

TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO - Los derechos al mínimo vital, dignidad humana, vida, educación, seguridad social y debido proceso administrativo / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL - Madre cabeza de familia que se desempeña como auxiliar de limpieza / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE - Por la muerte de su hijo hasta cuando el juez natural se pronuncie respecto a la acción ordinaria / REGIMEN PENSIONAL FUERZA PÚBLICA - Orden de beneficiarios de pensiones por muerte en servicio activo

En el caso específico, esta Sala de Subsección debe argumentar que si bien la jurisprudencia de esta Corporación, en múltiples ocasiones, ha rechazado por improcedentes las solicitudes de nulidad de resoluciones a través de la acción de tutela, toda vez que existen otros mecanismos de defensa judicial a los cuales se puede acudir, cuando se trata de madres cabeza de familia en situación de debilidad manifiesta esta noción debe ser repensada (...). De esta manera, se ve que el hecho de recibir la pensión de sobreviviente de su hijo representa la posibilidad de gozar plenamente de sus derechos y los de su familia, en especial el derecho a la vida digna, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación y a la vivienda digna. Siendo así, se ve que si bien en este caso la [actora] no dependía total y absolutamente de su hijo, la finalidad de la pensión de sobrevivientes es suplir la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha Prestación sin que ello implique que deban demostrar falta absoluta de recursos propios (...). En la Resolución No. 00177 de 20 de enero de 2016, la dirección general de la Policía Nacional determinó que la [actora] no debía ser acreedora de pensión de sobreviviente, debido a que, a su juicio, la accionante no había acreditado la condición de dependiente económica del causante (...). En ese sentido, si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional en la sentencia C-111 del 2006 determinó que la dependencia económica también se presenta cuando una persona demuestra que debido a la falta de ayuda financiera del cotizante fallecido ha experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, esta Sala de Subsección debe determinar que en este caso hay una afectación grave y real de los derechos fundamentales de la [actora] por lo que la acción de tutela se torna en el mecanismo idóneo para invocar su amparo transitorio, ya que no puede exigírsele previamente el agotamiento de las vías ordinarias pues el asunto cobra relevancia constitucional al tratarse de sujeto de especial protección en situación de debilidad manifiesta.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 5 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 42 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 43 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 1/ DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 6 NUMERAL 1 / LEY 82 DE 1993 - ARTÍCULO 2 / DECRETO 4433 DE 2004 - ARTÍCULO 11

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad ver: Corte Constitucional, sentencia T- 145 de marzo de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo, sentencia T- 983 de 13 de septiembre de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Acerca de la mujer cabeza de familia como sujeto de especial protección constitucional ver: Corte Constitucional, sentencia T- 926 de 09 de diciembre de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, sentencia SU- 388 de 13 de abril de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, sentencia C- 184 de 4 de marzo de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, sentencia T- 803 de 12 de noviembre de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-41-000-2016-01287-01(AC)

Actor: LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

La Sala de Subsección decide la impugnación interpuesta por LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ en contra de la sentencia del 29 de junio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que rechazó por improcedente la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

La señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, mediante apoderado judicial, instauró una acción de tutela en contra de la Nación - Ministerio de Defensa –Policía Nacional, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, vida, mínimo vital, educación, seguridad social y debido proceso administrativo.

1. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

1. El patrullero CRISTIAN VITELIO ZÚÑIGA, hijo de la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, se desempeñaba como patrullero de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional. Este se encontraba de franquicia los días 21 y 22 de febrero de 2016, esta fue autorizada por la Compañía Antinarcóticos de la Policía Nacional.
2. El 21 de febrero de 2015, el patrullero CRISTIAN VITELIO ZÚÑIGA perdió la vida en un accidente de tránsito.

3. El hijo de la accionante no tenía ni pareja ni hijos. Sin embargo, era el responsable económico de su mamá y sus hermanos.
4. La señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ solicitó al Jefe del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional que le fuera reconocido el derecho a la pensión de sobreviviente.
5. Mediante la Resolución no. 01397 del 6 de octubre de 2015, la Subdirectora General de la Policía Nacional resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º. Reconocer y ordenar pagar la suma de TREINTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CATORCE PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS (\$ 37'245.514,56), por concepto de compensación por muerte del señor Patrullero (F) CRISTIAN VITELIO ZÚÑIGA BUYUCUÉ a favor de la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, identificada con la cédula de ciudadanía 55.150.457.

ARTÍCULO 2º Negar el reconocimiento de pensión de sobrevivientes a la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, como madre del causante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.”

6. Esta resolución fue confirmada por el Acto Administrativo no. 01753 del 15 de diciembre de 2015 proferido por la Subdirección General de la Policía Nacional.
7. La accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra las Resoluciones Nos. 01397 y 01753 del 2015, en el que solicitó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente. Sin embargo, mediante la Resolución 00177 del 20 de enero de 2016, la Dirección General de la Policía Nacional resolvió el recurso y confirmó las resoluciones anteriores.

2. Pretensiones

Las pretensiones de la acción de tutela son las siguientes (Fl.38-39):

“Tutelar los derechos fundamentales de mi defendida señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, como son el derecho a la dignidad humana, a una vida digna, derecho a un mínimo vital, derecho a la educación, derecho a la seguridad social, derecho a una alimentación adecuada, derecho a una vivienda digna y derecho al debido proceso administrativo, y ordenar a la entidad demandada conceder la pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su hijo señor Patrullero CRISTIAN VITELIO ZÚÑIGA BUYUCUÉ, debido a que mi defendida es una persona que requiere de la especial protección del estado, al ser madre cabeza de familia, bajo responsabilidad de dos menores de edad y no cuenta con los medios necesarios para poder llevar una vida digna, ya que después de la muerte de su hijo su situación empeoró ya que dependía de la ayuda económica que le brindaba el mismo.

Solicito igualmente revocar o dejar sin efectos las resoluciones no. 01397 de fecha 06 de octubre de 2015 firmada por la señora Mayor General LUZ MARINA BUSTOS CASTAÑEDA Subdirectora General de la Policía Nacional. Así mismo, solicito revocar o dejar sin efecto la resolución no. 00177 del 20 de enero de 2016 de la Dirección General de la Policía Nacional en cabeza del señor General Rodolfo Palomino López, como Director General de la Policía, mediante la cual confirma las resolución no. 01397 del 2015.

Se ordene a la accionada que reconozca el derecho a la pensión de sobrevivientes a la que tiene derecho la actora como beneficiaria por la muerte de su hijo y, además, se le reconozca y pague la compensación por la muerte de su hijo.”

3. Trámite de la acción de tutela

Mediante auto del 17 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, admitió la acción de tutela en referencia y ordenó notificar al Director General y al Subdirector General de la Policía Nacional.

3.1 La **Policía Nacional** argumentó que la acción de tutela debía ser rechazada por improcedente. A su juicio, la accionante no agotó los mecanismos ordinarios

de defensa judicial, debido a que antes de presentar la acción de tutela debió interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. Providencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante sentencia del 29 de junio de 2016, rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, al considerar que no se agotaron los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

5. Impugnación

La accionante impugnó la decisión, por lo que solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución 00177 del 20 de enero de 2016. Argumentó que en este caso al tratarse de una madre cabeza de familia en situación de vulnerabilidad manifiesta, la acción de tutela debía ser reconocida como mecanismo transitorio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta al artículo 86 de la Constitución Política, establece:

"Artículo 1o. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto".

Este mecanismo fue concebido por el constituyente para la protección inmediata, oportuna y adecuada, ante situaciones de amenaza o vulneración, de los derechos fundamentales, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. La acción, sin embargo, es

subsidiaria a otras herramientas judiciales que permitan proteger los derechos fundamentales del accionante, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

1. Problema jurídico

La Sala de Subsección se ha planteado dos problemas jurídicos para este caso concreto: i) ¿la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ agotó los mecanismos ordinarios de defensa judicial antes de interponer la acción de tutela contra las Resoluciones 01397 del 2015 y 00177 del 20 de enero de 2016?; ii) en caso de no haber presentado algún recurso ¿es posible conceder la pensión de tutela como mecanismo transitorio?

2. Sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad

Como se señaló anteriormente, el carácter subsidiario de la acción de tutela implica que los medios ordinarios de defensa para la protección de los derechos - siempre que sean idóneos y eficaces- no puedan ser desplazados o suplantados por la acción de tutela.

Ello, como lo ha referido la Corte Constitucional, salvaguarda las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, garantiza su independencia y preserva “la plenitud de las formas propias de cada juicio”, garantía integrante del debido proceso constitucional, que supone la aplicación de los procedimientos debidos a cada caso concreto¹.

De esta forma, cuando existe otro medio de defensa judicial, idóneo y eficaz no es procedente la acción de tutela. Por supuesto, la idoneidad y eficacia del medio de defensa se definen en función del caso concreto, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el solicitante y, además, dependen de la existencia o no de un perjuicio irremediable, en los términos del numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

¹ En este sentido, entre otras, se pueden confrontar las sentencias T-145 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-983 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), de la Corte Constitucional.

3. La mujer cabeza de familia como sujeto de especial protección constitucional

La Constitución consagró a la familia como una institución básica de la sociedad y por este motivo merece amparo especial por parte del Estado². En ese sentido, la Constitución Política trae un concepto de familia muy amplio, pues en el artículo 42 de la Carta, se estableció que “[s]e 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 (...)”. De esa manera la familia surge, entre otros, por el matrimonio, la unión marital de hecho o la adopción. En este orden de ideas, el vínculo familiar puede estar conformado por una madre soltera y su hijo o hija, e incluso por un padre y sus descendientes, igualmente se puede dar entre hermanos, hermanas, primos, nietos y abuelos.

La Carta dispuso en su artículo 43 que “(...) El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (...)”; amparo que se debe brindar aún si aquella no es madre de los demás miembros del núcleo familiar que dependen de ella, ya sean abuelos, padres, o hermanos. En este sentido, el inciso segundo del artículo 2º de La ley 82 de 1993 establece que “(...) es Mujer Cabeza de familia, quien (...) ejerce la jefatura del hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar (...)”.³

² Artículo 5º C.P. “*El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*”

³ El texto completo: ARTÍCULO 2o. JEFATURA FEMENINA DE HOGAR. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1232 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de la presente ley, la Jefatura Femenina de Hogar, es una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la especial situación en la que se encuentran las mujeres cuando tienen su rol de madres cabeza de familia y la necesidad de una protección que les ofrezca una forma de hacer más llevadera la difícil tarea de asumir en forma solitaria las riendas del hogar⁴. La Sentencia C-184 de 2003⁵ sostiene:

“3.2.2. Como se indicó, uno de los roles que culturalmente se impuso a la mujer fue el de ‘encargada del hogar’ como una consecuencia del ser ‘madre’, de tal suerte que era educada y formada para desempeñar las tareas del hogar, encargarse de los hijos y velar por aquellas personas dependientes, como los ancianos. Sin desconocer la importancia que juega toda mujer, al igual que todo hombre, dentro de su hogar, el constituyente de 1991 quiso equilibrar las cargas al interior de la familia, tanto en las relaciones de poder intrafamiliar, como en cuanto a los deberes y las obligaciones de las que cada uno es titular.

[...]

El apoyo especial a la mujer cabeza de familia es un mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas. Con él se buscó (i) promover la igualdad real y efectiva entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad.”

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha precisado sobre esa protección especial que no toda mujer, por el hecho de serlo, ostenta la calidad de madre cabeza de familia, pues para tener tal condición es necesario que:

En concordancia con lo anterior, es Mujer Cabeza de Familia, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

⁴ Ver sentencias T-926 de 2009 y SU-388 de 2005.

⁵ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

“(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental ó, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar”⁶.

Recientemente, la Sentencia T- 803 de 2013 reiteró que con la protección a las madres cabeza de familia se busca preservar las condiciones dignas de sus hijos y de las personas que dependen de ella:

“La categoría de mujer cabeza de familia busca entonces “preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos”. Tal condición encierra el cuidado de los niños y de personas indefensas bajo su custodia, lo que repercute en los miembros de la familia, e implica de igual manera, por vía de interpretación, la protección hacia el hombre que se encuentre en situación similar.

En conclusión, la protección a la mujer por su especial condición de madre cabeza de familia, se desprende de lo dispuesto en los artículos 13 y 43 constitucionales, a los cuales se suman los preceptos 5° y 44 ib., que prevén la primacía de los derechos inalienables de la persona, al tiempo que amparan a la familia y de manera especial a los niños”. (Subrayado fuera del texto)

⁶ Sentencia SU-388 de 2005 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

En consecuencia, las mujeres que tienen bajo su cargo en forma permanente la responsabilidad de hijos menores propios o ajenos y de otras personas incapacitadas para trabajar y, que dependan de ella, tanto afectiva como económicamente, gozan de especial protección constitucional.

4. Caso en concreto

En el escrito de impugnación la accionante argumenta que en este caso interpuso la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la sentencia T-290 de 2005 de la Corte Constitucional precisó:

“[E]l perjuicio irremediable no es rigurosa ni se encuentra sometida a ritualidades específicas, la Corte Constitucional ha sostenido que, frente a casos especiales, el perjuicio irremediable puede presumirse. La Corte reitera en este punto que lo que se exige es que “en la demanda al menos se señalen los hechos concretos que permitan al juez constitucional deducir la ocurrencia de dicho perjuicio”. Por ello, por ejemplo, en el caso de los sujetos de especial protección constitucional, a favor de los cuales la jurisprudencia constitucional ha dispuesto un tratamiento singular, la existencia del perjuicio irremediable se somete a reglas probatorias más amplias, derivadas de la sola condición del afectado, lo cual implica una apertura del ángulo de presunción. En otros casos, la Corte Constitucional ha sostenido que la falta de pago de los salarios y de las mesadas pensionales, cuando el afectado asegura que depende de ellos para subsistir, permite presumir el perjuicio irremediable en materia de mínimo vital. De acuerdo con la argumentación de la Corte, si quien recibe una suma de dinero mensual depende de ella para subsistir, exigirle que pruebe la existencia de un perjuicio irremediable implica someterlo a una prueba excesiva. Así, la Corte ha dicho que es legítimo presumir la inminencia del perjuicio irremediable del individuo que pierde súbitamente su única fuente de subsistencia.”

En el caso específico, esta Sala de Subsección debe argumentar que si bien la jurisprudencia de esta Corporación, en múltiples ocasiones, ha rechazado por improcedentes las solicitudes de nulidad de resoluciones a través de la acción de tutela, toda vez que existen otros mecanismos de defensa judicial a los cuales se puede acudir, cuando se trata de madres cabeza de familia en **situación de debilidad manifiesta esta noción debe ser repensada.**

De los folios obrantes en el expediente, se tiene que la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCÉ: i) es madre cabeza de familia, ya que tiene la responsabilidad permanente de responder por sus dos hijos menores de edad; ii) se desempeña como auxiliar de limpieza en la empresa SERVIATIVA CTA por lo que recibe un salario de \$644.350.00 mensuales (fol. 43); iii) tiene un crédito en la empresa Inversiones y Finanzas Futuras SAS por \$1'550.000.00 (fol. 46) y iv) paga en el “Colegio de Bachillerato Técnico en Comercio y Sistemas Heisenberg” \$152.000.00 mensuales por la pensión de sus hijos (fol. 49).

De esta manera, se ve que el hecho de recibir la pensión de sobreviviente de su hijo representa la posibilidad de gozar plenamente de sus derechos y los de su familia, en especial el derecho a la vida digna, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación y a la vivienda digna. Siendo así, se ve que si bien en este caso la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCE no dependía total y absolutamente de su hijo, la finalidad de la pensión de sobrevivientes es suplir la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado al grupo familiar y, por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de las personas beneficiarias de dicha

Prestación sin que ello implique que deban demostrar falta absoluta de recursos propios. Sobre este asunto, la Corte Constitucional en la sentencia C-111 de 2006 estableció lo siguiente:

“Sin desconocer la trascendencia de los argumentos económicos y financieros previamente señalados que permiten legitimar la importancia del carácter restrictivo de los requisitos y condiciones que dan derecho a reclamar la pensión de sobrevivientes, lo cierto es que el reconocimiento de esta prestación no puede regirse exclusivamente en consideración a la escasez de recursos y a la solvencia económica del sistema financiero, pues en muchas ocasiones, su exigibilidad permite asegurar la protección de los derechos fundamentales de las personas, tales como, la vida, el mínimo vital, la dignidad humana y la educación, cuya prevalencia constitucional se encuentra expresamente reconocida en el artículo 5° del Texto Superior, como un principio esencial del Estado Social de Estado. Así lo ha establecido la Corte, entre otros, en tratándose de personas de avanzada edad, de los niños o de los adolescentes que se encuentran cursando estudios de educación superior.

(...)

En este sentido se ha sostenido que para poder acreditar la dependencia económica, no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos -propio de una persona que se encuentra en estado de desprotección, abandono, miseria o indigencia- sino que, por el contrario, basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna. Así lo señaló, por ejemplo, el Consejo de Estado, al declarar la nulidad del artículo 16 del Decreto 1889 de 1994, mediante el cual se pretendía reglamentar la definición del concepto de dependencia económica, al reiterar la jurisprudencia que sobre protección a los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y al mínimo vital ha fijado esta Corporación.”

En la Resolución No. 00177 de 20 de enero de 2016, la dirección general de la Policía Nacional determinó que la señora ZÚÑIGA BUYUCUÉ no debía ser acreedora de pensión de sobreviviente, debido a que, a su juicio, la accionante no había acreditado la condición de dependiente económica del causante. En ese sentido, la entidad determinó:

“la Policía Nacional [es] una entidad que integra el Estado Colombiano, [por lo que] está obligada a respetar el principio de legalidad y solo le es posible reconocerla compensación por muerte a favor de quien acredita la calidad de beneficiario sin discusión alguna, que para el caso de marras es la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, en calidad de madre del causante; contrario sensu, la pensión de sobrevivientes será negada.” (Fol. 69)

Ahora bien, el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, mediante el que cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, establece lo siguiente:

“Artículo 11. Orden de beneficiarios de pensiones por muerte en servicio activo. Las pensiones causadas por la muerte del personal de Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, y Alumnos de las escuelas de formación, en servicio activo, serán reconocidas y pagadas en el siguiente orden:

11.4 Si no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, siempre y cuando dependieran económicamente del causante.”

En ese sentido, si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional en la sentencia C-111 del 2006 determinó que la dependencia económica también se presenta cuando una persona demuestra que debido a la falta de ayuda financiera del cotizante fallecido ha experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, esta Sala de Subsección debe determinar que en este caso hay una afectación grave y real de los derechos fundamentales de la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ, por lo que la acción de tutela se torna en el mecanismo idóneo para invocar su amparo transitorio, ya que no puede exigírsele previamente el agotamiento de las vías ordinarias pues el asunto cobra **relevancia constitucional** al tratarse de sujeto de especial protección en situación de debilidad manifiesta.

En mérito de lo expuesto **la Sección Segunda, Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **REVÓCASE** la sentencia impugnada del 29 de junio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.
2. **TUTELÁNSE COMO MECANISMO TRANSITORIO** los derechos fundamentales al mínimo dignidad humana, vida, mínimo vital, educación, seguridad social y debido proceso administrativo en su calidad de madre cabeza de familia de la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ. En consecuencia,
3. **ORDÉNASE** al Jefe del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional que en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta

providencia, se le reconozca a la señora LUCY ZÚÑIGA BUYUCUÉ pensión de sobreviviente por la muerte de su hijo, el Patrullero CRISTIAN VITELIO ZÚÑIGA hasta tanto interponga la respectiva Acción Ordinaria, y el Juez Natural se pronuncie respecto de la controversia. Así mismo, la señora ZÚÑIGA BUYUCUÉ deberá ser incluida en la nómina de pensionados de la entidad en el término máximo de dos (2) meses a partir de la notificación de la providencia.

4. NOTIFIQUESE por cualquier medio expedito.

5. ENVIASE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ