, mayores de edad.

Por las razones expuestas, la Sala de Revisión reconocerá el derecho a la pensión de sobrevivientes de la señora María Inocencia Romero Arévalo, en la medida en que encontró suficientes evidencias para concluir que la accionante convivió durante más de cinco (5) años continuos con el señor Arturo Romero y acreditó que hizo vida marital con el causante hasta su muerte.

Ahora bien, debe establecerse si el amparo se reconocerá en forma definitiva o como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta las particularidades del caso en estudio. Al respecto, en la sentencia T-264 de 2010 la Sala Tercera de Revisión reconoció en forma definitiva la pensión de sobrevivientes a la compañera permanente de un pensionado del Instituto de Seguros Sociales, a quien se le había negado el

reconocimiento del derecho con el argumento que no acreditó haber convivido con el causante durante los cinco años anteriores a su fallecimiento. En esa oportunidad, la Corte consideró que debía reconocer la pensión de sobrevivientes en forma definitiva, porque el medio ordinario para la protección del derecho era ineficaz, por cuanto:

"i) la demandante en tutela es un sujeto de especial protección constitucional en razón a su estado de extrema pobreza, precaria situación de salud y analfabetismo³⁰; ii) su derecho al mínimo vital está gravemente afectado, debido a que su subsistencia dependía exclusivamente de su compañero permanente fallecido; iii) hay certeza del derecho a la pensión de la accionante, pues se constató que la entidad accionada al no reconocer el derecho a la pensión sustitutiva de la accionante no tenía una fundamentación jurídica acorde con la finalidad legal y constitucional de las normas que orientan esta materia, lo que abiertamente vulneró el derecho a la seguridad social de la demandante en tutela, y iv) la gestora del amparo asumió la carga procesal administrativa para la defensa de su derecho."³¹

En el presente caso, la Sala también reconocerá en forma definitiva el derecho a la pensión de sobrevivientes de la señora María Inocencia Romero, porque, al igual que en el proceso citado, i) está acreditado que la actora es un sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad³²; ii) su derecho al mínimo vital está siendo gravemente afectado porque no cuenta con una fuente de ingresos propia, debido a que dependía económicamente de su compañero permanente; iii) existe certeza de su derecho a la pensión de sobrevivientes, porque se encontró que el Instituto de Seguros Sociales negó el reconocimiento del derecho con argumentos contrarios a la finalidad constitucional y legal de las normas que regulan la materia, lo que vulneró sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital.

En consecuencia, en la parte resolutive de esta sentencia se revocarán los fallos de instancia que protegieron únicamente el derecho de petición de la accionante, y en su lugar, se ampararán los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Inocencia Romero Arévalo, reconociendo en forma definitiva su derecho a la pensión de sobrevivientes a partir del fallecimiento del causante.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 14 de junio de 2011, que confirmó el expedido por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá el 25 de abril de 2011, y en su lugar tutelar los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de la señora María Inocencia Romero Arévalo.

Segundo.- RECONOCER en forma definitiva, el derecho a la pensión de sobrevivientes de la señora Alejandrina Setien Cruz, en los términos establecidos en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, que en un término de ocho (8) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, reconozca y pague en forma definitiva la pensión de sobrevivientes a favor de la señora María Inocencia Romero Arévalo, como beneficiaria del señor Arturo Romero, a partir del momento del fallecimiento del causante.

Cuarto.- Una vez expedido el acto administrativo de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, en cumplimiento de la orden impartida en el numeral tercero de la sentencia, el ISS deberá remitir copia del mismo a la Corte Constitucional, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Quinto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto del veintinueve (29) de septiembre de dos mil once (2011),

proferido por la Sala de Selección Número Nueve, ordenando su acumulación con otro expediente por presentar unidad de materia. Sin embargo, la Sala de Revisión mediante Auto del 24 de enero de 2012 ordenó su desacumulación, teniendo en cuenta que el proceso presenta elementos jurídicos que singularizaban la situación fáctica en él contenida.

2 En el expediente obra copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Inocencia Romero Arévalo, documento en el que consta que la tutelante nació el 12 de noviembre de 1927 (folio 35 del cuaderno No. 1). En adelante, cuando se haga referencia a un folio debe entenderse que hace parte del cuaderno No. 1, a menos que se diga expresamente lo contrario.

3 En el expediente obra copia de la Resolución No. 00000422 del 21 de enero de 2010, expedida por el Instituto de Seguros Sociales "[p]or medio de la cual se resuelve recurso (sic) una solicitud en el Sistema General de Pensiones Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida", en el cual se indica que la señora María Inocencia Romero Arévalo declaró que "convivió bajo el mismo techo y mesa con la señora MARÍA INOCENCIA ROMERO ARÉVALO en Unión Marital de Hecho desde 15/08/1942 hasta el 18/02/2009, fecha en la que [f]alleció el señor ARTURO ROMERO, que de su unión existen siete (07) [h]ijos hoy todos mayores de edad [...]", así mismo, se señala que en el expediente pensional No. 26630 "obra copia auténtica del Registro Civil de Defunción con indicativo serial No. 06677952, donde consta que el asegurado ARTURO ROMERO falleció el 18/02/2009." (Folio 31).

4 Folios 31 – 33.

5 Folio 46.

6 Folios 3-10 del cuaderno No. 2.

7 Sentencia T-1316 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes). En esta sentencia se estudia si es procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que el accionante había presentado una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, para solicitar el incremento de su mesada pensional. En este caso, la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia, que negaron el amparo del derecho, pues consideró que en el caso en concreto no se configuraba una situación irremediable. Esta providencia reitera los argumentos planteados en la sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

8 Sentencia T-290 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona a quien se le había reconocido una pensión de invalidez convencional, pero posteriormente se le practicó un nuevo dictamen de calificación de su pérdida de capacidad laboral, en el cual se lo calificó con un porcentaje menor al requerido convencionalmente para acceder al beneficio pensional, dictamen con fundamento en el cual se revocó su pensión. La Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales del actor dejando sin efectos el acto administrativo por medio del cual se revocó la pensión de invalidez del actor y ordenando la reincorporación del actor a la nómina de pensionados, en aplicación de los principios de favorabilidad y condición más beneficiosa, así como en el criterio de que las normas de inferior categoría a la legal, no puede establecer condiciones más gravosas para el reconocimiento de derechos laborales. Respecto de la prueba del perjuicio irremediable, la Corte tuvo en cuenta que la afirmación del actor respecto a que su mesada pensional era su única fuente de ingresos no fue controvertida. Adicionalmente, consideró la edad del actor y el porcentaje de su pérdida de capacidad laboral como elementos para deducir la dificultad del actor para acceder a otra fuente de ingresos que le permitiera suplir sus necesidades básicas. Finalmente, tuvo en cuenta el valor de la mesada pensional para concluir que la revocatoria de la pensión de sobrevivientes estaba afectando el derecho al mínimo vital del actor.

9 El señor Arturo Romero falleció el 18 de febrero de 2009, según registro civil de defunción con indicativo serial No. 06677952 (folio 31).

10 Asimismo, se pueden revisar las sentencias T-304 de 1994 (MP. Jorge Arango Mejía), T-294 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-1160 A de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-795 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-1086 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-929 de 2003, T-316 de 2006 y T-181 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

11 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12 Artículo 60 del Código Contencioso Administrativo. "*Silencio administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. // El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas. // La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1o., no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.*"

13 Sentencia T-377 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

14 Ley 717 de 2001, "por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones", artículo 1º: "El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho."

En cuanto al plazo máximo para el reconocimiento del derecho pensional, el artículo 4 de la Ley 700 de 2001 establece: "A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes. [...]."

15 Artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

16 Sentencia C-556 de 2009 (MP. Nilson Pinilla Pinilla). En esta sentencia, la Corte estudia la acción pública de inconstitucionalidad contra los literales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2003 que modificó el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, en el cual se establecen los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. La Corte declaró la inexequibilidad de las normas demandadas, porque en ellas se estableció el requisito de fidelidad al Sistema, medida en materia de seguridad social que consideró regresiva, por tratarse de un requisito más riguroso a los contemplados en la norma anterior.

17 Ver sentencia C-1176 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En el mismo sentido se pueden revisar, entre otras, la sentencia C-1094 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), y la sentencia C-1035 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

18 MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

19 [Ver,] Corte Constitucional, sentencias T-134 [de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño)] y T-1283 [de 2001 (Manuel José Cepeda Espinosa)].

20 En la Resolución No. 00000422 del 21 de enero de 2010, el Instituto de Seguros Sociales manifestó: "*Que la señora MARÍA INOCENCIA ROMERO ARÉVALO, no logra determinar con claridad la ACREDITACIÓN DE VIDA MARITAL CON EL CAUSANTE HASTA SU MUERTE, [...].*" (Mayúscula sostenida en texto original) (Folio 32).

21 Debe aclararse que la actora, según lo manifiesta, fue la compañera permanente del señor Romero, el cual convivió, al parecer, el forma simultánea con su esposa y la señora María Inocencia Romero. Con la señora Romero tuvo diez (10) hijos, siete (7) de los cuales fueron reconocidos por este, según lo acepta el mismo ISS, en la Resolución a través de la cual niega el derecho. (Folio 31).

22 Ley 100 de 1993, artículo 47. "*Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: // a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte; [...].*"

23 Sentencia T-1094 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En esta sentencia, la Corte manifestó: "*La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades.*"

24 Constitución Política de Colombia, artículo 42: "*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. [...].*"

25 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

26 El artículo 25 de la Ley 962 de 2005, establecía: "*Artículo 10. Prohibición de declaraciones extrajuicio. En todas las actuaciones o trámites administrativos, suprimase como requisito las declaraciones extrajuicio ante juez o autoridad de cualquier índole. Para estos efectos, bastará la afirmación que haga el particular ante la entidad pública, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento. Cuando se requieran testigos para acreditar hechos ante una autoridad administrativa bastará la declaración que rindan los mismos bajo la gravedad del juramento, ante la misma autoridad, bien sea en declaración verbal o por escrito en documento aparte, sin perjuicio de que el afectado con la decisión de la administración pueda ejercer el derecho de contradicción sobre el testimonio. // Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones, ni para los casos previstos en materia del Sistema General de Seguridad Social en Salud y riesgos profesionales, ni para los relacionados con Protección Social que establezca el Gobierno Nacional". Esta norma fue modificada por el artículo 7° del Decreto Ley 19 de 2012, en la que se consagra: "Prohibiciones de declaraciones extrajuicio. El artículo 10 del Decreto 2150 de 1995, modificado por el artículo 25 de la Ley 962 de 2005, quedará así: // 'Artículo 10. Prohibición de declaraciones extra juicio. Se prohíbe exigir como requisito para el trámite de una actuación administrativa declaraciones extra juicio ante autoridad administrativa o de cualquier otra índole. Para surtirla bastará la afirmación que haga el particular ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento.'."*

27 Folio 31.

28 Folio 32.

29 Además del ya señalado: el señor Arturo Romero reportó al ISS una dirección diferente a la de la señora María Inocencia Romero Arévalo.

30 Advierte esta Sala que no basta para el amparo definitivo que el solicitante sea un sujeto especial de protección constitucional, sino que ha de satisfacer los demás requisitos expuestos.

31 Sentencia T-264 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

32 En el expediente obra copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Inocencia Romero Arévalo, documento en el que consta que la tutelante nació el 12 de noviembre de 1927 (folio 35), luego contaba con 83 años de edad al momento de interponer la acción de tutela.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:52:23