

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE
DERECHOS PENSIONALES-Procedencia excepcional

Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de la cual se desprenda vulneración o amenaza a los mismos; el cual sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al tutelante. En ese sentido, la acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido deferido a la jurisdicción ordinaria, como lo son las controversias alusivas a la reclamación de pensiones y otras prestaciones económicas de que se ocupan los jueces laborales, so pena de despojar al amparo de su carácter excepcional. No obstante, con fundamento en la cláusula superior de protección preferente a las personas que, por diversas causas, se hallan en una condición de vulnerabilidad, emanada del artículo 13 de la Carta, este Tribunal ha aceptado la intervención del juez constitucional en asuntos de dicha naturaleza, en los casos en que el promotor del trámite se halla en un estado de debilidad manifiesta.

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Finalidad

El legislador estableció la pensión de sobrevivientes como una prestación cuyo propósito esencial 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."

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Beneficiarios

SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Requisitos que debe acreditar el hijo en condición de invalidez para ser beneficiario

La jurisprudencia constitucional ha puntualizado los presupuestos para acceder a la pensión de sobrevivientes o a la sustitución pensional cuando el reclamante se halla en condición de invalidez. En efecto, quienes aspiren al reconocimiento del derecho en mención por adolecer de una limitación física, mental o sensorial que les impide proveerse su propio sustento, deben demostrar i) su grado de parentesco con el extinto asegurado, ii), encontrarse en estado de "invalidez", y iii) la dependencia económica respecto del causante.

SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Acreditación del parentesco padre e hijo/SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Acreditación de la condición de invalidez del hijo del causante/SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Acreditación de la dependencia económica

PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

El principio constitucional de buena fe está claramente orientado a "erradicar las actuaciones arbitrarias de parte de las autoridades públicas y de los particulares, ya que el fin perseguido es que los hechos de éstos se aparten de subjetividades e impulsos que generen arbitrariedad, y en consecuencia, se ciñan a niveles aceptables de certeza y previsibilidad." Ahora bien: la buena fe se concreta a través de los principios de confianza legítima y respeto por el acto propio, los cuales patentan garantías para los sujetos y comportan límites a las atribuciones en cabeza de las entidades públicas, como lo ha desarrollado la Corte: "Las actuaciones entre los particulares y la administración se rigen por el principio de buena fe, en sus dimensiones de confianza legítima y respeto por el acto propio. En desarrollo de los mismos, las autoridades administrativas deben adecuar sus manifestaciones a los imperativos de confianza, honestidad, decoro y credibilidad que dimanen de la Carta Política, de manera que los particulares puedan confiar en que la administración no va alterar súbitamente las condiciones que rigen sus relaciones con los particulares y en que no va a proferir decisiones que contravengan la línea conductual que soporte los vínculos que mantenga con los individuos."

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

Este Tribunal ha precisado que la confianza legítima ampara aquellas expectativas de los ciudadanos, siempre que las mismas estén fundadas en premisas del ordenamiento jurídico que les den respaldo. No cualquier expectativa se encuentra jurídicamente protegida, pues la confianza debe ser legítima o justificada para que pueda ser amparada por vías judiciales, pues sólo se protegen aquellas 'circunstancias objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles.' Por tanto, el principio de confianza legítima no salvaguarda aquellos comportamientos dolosos o culposos, y sólo opera frente a comportamientos justificados, razonables y genuinos. Así mismo, este principio no cobija aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha dejado establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo, ni frente a situaciones donde el administrado es titular de derechos adquiridos. De manera que sólo opera en los casos en que se tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no será modificada intempestivamente."

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Particularmente, el campo de la reclamación de derechos derivados del sistema de seguridad social es un escenario donde, con mayor notoriedad, el principio de confianza legítima cobra vigencia, dado que envuelve la verificación de requisitos y el agotamiento de trámites a los cuales está supeditado el reconocimiento de prestaciones económicas a favor de los individuos y con cargo a los recursos del sistema. Dado ese contexto, no cabe duda de que las entidades competentes están llamadas a ejercer sus funciones bajo los parámetros de un control riguroso, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del esquema de protección en la adecuada destinación de dichas prestaciones; pero ello no las exime de respetar el principio de confianza legítima frente a los usuarios del sistema, pues el desconocimiento del mismo puede hacer nugatorios los derechos de que son titulares las personas.

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Orden a Colpensiones reconocer a favor de hija en situación de discapacidad

sustitución pensional en proporción que corresponda ante existencia de otra beneficiaria

Referencia: Expediente T-5.724.616

Acción de tutela formulada por Ligia Leonor Camacho de Villate, como curadora de Elva Linares Camacho, contra la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones?

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Octava de la Corte Constitucional, 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

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado 3º Civil del Circuito de Bogotá, y en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Civil?, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Ligia Leonor Camacho de Villate, como curadora de la señora Elva Linares Camacho, contra la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones?.

El expediente de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve, mediante auto proferido el 19 de septiembre de 2016, indicando como criterios de selección el desconocimiento del precedente jurisprudencial y la urgencia de proteger un derecho fundamental.

I. ANTECEDENTES

Hechos

1.1. La señora Elva Linares Camacho –hija del señor Rafael Linares García? nació el 13 de junio de 1954, con problemas de salud que más tarde, a la edad de 3 años, fueron asociados a las enfermedades de epilepsia y crisis convulsivas frecuentes, las cuales afectaron su desarrollo psicomotor.

1.2. Al progenitor de la citada, señor Rafael Linares García, le fue reconocida una pensión de vejez por parte del Instituto de Seguro Social ?hoy Colpensiones?, mediante Resolución No. 011709 de 1992.

1.3. El señor Rafael Linares García falleció el 16 de noviembre de 2001.

1.4. El 9 de mayo de 2006 el Instituto de Seguro Social dictaminó una pérdida de capacidad laboral de la señora Elva Linares Camacho del setenta por ciento (70,00%).

1.5. Mediante sentencia del 28 de marzo de 2008, proferida por el Juzgado 14 de Familia de Bogotá, se corroboró el hecho de que la señora Elva Linares Camacho padece una patología mental tipo síndrome convulsivo asociado a un retraso mental moderado de etiología desconocida, y se concluyó que no tiene capacidad para administrar sus bienes. En consecuencia, se declaró la interdicción por trastorno mental de la citada y se le nombró como guardadora a la

señora María Nubia Uribe Camacho.

1.6. Por sentencia del 16 de octubre de 2008, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala de Familia?, en grado jurisdiccional de consulta, revocó parcialmente la sentencia de primera instancia, en el sentido de designar como guardadora a la señora Ligia Leonor Camacho, hermana de la interdicta.

1.7. En Resolución No. 000684 del 25 de enero de 2010, el Instituto de Seguros Sociales negó la solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes a la señora Elva Linares Camacho, con el argumento de que no cumplía con los requisitos para acceder a la prestación, pues la estructuración del estado de invalidez fue posterior a la fecha de fallecimiento del causante, de modo que al momento del deceso del asegurado la solicitante no dependía económicamente de él.

1.8. Posteriormente, el 13 de noviembre de 2011 se volvió a reclamar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Elva Linares Camacho; oportunidad en la cual se aportaron las pruebas documentales que dan cuenta de su pérdida de capacidad laboral y de que dependía económicamente de su progenitor. En respuesta a dicha solicitud, Colpensiones negó la "reliquidación de la pensión de sobrevivientes", mediante Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015.

1.9. Inconforme con dicha decisión, la interesada interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación.

Mediante Resolución GNR 39109 del 4 de febrero de 2016, Colpensiones resolvió desfavorablemente el recurso de reposición, luego de señalar que "verificado el expediente administrativo se evidencia que mediante radicado BZ 2015_1050370 del 6 de febrero de 2015, se le solicitó al peticionario (curador) que allegara a esta entidad el dictamen de pérdida de la capacidad de la señora Elva Linares Camacho, sin que a la fecha este aún acreditado el aporte de dicho documento".

Más tarde, por Resolución VPB 15003 del 4 de abril de 2016, Colpensiones desató el recurso de apelación, confirmando íntegramente la determinación adversa a la peticionaria, a pesar de que se aportaron los documentos requeridos.

1.10. La señora Elva Linares Camacho tiene actualmente 62 años de edad y por su condición de salud no cuenta con las capacidades físicas y mentales para laborar y, como dependía económicamente de su padre, no tiene los recursos necesarios para su propia subsistencia.

Además, las patologías que padece hacen preciso un tratamiento médico permanente que apareja gastos, lo cual hace más urgente la necesidad de contar con la pensión deprecada.

Contenido de la petición de amparo

A través de apoderado judicial especialmente constituido y por medio de su hermana y curadora ?señora Ligia Leonor Camacho de Villate? la señora Elva Linares Camacho reclama la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la seguridad social en pensiones de la persona discapacitada, a la salud, a la dignidad humana y al debido proceso que le asisten, así como la aplicación de los principios de igualdad, favorabilidad, irrenunciabilidad e imprescriptibilidad en materia pensional; de cuya vulneración acusa a Colpensiones, en vista de que ha negado el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a que, según aduce,

tiene derecho, a pesar de haber acreditado los requisitos para acceder a la prestación.

Con fundamento en lo anterior, solicita que se ordene a la referida administradora de pensiones que reconozca definitivamente la pensión de sobrevivientes a su favor, a partir del 13 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 48 y 53 de la Constitución, y los artículos 47 y 48 de la Ley 100 de 1993.

Asimismo, pide que se ordene a la demandada el pago del retroactivo de las mesadas pensionales desde el 13 de noviembre de 2011, hasta la fecha de su inclusión en nómina.

Para sustentar su solicitud, la accionante acompañó el escrito introductorio de los siguientes documentos:

Copia de la Resolución No. 011709 de 1992, expedida por la Comisión de Prestaciones Económicas del ISS Cundinamarca, por medio del cual reconoció pensión de vejez al señor Rafael Linares García.

1. Copia de la sentencia del 28 de marzo de 2008, por medio de la cual el Juzgado 14 de Familia de Bogotá declara la interdicción por trastorno mental de Elva Linares Camacho y designa como guardadora de la interdicta a María Nubia Uribe Camacho.

Copia de la sentencia del 16 de octubre de 2008, por la cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala de Familia? revocó parcialmente la sentencia dictada por el Juzgado 14 de Familia de Bogotá, para designar a la señora Ligia Leonor Camacho como curadora legítima de la interdicta.

Copia de la diligencia de 20 de agosto de 2014, en la cual la señora Ligia Leonor Camacho de Villate se posesionó en el cargo de curadora definitiva de la señora Elva Linares Camacho ante el Juez 1° (sic) de Ejecución en Asuntos de Familia de Bogotá, quien, a su vez, dejó constancia de que "no existen bienes inventariados y por tanto no hay lugar a su entrega al curador".

Copia del informe remitido por el Grupo de Psiquiatría y Psicología Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses al Juzgado 14 de Familia de Bogotá, en relación con el examen psiquiátrico forense practicado a la señora Elva Linares Camacho el 1° de febrero de 2007 en el marco del proceso de interdicción.

2. **En dicho informe, el médico especialista en psiquiatría Iván Perea Fernández concluyó que "la examinada presenta un cuadro de síndrome convulsivo asociado a un retraso mental moderado que le impide valerse por sí misma y así poder administrar sus bienes".**
3. Copia de oficio del 9 de mayo de 2006, por medio del cual el médico especialista Santiago Buendía, de Medicina Laboral Pensiones del Seguro Social, comunica el resultado de la evaluación médico laboral realizado a la señora Elva Linares Camacho, y califica su pérdida de capacidad laboral en un setenta por ciento (70,00%), con fecha de estructuración de la invalidez del 9 de mayo de 2006. Además, subraya que la citada no puede decidir por sí misma.
4. Copia de la Resolución No. 000684 del 25 de enero de 2010, en la cual el Seguro Social sostiene que la señora Elva Linares Camacho no cumple con los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, dado que la fecha de estructuración del estado de invalidez fue posterior a la fecha del fallecimiento de su padre, por lo que supone que al momento de la muerte del asegurado la solicitante no dependía económicamente de él.

5. En dicho acto administrativo, el Instituto de Seguro Social niega la pensión de sobrevivientes a la tutelante y, en cumplimiento al fallo dictado por el Juez 5° Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá, "reconoce la pensión de sobrevivientes (sustitución pensional) a la señora Rosa Amelia Arango González, en calidad de compañera permanente supérstite" del pensionado, en la totalidad del monto que venía disfrutando el extinto señor Linares García; y ordena el pago del retroactivo correspondiente.

Solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes presentada por la accionante ante Colpensiones el 13 de noviembre de 2014.

6. **Copia de la Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015, por la cual la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones? "niega la reliquidación de la sustitución pensional solicitada por Rosa Amelia Arango González", luego de determinar que para la liquidación de la prestación se tuvo en cuenta el 100% de la mesada que devengaba el causante.**
7. Se adjunta el documento contentivo de la notificación de dicha resolución al apoderado de la solicitante, efectuada el día 3 de diciembre de 2015.

Copia de la Resolución GNR 39109 del 4 de febrero de 2016, por la cual se resuelve desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015. En este acto administrativo Colpensiones señala que "verificado el expediente administrativo se evidencia que mediante radicado BZ 2015_1050370 de fecha 06 de febrero de 2015, se le solicitó al peticionario (curador) que allegara a esta entidad la (sic) dictamen de pérdida de capacidad de la señora ELVA LINARES CAMACHO (...), sin que a la fecha esté aún acreditado el aporte de dicho documento", el cual "se constituye en requisito sine qua non para acceder al reconocimiento de la prestación que se reclama".

8. Copia de la Resolución VPN 15003 del 4 de abril de 2016, mediante la cual Colpensiones se pronuncia sobre el recurso de apelación formulado en contra de la Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015. Allí se decide confirmar en todas y cada una de sus partes el acto recurrido, arguyendo que, si bien se allegaron declaraciones sobre la dependencia económica de la peticionaria respecto del causante, no se acreditó la calidad de beneficiaria de la pensión, como quiera que el dictamen psiquiátrico expedido por el Instituto de Medicina Legal no es válido para demostrar la condición de invalidez en materia pensional, en tanto no es una autoridad competente para el efecto.

Se acompaña la constancia de notificación del acto administrativo al apoderado de la solicitante, de fecha 28 de abril de 2016.

Traslado y contestación de la acción de tutela

Mediante auto del 27 de mayo de 2016, el Juzgado 3° Civil del Circuito de Bogotá admitió a trámite la acción de tutela, dispuso oficiosamente la vinculación del Juzgado 14 de Familia del Circuito de Bogotá y ordenó la notificación del extremo pasivo.

Integrado el contradictorio, las accionadas se pronunciaron en los siguientes términos:

3.1. Respuesta del Juzgado 14 de Familia del Circuito de Bogotá

Por oficio número 016 del 1° de junio de 2016, el Juez 14 de Familia del Circuito de Bogotá manifestó que se remitía a lo decidido al interior del proceso adelantado ante ese

estrado judicial, y aclaró que ninguna de sus actuaciones fue violatoria de los derechos de la accionante.

Además, informó que el expediente respectivo fue remitido al Juzgado 2º de Ejecución en Asuntos de Familia, el 22 de enero de 2014.

3.2. Respuesta del Juzgado 2º de Ejecución en Asuntos de Familia

Con fundamento en lo informado por el Juzgado 14 de Familia del Circuito de Bogotá, por auto del 2 de junio de 2016, el a quo ordenó vincular al trámite al Juzgado 2º de Ejecución en Asuntos de Familia de Bogotá.

En consecuencia, por oficio número 0013 del 3 de junio siguiente, el titular de dicho Despacho hizo una relación de las diferentes etapas que se surtieron al interior del proceso de interdicción de la señora Elva Linares Camacho, y aseveró que no ha vulnerado sus derechos, pues no es de su resorte lo relativo a la sustitución pensional deprecada.

Adicionalmente, allegó copias de algunas piezas procesales del referido proceso de interdicción.

3.3. Respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–

La representante de Colpensiones señaló en su memorial de defensa que no había vulnerado el derecho de petición de la accionante, pues la solicitud elevada por ella fue resuelta mediante el acto administrativo GNR 132665 del 4 de mayo de 2016 "en proceso de notificación".

Estimó, por lo tanto, que se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto, por haberse superado el hecho que dio lugar a la vulneración alegada por la actora, y solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela.

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 9 de junio de 2016, el Juzgado 3º Civil del Circuito de Bogotá "negó por improcedente el amparo constitucional deprecado por Elva Linares Camacho".

Sustentó la anterior determinación en que la demandante disponía de acciones ordinarias para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, toda vez que no encontró que existiera el riesgo de un perjuicio irremediable que habilitara la intervención del juez constitucional para dirimir la controversia.

Impugnación

Inconforme con la decisión del juez de primer grado, la accionante la impugnó dentro del término oportuno, a través de su apoderado.

Este sostuvo que era evidente la situación de vulnerabilidad a la que estaba expuesta la señora Elva Linares Camacho, dado su estado de salud, su avanzada edad y sus precarias condiciones socioeconómicas, todo lo cual la convertía en sujeto de especial protección constitucional y tornaba idónea la acción de tutela frente a otros medios de defensa

judicial.

Insistió que la discapacidad mental era la causa de la dependencia económica de la tutelante hacia su extinto padre, y tras referirse a algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los derechos al mínimo vital y a la seguridad social, así como sobre el perjuicio irremediable, afirmó que la acción sí resulta procedente en el caso concreto.

En vista de lo anterior solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia, con el fin de que se accediera a las pretensiones.

Sentencia de segunda instancia

Por sentencia del 30 de junio de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Civil– confirmó la decisión del a quo, tras reiterar los argumentos relativos al requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

Actuaciones en sede de revisión

Mediante auto del 10 de noviembre de 2016, el magistrado sustanciador dispuso vincular al trámite a la señora Rosa Amelia Arango González, compañera permanente supérstite del señor Rafael Linares García y actual beneficiaria de la pensión de sobrevivientes, para que se pronunciara respecto de lo que a ella concerniera en relación con la solicitud de amparo, teniendo en cuenta que le asiste interés en la causa en tanto podría verse afectada por las decisiones que se adopten.

En el traslado respectivo, la citada guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en 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.

Planteamiento del caso

9. En el asunto bajo estudio, la señora Elva Linares Camacho, actuando a través de su hermana y curadora Ligia Leonor Camacho de Villate, reclama la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la seguridad social en pensiones de la persona discapacitada, a la salud, a la dignidad humana y al debido proceso, así como la aplicación de los principios de igualdad, favorabilidad, irrenunciabilidad e imprescriptibilidad en materia pensional, en vista de que la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones? le ha negado el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a que, según aduce, tiene derecho, debido a que se encuentra en condición de discapacidad y dependía económicamente de su extinto progenitor, beneficiario inicial de la pensión cuya sustitución se solicita.

Arguye que, pese a haber acreditado el cumplimiento de todos los requisitos para ser beneficiaria de la pensión, la entidad accionada se ha valido de distintos pretextos para rehusarse a reconocerle el derecho de que es titular, lo cual le ha ocasionado un grave perjuicio, dado que es una persona de la tercera edad con afecciones de salud mentales que le impiden proveerse por

cuenta propia de los medios necesarios para subsistir, a lo que se añaden los gastos asociados al tratamiento de su enfermedad en que debe incurrir.

Por lo anterior, solicita que el juez constitucional conceda el amparo de los derechos fundamentales invocados, ordenando a la demandada que reconozca de forma definitiva la pensión de sobrevivientes y que pague el retroactivo de las mesadas correspondientes, hasta la fecha de inclusión en nómina.

Dentro del trámite de tutela, Colpensiones esgrimió que ya había dado respuesta de fondo a la solicitud elevada por la actora y que, en ese sentido, se configuraba un hecho superado.

Las decisiones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancias fueron adversas a los intereses de la tutelante.

Problema jurídico a resolver

Como primera medida, corresponde a la Sala Octava de Revisión examinar si en el asunto de la referencia se reúnen los requisitos de procedencia de la acción de tutela, a fin de determinar si, aunque tratándose de una pretensión enfocada al reconocimiento de una prestación económica que normalmente es del resorte de la jurisdicción ordinaria laboral, existe una amenaza de derechos fundamentales que haga pertinente la intervención del juez constitucional.

Precisado lo anterior, es necesario dilucidar si concurren en la accionante los presupuestos previstos en la ley para acceder a la pensión de sobrevivientes reclamada. Para el efecto, será preciso establecer, entonces, si se demuestra que la peticionaria (i) acredita el grado parentesco exigido en relación con el pensionado, (ii) adolece de una afección de salud que se enmarca dentro de la condición de invalidez, y (iii) dependía económicamente del titular original de la pensión.

Verificados dichos aspectos podrá valorarse si las decisiones adoptadas por la autoridad accionada pretermitieron las disposiciones que regulan el reconocimiento de la prestación a que se alude y, como consecuencia de la infracción alegada, conculcaron los derechos que le asisten a la solicitante.

Se identifican, por tanto, los siguientes problemas jurídicos que enmarcan el estudio de la Corte en esta oportunidad: a) ¿la señora Elva Linares Camacho reúne las condiciones para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes que solicitó ante la accionada? y, a partir de ello, b) ¿la conducta asumida por Colpensiones al negar con diferentes argumentos el reconocimiento de la pensión reclamada constituyó una vulneración de los derechos fundamentales invocados, particularmente los de mínimo vital, seguridad social y debido proceso?

Con el objetivo de resolver los mencionados interrogantes, la Sala procederá a efectuar el estudio de los siguientes puntos: (I) Requisitos para la procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de reconocimiento de pensiones; (II) Conceptualización y régimen jurídico de la pensión de sobrevivientes; (III) El principio de confianza legítima en las relaciones entre las autoridades y los particulares; y, desarrollado lo anterior, se dará cuenta del caso concreto.

I. Requisitos para la procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de reconocimiento de pensiones

Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de la cual se desprenda vulneración o amenaza a los mismos; el cual sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al tutelante.

En ese sentido, la acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido deferido a la jurisdicción ordinaria, como lo son las controversias alusivas a la reclamación de pensiones y otras prestaciones económicas de que se ocupan los jueces laborales, so pena de despojar al amparo de su carácter excepcional.

No obstante, con fundamento en la cláusula superior de protección preferente a las personas que, por diversas causas, se hallan en una condición de vulnerabilidad, emanada del artículo 13 de la Carta, este Tribunal ha aceptado la intervención del juez constitucional en asuntos de dicha naturaleza, en los casos en que el promotor del trámite se halla en un estado de debilidad manifiesta.

Ello ocurre, por ejemplo, tratándose de personas de la tercera edad, con afecciones de salud o en condición de discapacidad, a quienes sus circunstancias particulares las sitúa en planos de desigualdad frente a otros ciudadanos y de aguda desventaja frente a las autoridades y los demás estamentos, supuesto bajo el cual es dable que los mecanismos ordinarios no se aprecien idóneos o eficaces de cara a la necesidad urgente de protección.

Tomando en consideración que en ciertos escenarios debe realizarse un análisis más dúctil del requisito de subsidiariedad, la jurisprudencia ha puntualizado los eventos en los que es posible acudir al juez de tutela para reclamar prestaciones de contenido económico:

"En relación con el carácter subsidiario de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de una derecho prestacional, la Corte Constitucional ha establecido que el juez constitucional deberá verificar los siguientes requisitos:

"a. Que se trate de sujetos de especial de protección constitucional.

"b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital,

"c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

"d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados."[1]

Adicionalmente, aunque el trámite de tutela está desprovisto de mayores formalidades, cuando la vulneración alegada se sustenta en el no reconocimiento de una pensión, el juez de amparo está llamado a constatar si del caudal probatorio es plausible inferir que el peticionario reúne los requisitos de orden legal para acceder a la prestación deprecada, toda vez que de dicha verificación dependerá la firmeza de las determinaciones tendientes a salvaguardar los derechos de que se trata:

"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."[2]

En ese orden de ideas, en la hipótesis en que converjan factores que exacerban la vulnerabilidad del accionante y se enfrente la eventual consumación de un perjuicio irremediable, el juez instructor se halla habilitado para investir de plena certidumbre las medidas protectoras otorgadas a través del mecanismo de amparo, otorgándoles un carácter ya no transitorio sino definitivo:

"[C]uando a pesar de que exista un mecanismo idóneo para obtener la protección de los derechos fundamentales invocados, la tutela se declara procedente para obtener el amparo ante la inminencia de que ocurra un perjuicio irremediable, por regla general las órdenes tienen un carácter transitorio con el fin de que el demandante acuda a los mecanismos principales de defensa para que se decida sobre sus pretensiones.

"No obstante, si el peticionario está en situación de debilidad manifiesta, el juez constitucional realizará el examen de la transitoriedad de la medida, en atención a las particularidades del caso, en particular a la posibilidad de exigir al accionante que acuda después a los medios y recursos judiciales ordinarios. Así pues, el juez constitucional puede concluir que, dadas las circunstancias subjetivas del accionante, resulta desproporcionado imponerle la carga de acudir al mecanismo judicial principal."[3]

Conviene anotar que esta Corte ha caracterizado la pensión de sobrevivientes como derivación del derecho a la seguridad social, pero a la vez ha admitido que la misma tiene un alcance iusfundamental en tanto está directamente vinculada a la subsistencia de sujetos de especial protección constitucional:

"La doctrina jurisprudencial de esta Corporación, ha considerado que no obstante su naturaleza prestacional, el derecho a la seguridad social y en especial a la pensión de invalidez, como derivado de aquel, pueda asumir en determinadas circunstancias el carácter de fundamental, dada su íntima relación con los derechos a la vida, al trabajo y a la salud; en efecto, la seguridad social aparece como un principio fundamental y rector de la política social y económica, por tanto, como un derecho programático y de desarrollo legal, pero también goza de carácter de fundamental al ser conexo y paralelo a la vida, al trabajo y la salud; este derecho tiene su expreso reconocimiento genérico en el artículo 48 de la Carta, y específicamente para las personas

disminuidas físicas, sensoriales y psíquicas en los mandatos 13 y 17 superiores (...)

"Una de las manifestaciones contemporáneas de expresión del derecho a la seguridad social es el derecho a la pensión de invalidez, que busca compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud, cuya característica fundamental en su condición de esenciales e irrenunciables (art. 48 C.P.).

"En este orden de ideas, la íntima conexión entre el derecho a la seguridad social y su manifestación a través de la pensión de invalidez y los derechos a la vida y al trabajo y la salud, han llevado a la Corte a afirmar su linaje de derecho fundamental. La pensión de invalidez como especie del derecho a la seguridad social, ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de personas de la tercera edad o disminuidas, física, sensorial o psíquicamente."[4]

Así las cosas, bajo la perspectiva que ofrecen las anteriores consideraciones, la procedencia de la acción de tutela en el ámbito del reconocimiento de pensiones, y en concreto la de invalidez, ha de concretarse a partir del examen sobre las circunstancias particulares de vulnerabilidad que rodean al solicitante, dedicando singular atención en el caso de sujetos que se hallan en un estado de debilidad manifiesta, con el objetivo de justipreciar en cada caso la idoneidad y/o eficacia de otros mecanismos de defensa judicial, según la urgencia de adoptar medidas para salvaguardar los derechos cuya transgresión se alega.

II. Conceptualización y régimen jurídico de la pensión de invalidez

En el instituto jurídico de la pensión de invalidez se plasman varios objetivos trazados por el Constituyente de 1991, entre los que vale destacar la defensa de la familia como núcleo fundamental de la sociedad[5], el derecho irrenunciable a la seguridad social de todos los habitantes del país[6], la obligación del Estado de proteger a los menores de edad[7], a los adultos mayores[8] y a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta[9], y la garantía de un mínimo vital y móvil[10]; además, se patenta en él el principio de solidaridad[11], como uno de los pilares del Estado social y democrático de Derecho.

Concatenándose con estos preceptos superiores, en la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral, el legislador estableció la pensión de sobrevivientes como una prestación cuyo propósito esencial 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."[12]

En desarrollo del principio de universalidad que rige la seguridad social, la pensión de sobrevivientes está prevista en beneficio tanto de todas las personas afiliadas al sistema de seguridad social, tanto las amparadas por el régimen de prima media, como aquellas que han optado por el régimen de capitalización individual, siempre con arreglo a las pautas fijadas en la ley, a fin de que la prestación cumpla su cometido en favor de sus auténticos destinatarios, esto es, que provea la protección que requieren los familiares más allegados del causante que, ante su ausencia, han quedado desamparados.

Así, en lo que toca a los requisitos para acceder a la pensión a que se alude, el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, en la redacción del 12 de la Ley 797 de 2003, prescribe que pueden recibirla los familiares del difunto a quien se le hubiere reconocido una pensión de vejez o invalidez por riesgo común –pensionado– y, cuando no mediara reconocimiento pensional, los familiares de quien hubiere cumplido con un mínimo de semanas de cotización–afiliado–. Este Tribunal ha distinguido ambas situaciones, señalando que en la primera de las hipótesis se habla de sustitución pensional[13], al paso que en la segunda se trata estrictamente de pensión de sobrevivientes.

Igualmente, la ley se ocupa de precisar que no todos los parientes del fallecido pueden reclamar legítimamente la pensión de sobrevivientes, pues, se insiste, esta busca socorrer a los miembros más próximos del núcleo familiar que se enfrentan a una situación de indefensión cuando fallece el pensionado o el afiliado. En ese sentido, el artículo 47 de la misma obra, reformado por el 13 de la Ley 797 de 2003, circunscribe el beneficio pensional a los individuos que ostenten las siguientes calidades, en su orden:

"a) Cónyuge o compañero o compañera permanente o supérstite, de forma vitalicia o permanente dependiendo de la edad (30 años), si procrearon hijos e hicieron vida marital con el causante hasta su muerte y no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

"b) Hijos menores y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de estudio y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

"c) Padres del causante que dependían económicamente de este, en el evento de no existir cónyuge o compañero o compañera permanente e hijos con derecho,

"d) Hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste, a falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho."[15]

En cuanto al monto de la pensión de sobrevivientes, el artículo 48 de la Ley 100 de 1993 determina que en el caso de la sustitución pensional el beneficiario disfrutará de una mesada por el mismo valor que percibía el causante, mientras que los familiares de quien fallece en condición de afiliado recibirán el 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación; con la aclaración de que nunca la prestación podrá ser inferior al salario mínimo legal.

Ahora bien: la jurisprudencia constitucional ha puntualizado los presupuestos para acceder a la pensión de sobrevivientes o a la sustitución pensional cuando el reclamante se halla en condición de invalidez. En efecto, quienes aspiren al reconocimiento del derecho en mención por adolecer de una limitación física, mental o sensorial que les impide proveerse su propio sustento, deben demostrar i) su grado de parentesco con el extinto asegurado, ii), encontrarse en estado de "invalidez", y iii) la dependencia económica respecto del causante.

En lo que concierne al parentesco, el párrafo del citado artículo 47 de la Ley 100 de 1993 prevé que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil. A su vez, el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994 –reglamentario de la mencionada ley? establece que "el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión

de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil."

Es pertinente anotar que esta Corporación ha aceptado que en el estudio que realiza el juez constitucional en torno a la demostración del parentesco se valoren circunstancias adicionales, como la no oposición por parte de la entidad administradora frente a la satisfacción de este requisito, lo cual supone que dentro de la órbita de sus competencias ha verificado que sí existe tal vínculo:

"Sin embargo, existen otros mecanismos que el juez de tutela debe tener en cuenta a la hora de analizar el cumplimiento de esta exigencia legal, por ejemplo, en la Sentencia T-140 de 2013, esta Corporación determinó que este requisito se encontraba satisfecho, pues el fondo de pensiones demandado en más de una oportunidad afirmó que efectivamente existía un vínculo filial entre la accionante y el titular de la pensión de vejez. Así las cosas, ante la aseveración realizada y la inexistencia de oposición, la Corte consideró que existía un indicio suficiente para entender satisfecho el requisito de la demostración de la relación filial."[16]

Para comprobar el cumplimiento del requisito de invalidez es preciso remitirse al artículo 38 de la Ley 100 de 1993, en virtud del cual "se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral."

Para tal efecto, el concepto en torno al estado de invalidez del solicitante deber ser emitido por la autoridad señalada por la ley, de conformidad con los criterios técnicos para evaluar la pérdida de capacidad laboral fijados por el Gobierno Nacional en el manual único de calificación de la invalidez. Resultado de la valoración médica respectiva, el dictamen de calificación de la invalidez deberá registrar "el origen de la enfermedad, el accidente o la muerte, el grado de pérdida de la capacidad laboral causado por el accidente o la enfermedad, la fecha de estructuración de la invalidez y la fundamentación con base en el diagnóstico y demás informes adicionales, tales como el reporte del accidente o el certificado de defunción, si fuera el caso."[17]

Originalmente, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 indicaba que competía a una comisión interdisciplinaria o junta regional, con sede en las capitales de departamento y en las ciudades de alta demanda, calificar en primera instancia la invalidez; dictamen que era susceptible de impugnarse ante la junta nacional de calificación de invalidez.

Con la reforma introducida a dicha norma por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos", se dejó en cabeza del Instituto de Seguros Sociales, de las administradoras de riesgos profesionales, de las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y de las entidades promotoras de salud, la función de determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. Si existía una inconformidad respecto de la valoración emitida por estas entidades, el interesado podía solicitar dentro de los cinco días siguientes el dictamen de la junta regional de calificación de invalidez, el cual era pasible, a su vez, de ser recurrido ante la junta nacional.

Posteriormente, el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, "Por el cual se dictan normas para

suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública", modificó nuevamente el artículo 41 de la Ley de Seguridad Social y dispuso que corresponde al Instituto de Seguros Sociales, a la Administradora Colombiana de Pensiones, a las administradoras de riesgos profesionales, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las entidades promotoras de salud, calificar el grado de invalidez en primera instancia. De existir un desacuerdo con la calificación, el interesado debe objetarlo dentro de los diez días siguientes y la entidad debe remitirlo a las juntas regionales de calificación de invalidez en un término de cinco días; decisión que es apelable ante la junta nacional de calificación de invalidez, la cual cuenta con otros cinco días para resolver.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha abierto paso al principio de libertad probatoria en lo que atañe a los medios idóneos para demostrar la condición de invalidez como requisito para ser beneficiario de la sustitución pensional o de la pensión de sobrevivientes. En este sentido, a nivel jurisprudencia se ha reconocido que existen otros documentos capaces de dar cuenta de las afecciones de salud que aquejan al solicitante y que hacen propicia la protección que se dispensa a través de la pensión:

"Las normas antes citadas, deben ser analizadas en concordancia con el principio de libertad probatoria, que deriva del debido proceso administrativo. En efecto, aunque los artículos que regulan el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de un hijo en situación de discapacidad, señalan que es "inválido" quien presenta una pérdida de capacidad laboral superior al 50% y tal circunstancia se prueba mediante un dictamen expedido por las autoridades ya mencionadas, esto no obsta para que la autoridad administrativa admita la presentación de otros medios que sean igualmente conducentes para demostrar la pérdida de capacidad laboral y que la fecha de estructuración es anterior al fallecimiento del causante."[18]

Bajo esta perspectiva, la Corte ha admitido que documentos como la sentencia de interdicción judicial, el peritaje expedido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la historia clínica del solicitante son idóneos para acreditar la condición de invalidez en el ámbito del trámite para acceder a la pensión de sobrevivientes:

"[P]ara la determinación de la incapacidad se hace imperativo hacer una valoración en conjunto del acervo probatorio que reposa en el expediente, en aras de garantizar los derechos de las personas en estado de discapacidad, objeto de especial protección constitucional.

"Así pues, si bien es cierto que, de conformidad con lo expuesto, la ley es clara en establecer que es mediante el dictamen de pérdida de la capacidad laboral –que puede ser adelantado por EPS, ARP o Juntas de Calificación de Invalidez- que se prueba la incapacidad de las personas con afecciones mentales, no lo es menos, que un dictamen expedido por una entidad oficial como el Instituto Nacional de Medicina Legal o una sentencia judicial que declare la interdicción de una persona constituyen pruebas de su incapacidad sin que, existiendo éstas, se pueda exigir de todas maneras la valoración del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, menos aún, cuando quiera que se trate de problemas congénitos."

Finalmente, en lo que toca al requisito de dependencia económica entre el solicitante de la pensión y el familiar fallecido, es preciso que el primero de los citados no cuente con los

recursos suficientes para garantizarse, por cuenta propia –por medio del trabajo o de bienes de fortuna?, su congrua subsistencia, lo cual supone que el respaldo económico que, en vida, le brindaba el pensionado o afiliado extinto, era imprescindible para solventar los gastos asociados a su manutención.

Vale poner de relieve que el criterio de necesidad como presupuesto para el reconocimiento de la sustitución pensional o de la pensión de sobrevivientes no implica que, forzosamente, a falta del soporte que brindaba el causante, el interesado quede expuesto a un estado de indigencia. Lo que debe verificarse es que la pérdida del ingreso en cuestión comprometa sustancialmente sus condiciones materiales de vida en condiciones de dignidad.

En desarrollo de la noción de dependencia económica, ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte:

"[L]a jurisprudencia ha sostenido que el concepto <<dependencia económica>> como soporte fundamental para proceder al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, es distinto a la simple colaboración, ayuda o contribución que los hijos pueden otorgar a sus padres, pues la correcta teleología de dicho concepto, a partir de su significado natural y obvio, supone 'la necesidad de una persona del auxilio o protección de otra'. De suerte que, en este orden de ideas, el beneficiario de dicha prestación tiene que encontrarse subordinado o supeditado de manera cabal al ingreso que le brindaba el causante para salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.

"A este respecto, este Tribunal ha dicho que la independencia económica se refiere 'a tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio', o a la posibilidad de que 'dispone un individuo para generarse un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidades básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas'.

"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." [20]

Es decir que se cumple el requisito de dependencia económica siempre que "(i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas." [21]

En resumen, una vez el solicitante aporta documentos aptos para demostrar (i) el parentesco con el difunto asegurado, (ii) la condición de invalidez, y (iii) la dependencia económica respecto del fallecido, se satisfacen los supuestos para acceder a la prestación.

Como corolario de lo expuesto, la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al subrayar que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la sustitución pensional y/o la pensión de sobrevivientes no pueden extralimitarse en la exigencia de requisitos adicionales a los

contemplados en la ley, y están obligadas a acoger íntegramente el mandato constitucional de dar prevalencia al derecho sustancial sobre las formalidades.

III. El principio de confianza legítima en las relaciones entre las autoridades y los particulares

De conformidad con el artículo 83 de la Carta, el principio de buena fe gobierna las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas.

A la luz de este precepto, se presume que las personas acuden ante la Administración movidas por un ánimo serio y probo que guían sus conductas, por lo cual los entes del Estado, a su vez, deben desplegar sus funciones observando los principios de "debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad"[22], de modo que no defrauden la confianza depositada por los ciudadanos en las instituciones legítimamente constituidas.

En tal sentido, el principio constitucional de buena fe está claramente orientado a "erradicar las actuaciones arbitrarias de parte de las autoridades públicas y de los particulares, ya que el fin perseguido es que los hechos de éstos se aparten de subjetividades e impulsos que generen arbitrariedad, y en consecuencia, se ciñan a niveles aceptables de certeza y previsibilidad."[23]

Ahora bien: la buena fe se concreta a través de los principios de confianza legítima y respeto por el acto propio, los cuales patentan garantías para los sujetos y comportan límites a las atribuciones en cabeza de las entidades públicas, como lo ha desarrollado la Corte:

"Las actuaciones entre los particulares y la administración se rigen por el principio de buena fe, en sus dimensiones de confianza legítima y respeto por el acto propio. En desarrollo de los mismos, las autoridades administrativas deben adecuar sus manifestaciones a los imperativos de confianza, honestidad, decoro y credibilidad que dimanen de la Carta Política, de manera que los particulares puedan confiar en que la administración no va alterar súbitamente las condiciones que rigen sus relaciones con los particulares y en que no va a proferir decisiones que contravengan la línea conductual que soporte los vínculos que mantenga con los individuos."[24]

Así pues, emanación del principio de buena fe es el de confianza legítima, el cual apareja que las autoridades públicas tienen la obligación de respetar las expectativas jurídicas y legítimas que, a raíz de sus actuaciones, crean en los particulares.

Empero, este Tribunal ha precisado que la confianza legítima ampara aquellas expectativas de los ciudadanos siempre que las mismas estén fundadas en premisas del ordenamiento jurídico que les den respaldo:

"[N]o cualquier expectativa se encuentra jurídicamente protegida, pues la confianza debe ser legítima o justificada para que pueda ser amparada por vías judiciales, pues sólo se protegen aquellas 'circunstancias objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles.' Por tanto, el principio de confianza legítima no salvaguarda aquellos comportamientos dolosos o culposos, y sólo opera frente a comportamientos justificados, razonables y genuinos. Así mismo, este principio no cobija aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha dejado establecido con anterioridad que puede modificar la situación

individual en cualquier tiempo, ni frente a situaciones donde el administrado es titular de derechos adquiridos. De manera que sólo opera en los casos en que se tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no será modificada intempestivamente."[25].

El principio de confianza legítima se vincula, entonces, con un mínimo de estabilidad en los procedimientos y cierta predictibilidad en los pronunciamientos de las autoridades frente a los asuntos que les presentan los administrados y que convocan alguna forma de intervención estatal, de suerte que no pueden introducirse sorpresivamente cambios en las reglas sobre las cuales los individuos han erigido sus relaciones con el Estado.

De vieja data, la jurisprudencia constitucional ha caracterizado el principio de confianza legítima y ha resaltado la importancia que este reviste en el marco de la interacción entre los órganos del Estado y los particulares:

"Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación."[26]

Particularmente, el campo de la reclamación de derechos derivados del sistema de seguridad social es un escenario donde, con mayor notoriedad, el principio de confianza legítima cobra vigencia, dado que envuelve la verificación de requisitos y el agotamiento de trámites a los cuales está supeditado el reconocimiento de prestaciones económicas a favor de los individuos y con cargo a los recursos del sistema. Dado ese contexto, no cabe duda de que las entidades competentes están llamadas a ejercer sus funciones bajo los parámetros de un control riguroso, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del esquema de protección en la adecuada destinación de dichas prestaciones; pero ello no las exime de respetar el principio de confianza legítima frente a los usuarios del sistema, pues el desconocimiento del mismo puede hacer nugatorios los derechos de que son titulares las personas.

Por lo tanto, si el interesado despliega todos los actos tendientes a acceder a cierto beneficio y aporta la información necesaria para acreditar los requisitos exigidos, se espera que la autoridad coteje los datos suministrados a la luz de la normativa correspondiente. Si esta no se pronuncia señalando expresamente que existe alguna deficiencia o inexactitud en la documentación y en qué consisten las presuntas irregularidades, nace entonces en el ciudadano una expectativa legítima de que el derecho reclamado puede serle reconocido, por cuanto entiende, de buena fe, que su solicitud está ajustada al ordenamiento.

De igual forma, si la entidad le indica al solicitante que la información aportada por él es incorrecta o incompleta, una vez este enmienda adecuada y oportunamente las inconsistencias advertidas, es lógico que espere que la decisión administrativa resultará favorable a sus intereses, y no que le sorprenderán poniéndole de presente nuevos reparos que la autoridad omitió revelar

en la ocasión anterior, lo cual supone que se retrase indefinidamente el acceso al derecho pretendido.

A manera de ilustración, conviene traer a colación lo expuesto por la Corte al estudiar un caso en el cual constató que la entidad del sistema de seguridad social vulneró la confianza legítima de una afiliada que generó expectativas legítimas de obtener una pensión que, a la postre, le fue negada; circunstancia que se originó en la información imprecisa suministrada a la ciudadana por la misma Administración:

"[S]e defrauda la confianza de un particular respecto de autoridad pública que tiene a su cargo el reconocimiento de prestaciones pensionales, cuando modifica injustificada y sorpresivamente los datos que conforman la historia laboral de un afiliado, pues este es el principal mecanismo a través del cual el afiliado y su familia adquieren certeza sobre el cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión de vejez."[27]

Bajo esa perspectiva, no puede la entidad, ulteriormente, improbar la documentación que ya ha debido ser objeto de verificación y a partir de la cual dio por satisfecho determinado requisito, por cuanto repetir etapas del procedimiento que han sido superadas, o proporcionar información fragmentada y diferida sobre los defectos que deben subsanarse, son conductas que soslayan principios como la economía procesal, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la publicidad que deben regir los actos de la Administración y, por contera, ello se traduce en la denegatoria sistemática de derechos fundamentales.

Análisis del caso concreto

Como medida inicial, corresponde determinar si se reúnen en el caso bajo estudio los requisitos para la procedencia de la acción de tutela. Agotado el análisis en torno a este aspecto previo, podrá la Corte adentrarse en el escrutinio sobre el fondo de la controversia planteada.

4.1. Examen en torno a la procedencia de la acción de tutela

A partir de los presupuestos descritos en precedencia sobre la procedencia del recurso de amparo para ventilar asuntos que, normalmente, conciernen a la justicia ordinaria laboral, como lo es el reconocimiento de prestaciones económicas, la Sala observa que:

- a) la señora Elva Linares Camacho es un sujeto de especial protección constitucional, como quiera que está probado en el sumario que se trata de una persona de la tercera edad –tiene 62 años[28]? que se encuentra aquejada por enfermedades que le ocasionan una discapacidad mental;
- b) dada su condición de salud y su avanzada edad, la señora Elva Linares no goza de capacidad para trabajar y proveerse de lo necesario para su subsistencia. Además, según se afirma en el escrito de tutela, no dispone de otras fuentes de ingreso y debe solventar los gastos asociados al tratamiento de sus patologías. En tal sentido, le asiste la presunción de que la falta de reconocimiento de la pensión deprecada afecta directamente sus derechos fundamentales;
- c) la tutelante ha desplegado diferentes actuaciones ante la entidad accionada para acceder a la sustitución pensional, pues ha elevado las solicitudes de reconocimiento correspondientes[30] –las cuales han sido negadas? y ha interpuesto los recursos de ley contra las decisiones adversas –los cuales han sido resueltos desfavorablemente?;

d) si bien el proceso ordinario laboral es un escenario idóneo para dirimir el asunto propuesto, en el sub júdice se aprecia que dicho mecanismo no resulta eficaz para efectos de proveer una protección inmediata de los derechos fundamentales amenazados, tomando en cuenta que la situación de aguda vulnerabilidad en que se encuentra la accionante reclama un pronunciamiento urgente sobre la solicitud de reconocimiento pensional.

A partir de las consideraciones expuestas, es plausible deducir que en el caso bajo estudio aparecen reunidos los presupuestos que respaldan la procedencia de la acción de tutela en los términos indicados ut supra, pues, pese a que los hechos y pretensiones podrían llevarse al conocimiento de un juez especializado por conducto de una demanda laboral, las apremiantes circunstancias que atraviesa la actora, por sus trastornos de salud y su escasez de recursos económicos.

Asimismo, la Sala estima que las pruebas acumuladas en el expediente son suficientes para determinar si se satisfacen los requisitos legales para obtener la pensión de sobrevivientes y, en consecuencia, proceder a adoptar una decisión definitiva frente a la controversia, de acuerdo con lo que se corrobore en el siguiente estadio del análisis.

Por lo tanto, se procederá a examinar el fondo de la materia, de acuerdo con el esquema trazado al formular el problema jurídico.

4.2. El cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes

La señora Elva Linares sustenta su petición de amparo constitucional en que, según aduce, ha demostrado que satisface todos los requisitos legales para que le sea sustituida la pensión que le fue reconocida en vida a su padre ?señor Rafael Linares? y, a pesar de ello, Colpensiones ha insistido en denegar las solicitudes que, en tal sentido, le ha presentado.

Pasa la Sala, entonces, a verificar si, en efecto, concurren en la accionante las condiciones necesarias para ser beneficiaria de la sustitución pensional reclamada. Veamos:

En primer lugar, en cuanto al requisito del parentesco, basta con señalar que está demostrado que la señora Elva Linares Camacho es hija del señor Rafael Linares, de conformidad con la copia del registro civil de nacimiento de la citada que obra en el expediente[32], en virtud de la aportación de algunas piezas procesales del proceso de interdicción que se tramitó ante el Juzgado 2º de Ejecución en Asuntos de Familia de Bogotá.

Como se anotó en las consideraciones, el registro civil de nacimiento es el documento idóneo para demostrar la relación paterno-filial entre la solicitante y su fallecido progenitor, de modo que, sin más disquisiciones, es forzoso concluir que se encuentra debidamente satisfecho este requisito.

En cuanto a la comprobación de la condición de invalidez, la accionante anexó al escrito de tutela una copia del oficio del 9 de mayo de 2006[33], por medio del cual el médico especialista Santiago Buendía, de Medicina Laboral Pensiones del Seguro Social, comunica el resultado de la evaluación médico laboral realizado a la señora Elva Linares Camacho, y califica su pérdida de capacidad laboral en un setenta por ciento (70,00%), con fecha de estructuración de la invalidez del 9 de mayo de 2006. Además, subraya que no puede decidir por sí misma.

Aportó también copia del informe remitido por el Grupo de Psiquiatría y Psicología Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses al Juzgado 14 de Familia de Bogotá, en relación con el examen psiquiátrico forense practicado a la señora Elva Linares Camacho el 1º de febrero de 2007, en el marco del proceso de interdicción que se adelantada ante dicho Despacho[34].

En dicho informe, el médico especialista en psiquiatría Iván Perea Fernández consignó lo siguiente:

“La examinada, EVA (sic) LINARES CAMACHO, es una mujer iniciando la sexta década de la vida proveniente de un hogar con madre como cabeza de familia, descrito como funcional, de condiciones socioeconómicas bajo-medias.

“De acuerdo con lo conocido desde los 3 años de edad comenzó a presentar crisis convulsivas frecuentes que le impidieron estudiar y afectaron desde entonces su desarrollo psicomotor.

“Este cuadro de signos y síntomas descrito, corresponde según las clasificaciones psiquiátricas actuales a un síndrome convulsivo asociado a un retraso mental moderado de etiología desconocida.

“Toda la sintomatología anteriormente descrita que presenta la paciente ha producido gran menoscabo en sus áreas de relación tales como el área social y de relación (sic), siendo una mujer que se comporta como niña de pocos años y esto hace necesario que constantemente requiera de la ayuda y asistencia de los demás para garantizar sus necesidades básicas de alimentación, vestido, higiene y vivienda.

“El examen mental realizado para esta evaluación corrobora la presencia de signos y síntomas de síndrome de retraso mental tales como el afecto plano; un lenguaje mutista; su inteligencia que impresiona como inferior al promedio normal. Todo esto refleja que la examinada padece un retraso mental incapacitante.

“Teniendo en cuenta la información consignada en el sumario así como lo manifestado por la informante en la presente entrevista y el examen realizado. Podemos afirmar que la examinada presenta un cuadro de síndrome convulsivo asociado a un retraso mental moderado que le impide valerse por sí misma y así poder administrar sus bienes.” (Se subraya)

Adicionalmente, se allegaron copias de las sentencias de primera y segunda instancias proferidas por el Juzgado 14 de Familia de Bogotá y la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, respectivamente, en virtud de las cuales se declaró la interdicción por trastorno mental de la señora Elva Linares y se le designó curador[35].

La Sala observa que, por una parte, para la época en que se calificó la invalidez de la señora Elva Linares, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, en la redacción del artículo 52 de la Ley 962 de 2005, designaba al Instituto de Seguros Sociales como una de las entidades competentes para determinar la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias.

Aunado a lo anterior, las demás pruebas documentales que ratifican el diagnóstico de la accionante provienen de autoridades públicas cuyos pronunciamientos están investidos de la máxima credibilidad, pues se trata, ni más ni menos, del dictamen psiquiátrico realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y de sentencias ejecutoriadas dictadas

por jueces de la República.

No hay lugar a dudas, entonces, de que el acervo probatorio recaudado demuestra, unívocamente, que la delicada condición de salud en que se halla la tutelante desde muy temprana edad afecta sus facultades mentales. Por tanto, es diáfano que está debidamente acreditado el segundo de los requisitos para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes.

Finalmente, en lo que atañe a la dependencia económica, la Sala advierte, por una parte, que es claro que las patologías que padece la señora Elva Linares la privan de la posibilidad de trabajar y obtener, por su propia cuenta, los medios necesarios para garantizarse su subsistencia.

Por otra, tampoco se vislumbra que la citada disponga de bienes de fortuna o ingresos que le permitan asumir los gastos de su sostenimiento. Por el contrario, al formular la acción de tutela, la interesada realizó la información indefinida en el sentido de carecer de recursos; aseveración que coincide con lo que puede evidenciarse a partir de algunos de los elementos de convicción que aparecen en el legajo, a saber:

Los testigos que depusieron al interior del proceso de interdicción de la actora declararon que no posee bienes de fortuna, que depende por completo de otras personas y que recibe alguna ayuda de sus hermanos para su manutención[36].

En similar sentido, en la diligencia de 20 de agosto de 2014, en la cual la señora Ligia Leonor Camacho de Villate se posesionó en el cargo de curadora definitiva de la señora Elva Linares Camacho ante el Juez 1° (sic) de Ejecución en Asuntos de Familia de Bogotá, este funcionario dejó constancia de que "no existen bienes inventariados y por tanto no hay lugar a su entrega al curador"[37].

De lo expuesto se colige, entonces, que la accionante no goza de independencia económica, en tanto no tiene la autonomía necesaria para solventar los costos de su propia sobrevivencia en condiciones dignas, pues no cuenta con capacidad laboral ni un patrimonio que le genere los ingresos necesarios para asumir sus gastos; sin que el auxilio que eventualmente ha recibido de algunos de sus hermanos pueda considerarse que suprime sus circunstancias de desamparo económico, a la luz de los parámetros esbozados anteriormente.

Adicionalmente, es presumible que, dada la discapacidad mental que la tutelante padecía desde su infancia, fueran sus padres quienes atendían en primera medida sus necesidades básicas, pues estaban obligados a ello en virtud del numeral 2 del artículo 411 del Código Civil, según el cual se debe alimentos a los descendientes; obligación alimentaria que, para el caso concreto, comprendía el total de las erogaciones asociadas al sostenimiento de la actora ¿en tanto ésta no contaba con medios propios para proveerse, ni siquiera parcialmente, de lo necesario para vivir? [38] y se extendía por toda la vida de la misma ¿mientras se encontrara inhabilitada para trabajar por el impedimento de salud.

Por las anotadas condiciones, se concluye que nada obsta para afirmar que existía dependencia económica de la actora respecto de su padre, el fallecido señor Rafael Linares.

Así las cosas, analizados los presupuestos de parentesco, invalidez y dependencia económica, la Sala encuentra que la señora Elva Linares Camacho reúne todos los requisitos previstos por la ley para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes.

4.3. Valoración de la conducta adoptada por la entidad accionada

Corresponde ahora examinar los pronunciamientos emitidos, primero, por el Instituto de Seguros Sociales y, posteriormente, por la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–[40], frente a la solicitud de reconocimiento de pensión elevada por la señora Elva Linares.

Según las pruebas documentales que obran en el expediente, en primer lugar se solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la actora ante el Instituto de Seguros Sociales, a través de la entonces curadora provisoria de la citada, señora María Nubia Uribe de Camacho. Sobre el particular, en la Resolución No. 000684 del 25 de enero de 2010[41], por la cual se da cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado 5º Laboral de Descongestión del Circuito de Bogotá en el sentido de reconocer la sustitución pensional a la señora Rosa Amelia Arango González en calidad de compañera permanente supérstite, se señaló:

“Que igualmente y en aras de la celeridad procesal se observa al revisar las diferentes carpetas en relación con la prestación del asegurado fallecido que aquí se cumple, que este Instituto no se ha pronunciado en la carpeta pensional No. 79038 del 5 de septiembre de 2007, en donde la señora MARÍA NUBIA URIBE DE CAMACHO, en su calidad de curadora provisoria de la señora ELVA LINARES CAMACHO, hija del asegurado fallecido, solicita el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

“Que al no haberse pronunciado el despacho judicial en relación con esta solicitud se hace necesario decidir toda vez que consta en el expediente la documentación necesaria en donde se establece la calidad de hija de la señora ELVA LINARES CAMACHO del asegurado fallecido señor RAFAEL LINARES GARCÍA.

“Que en el Art. 47 de la Ley 100 de 1993 se establece: Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes (...)

“Que igualmente obra en la citada carpeta pensional Certificación de la Evaluación Médico Laboral de la señora ELVA LINARES CAMACHO, en donde se establece una pérdida de capacidad laboral del 70%, con fecha de estructuración de la invalidez del 9 de mayo de 2006.

“Que como quedó establecido el asegurado RAFAEL LINARES GARCÍA falleció el 16 de noviembre de 2001.

“Que de lo expuesto se puede establecer que la señora ELVA LINARES CAMACHO no cumple con los requisitos citados en la norma anteriormente transcrita, toda vez que, la fecha de estructuración del estado de invalidez fue posterior a la fecha del fallecimiento del causante lo que quiere decir que al momento del fallecimiento del asegurado RAFAEL LINARES GARCÍA, la señora ELVA LINARES CAMACHO no dependía económicamente de este.

“Que así las cosas se hace necesario negar la pensión de sobrevivientes solicitada por la señora ELVA LINARES CAMACHO.”

Y, en efecto, en el ordinal tercero de la referida resolución, se resuelve negar la pensión de sobrevivientes solicitada por la curadora provisoria de la señora Elva Linares.

Son varias las observaciones que debe hacer la Sala en relación con lo consignado en el mencionado acto administrativo:

En primer lugar, es altamente reproachable que la entidad se pronunciara sólo hasta 2010 en torno a la solicitud de reconocimiento pensional que elevó la actora, la cual, al parecer, reposaba en sus archivos desde el año 2007. Resulta inadmisibles que se someta a una persona –y más tratándose de una ciudadana en condición de discapacidad– a una espera de años para que le sea resuelta una petición de la cual puede llegar a depender su subsistencia. Ello no sólo desatendió el declarado principio de “celeridad” al que, paradójicamente, se refirió la entidad, sino que amenazó seriamente los derechos fundamentales de la señora Elva Linares.

Dicho lo anterior, se observa que el Instituto de Seguros Sociales incurrió en grave dislate al concluir que no existía dependencia económica de la solicitante de la pensión respecto de su extinto progenitor, sólo por el hecho de que, aparentemente, la estructuración de la invalidez tuvo lugar después de la muerte del asegurado.

Por una parte, es a todas luces contraevidente que se dé por cierto que las enfermedades que aquejan a la actora se estructuraron en el mismo momento en que se llevó a cabo la calificación de la invalidez, esto es, el 9 de mayo de 2006. Aceptar un exabrupto semejante equivaldría a entender que la señora Elva Linares Camacho ingresó en buen estado de salud a la valoración con el médico ocupacional del Seguro Social y adquirió las patologías de “epilepsia parcial sintomática” y “retardo mental” en el transcurso de la consulta con el galeno[42].

Nótese que el palmario el yerro que plasmó el médico Santiago Buendía Vásquez en dicho documento al indicar como fecha de estructuración de la invalidez el mismo día en que se emitió el oficio de la calificación, sirvió de pretexto para que la entidad asumiera que la señora Elva Linares perdió su capacidad laboral con posterioridad al fallecimiento de su padre, cuando en realidad padecía dichas dolencias desde muy temprana edad.

Ahora bien: la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que en casos como el presente es necesario verificar la información contenida en el dictamen de calificación, pues puede ocurrir que allí se consigne una fecha de estructuración de la invalidez inexacta al pasar por alto que no es inusual que exista una diferencia de tiempo entre el momento en que determinadas enfermedades atacan en el organismo –lo cual puede suceder inclusive desde el nacimiento– y el momento en que éstas se detectan y/o se evalúan como incapacitantes:

“[S]i la estructuración de la invalidez es posterior al deceso, significa que la persona, o bien no dependía, o bien podía no depender de su familiar, al estar en edad y en capacidad de trabajar. Por ende, la crítica situación económica que resulte de la disminución en su capacidad laboral no será consecuencia del fallecimiento de su ser querido y de los ingresos que dejó de percibir, sino de un hecho posterior e independiente, el cual deberá afrontar solicitando la pensión de invalidez causada con sus propios aportes.

“Ahora bien, hay casos que no se ubican con claridad en uno de los dos lados. Esto ocurre cuando la fecha de estructuración consignada en el dictamen médico es posterior al fallecimiento del familiar del solicitante, pero en su historia clínica se observa que su enfermedad tuvo origen antes de tal suceso. Frente a un caso como ese, las entidades pensionales y los jueces de la república deben ofrecerle un tratamiento diferencial al interesado por tratarse de una persona en condición de invalidez, valorando todo el acervo probatorio y constatando la situación material de desprotección, sin limitarse a aquella consignada en el dictamen médico. En este sentido, deben tomar como fecha de estructuración aquella donde la enfermedad o el accidente le impidieron a la persona

trabajar.”[43]

En tal sentido, partiendo de que la entidad estaba al tanto de la relación paterno filial entre la solicitante y el asegurado, así como de la condición de discapacidad de la citada –pues reconoce ambos hechos en el texto del acto administrativo–, no podía entonces alegar escuetamente que la estructuración de la invalidez de la señora Elva Linares ocurrió después del fallecimiento de su padre y derivar de ello que no se cumplía el requisito de dependencia económica para denegar el reconocimiento de la sustitución pensional a su favor.

Otro tanto sucede con las decisiones de Colpensiones a la solicitud que radicó la tutelante el 13 de noviembre de 2011 con el fin de que le fuera reconocida la sustitución de la pensión que su progenitor disfrutaba en vida.

Tal como se advierte en el sumario, mediante Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015, la administradora de pensiones “negó la reliquidación de la sustitución pensional solicitada por Rosa Amelia Arango González”, luego de determinar que para la liquidación de la prestación se tuvo en cuenta el 100% de la mesada que devengaba el causante[44].

Sobre este punto, no se explica cuál puede ser la relación entre la petición presentada por la actora, que alude al reconocimiento pensional a su favor, y la determinación de Colpensiones, relativa a la reliquidación de la prestación en beneficio de la persona que actualmente goza de la pensión.

Al margen de dicha aparente incongruencia, conviene detenerse en los pronunciamientos posteriores de la administradora de pensiones, mediante los cuales se desatan los recursos de reposición y de apelación interpuestos contra el anterior acto administrativo, por cuanto en ellos la entidad vuelve a referirse al caso de la señora Elva Linares:

En la Resolución GNR 39109 del 4 de febrero de 2016[45], en la cual se resuelve desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015, Colpensiones esgrimió:

“Que con ocasión del fallecimiento del señor LINARES GARCÍA RAFAEL (...), ocurrido el 16 de noviembre de 2001, se presentaron la(s) siguiente(s) persona(s) a reclamar la pensión de sobrevivientes:

“LINARES CAMACHO ELVA (...), con fecha de nacimiento 13 de junio de 1954, en calidad de hija inválida, el 13 de noviembre de 2014 con radicado Nro. 2014_9548463, aportando los siguientes documentos:

- Formato de solicitud de prestaciones económicas
- Registro civil de defunción del causante
- Registro civil de la solicitante
- Fotocopia documentos de identidad de la solicitante y causante
- Copia de sentencia proferida por el Juzgado 14 de Familia
- Copia de sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito
- Copia de diligencia de posesión de curador definitivo

“(…)

“Que verificado el expediente administrativo se evidencia que mediante radicado BZ 2015_1050370 de fecha 06 de febrero de 2015, se le solicitó al peticionario (curador) que allegara a esta entidad la (sic) dictamen de pérdida de capacidad de la señora ELVA LINARES CAMACHO (...), sin que a la fecha esté aún acreditado el aporte de dicho documento.

“Que de conformidad con el marco normativo transcrito que regula el reconocimiento de la prestación reclamada se tiene que el documento solicitado por la administración se constituye en requisito sine qua non para acceder al reconocimiento de la prestación que se reclama.

“Que en consecuencia se tiene que la decisión objeto de censura por parte del memorialista se encuentra no solo fácticamente sino legalmente en las normas que regulan la señalada prestación, razón suficiente para confirmarla en todas y cada una de sus partes.”

Esta Sala toma distancia de lo resuelto por Colpensiones en el antedicho acto administrativo que resuelve el recurso de reposición, por las siguientes razones:

Una vez más, la entidad reconoce que tenía conocimiento del parentesco entre la actora y el asegurado. Además, estaba demostrada la condición de invalidez, pues se aportaron sendas sentencias ejecutoriadas en las que se declara judicialmente la interdicción por trastorno mental de la señora Elva Linares, y se allegó también la prueba de la toma de posesión de la curadora de la tutelante. Como se indicó en precedencia, la jurisprudencia constitucional ha estimado que dichos fallos son idóneos para acreditar el cumplimiento de dicho requisito.

De otro lado, no es lógico que en esta oportunidad Colpensiones solicitara un dictamen de invalidez que ya debía reposar en sus archivos, habida cuenta de que fue precisamente un médico adscrito al otrora Seguro Social –Pensiones– quien emitió el dictamen del 9 de mayo de 2006, en el cual se señalaba expresamente que la actora contaba con un 70% de pérdida de capacidad laboral; tanto así que dicha calificación fue tomada en cuenta cuando se dictó la Resolución No. 000684 del 25 de enero de 2010. Por lo tanto, la accionada no podía imponer cargas adicionales a la solicitante, si de vieja data tenía en su poder el requerido dictamen de calificación.

En idéntico sentido, mediante la Resolución VPN 15003 del 4 de abril de 2016, Colpensiones resolvió el recurso de apelación formulado en contra de la Resolución GNR 374138 del 23 de noviembre de 2015, confirmando en todas y cada una de sus partes el acto recurrido, arguyendo que, si bien se allegaron declaraciones sobre la dependencia económica de la peticionaria respecto del causante, no se acreditó la calidad de beneficiaria de la pensión, como quiera que el dictamen psiquiátrico expedido por el Instituto Nacional de Medicina Legal no se consideraba válido para demostrar la condición de invalidez en materia pensional. Así, después de describir los antecedentes fácticos y normativos de la decisión, concluye:

“Por ende conforme lo (sic) anterior se puede concluir de manera clara que el oficio proferido por el Instituto de Medicina Legal no es el documento válido para demostrar una invalidez en materia pensional, pues téngase en cuenta que no es esta la autoridad competente conforme lo consagra la normatividad antes transcrita como entidad idónea para dictaminar el grado de invalidez de una persona con el fin de obtener el reconocimiento prestacional, esto aunado al hecho de que el informe de psiquiatría proferido por Medicina Legal carece de fecha de estructuración, porcentaje de la pérdida de capacidad laboral, si requiere o no ayuda de terceros datos estos trascendentales para el reconocimiento del derecho solicitado, pues de este depende si

acredita o no el derecho para el reconocimiento de la sustitución pensional, y es que téngase en cuenta que el dictamen de incapacidad para laborar proferido por la autoridad competente es prueba sine quantum (sic) para que esta entidad pueda resolver en derecho; correspondiéndole a la parte interesada allegar las pruebas que ordena la ley tales como el dictamen de pérdida de capacidad para laborar, la dependencia económica entre otras a través de las cuales acredite que le corresponde el derecho solicitado, por ende como hasta la fecha dicho derecho no fue acreditado por la solicitante es una razón mas (sic) que suficiente para confirmar en todas y cada una de sus partes el acto administrativo atacado.”

Nuevamente, Colpensiones incurre en yerro al restarle validez al dictamen emitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal como resultado de la evaluación psiquiátrica que le practicó a la accionante. Se critica en la referida resolución que el dictamen en cuestión no tenga fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, ni el grado de invalidez, ni se señale si la paciente requiere ayuda de terceros, pero basta con examinar el texto mismo de la evaluación para comprender que la señora Elva Linares se encuentra discapacitada desde su infancia –por lo cual es claro que la estructuración de la invalidez data de una época anterior al fallecimiento de su padre?, que por su condición mental se encuentra imposibilitada para trabajar –pues se describe allí que no obedece órdenes, está desorientada, su pensamiento se infiere ilógico y “se comporta como una niña de pocos años”?, y que su estado de salud “hace necesario que constantemente requiera la ayuda y asistencia de los demás para garantizar sus necesidades básicas de alimentación, vestido, higiene y vivienda.”

Por lo tanto, el dictamen de Medicina Legal era un documento que, al igual que las demás pruebas de que ya disponía la entidad, apunta inequívocamente a que la señora Elva Linares cumplía con el requisito de invalidez para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes.

En este estadio del análisis, la Sala encuentra que en los actos administrativos que se han reseñado la accionada pretermitió el mandato superior de protección de las personas en estado de debilidad manifiesta[47] y desconoció que el Estado colombiano ha adquirido compromisos internacionales en virtud de los cuales está llamado a satisfacer los derechos de las personas en condición de discapacidad.

Adicionalmente, con la conducta adoptada a lo largo de la actuación, Colpensiones violó el debido proceso y la confianza legítima de que es titular la accionante, como quiera que le negó el reconocimiento de la sustitución pensional al no dar por satisfechos los requisitos que estaban acreditados con suficiencia en el expediente administrativo correspondiente.

Es preciso anotar que la entidad contaba con al menos cuatro pruebas idóneas de la invalidez de la actora, las cuales, a su vez, daban cuenta de que no gozaba de independencia económica, a saber: el dictamen de calificación de la invalidez emitido por el médico del Seguro Social, las sentencias proferidas dentro del proceso de interdicción, el acta de la diligencia de toma de posesión de la curadora definitiva de la interdicta, y el dictamen de Medicina Legal; y, sin embargo, volvió una y otra vez a reclamar injustificadamente el cumplimiento de los requisitos para acceder a la sustitución pensional, agudizando la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, pues la persistente denegatoria del reconocimiento pensional simultáneamente acarrea para la actora una afectación sobre sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital, en la medida en que no cuenta con otras fuentes de ingresos que le permitan garantizarse una subsistencia en condiciones dignas.

En definitiva, la forma en que procedió Colpensiones frente a la solicitud de reconocimiento de la señora Elva Linares contravino flagrantemente la Constitución y soslayó las normas del ordenamiento jurídico que prescriben la pensión de sobrevivientes como una prestación orientada a cubrir, precisamente, el desamparo al cual se vio abocada la accionante luego de la muerte de su padre.

En tal sentido, la Sala concederá la tutela de los derechos invocados por la señora Elva Linares Camacho y, en consecuencia, ordenará a la accionada que proceda a reconocer la sustitución pensional a que tiene derecho la citada desde el fallecimiento de su progenitor, en la proporción que le corresponda ante la existencia de otra beneficiaria, como es la compañera permanente supérstite del extinto señor Rafael Linares García.

Finalmente, tomando en cuenta que se ha demostrado que la actora cumple efectivamente todos los requisitos para que le sea reconocida la pensión de sobrevivientes, la Sala dispondrá que el amparo a que se alude en el párrafo anterior sea definitivo, a fin de que la interesada no tenga que asumir una nueva carga consistente en acudir a la jurisdicción ordinaria a ventilar su reclamación.

De esta manera quedan resueltos los problemas jurídicos planteados al inicio de estas consideraciones, pues se ha establecido que la accionante reúne las condiciones para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes, a la vez que se constató que dicho derecho fue negado injustamente por Colpensiones, y tras dicha comprobación resulta procedente la orden de reconocimiento y pago de la referida prestación.

Síntesis de la decisión

En la presente oportunidad la Sala Octava de Revisión examinó el caso de una persona de la tercera edad en condición de discapacidad a quien le fue negada la sustitución de la pensión que en vida disfrutaba su progenitor, a pesar de que cumplía con todos los requisitos legales para ser beneficiaria de dicha prestación.

Para lograr un adecuado entendimiento de la controversia, se abordaron las normas y la jurisprudencia constitucional en torno al régimen jurídico de la pensión de sobrevivientes, con un estudio respecto del objetivo que persigue la prestación y las formas autorizadas de acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos por el legislador para tal fin.

Igualmente, se analizó cómo el principio de confianza legítima como emanación del principio constitucional de buena fe, resaltando que el mismo debe aplicarse en todas las actuaciones que se surtan entre los particulares y la Administración.

Al abordar el escrutinio del caso concreto, se evidenció que la solicitante de la pensión reúne los presupuestos para ser beneficiaria de la sustitución pensional, como quiera que (i) está demostrado el grado parentesco exigido en relación con el pensionado, (ii) la afección de salud que padece se enmarca dentro de la condición de invalidez, y (iii) dependía económicamente del titular original de la pensión.

Asimismo, se advirtió que el extremo pasivo interpuso obstáculos injustificados que retrasaron el acceso de la actora al beneficio deprecado, con lo que conculcó los derechos al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital que le asisten a la interesada; además de que desconoció la protección especial de que son titulares los sujetos de especial protección constitucional.

Por tal motivo, se concluyó que hay lugar a conceder el amparo definitivo solicitado en la acción de tutela, y a ordenar a la entidad accionada las medidas tendientes a restablecer los derechos vulnerados.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias del 30 y del 9 de junio de 2016, proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Civil? y por el Juzgado 3º Civil del Circuito de Bogotá, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Ligia Leonor Camacho de Villate, como curadora de la señora Elva Linares Camacho, frente a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones?. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la seguridad social en pensiones de la persona discapacitada, a la dignidad humana y al debido proceso de la accionante.

Segundo.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones? que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a expedir acto administrativo en el cual reconozca a la señora Elva Linares Camacho como beneficiaria de la sustitución pensional del fallecido asegurado Rafael Linares García, en la proporción que le corresponda ante la existencia de otra beneficiaria, como es la señora Rosa Amelia Arango González, en calidad de compañera permanente supérstite del causante.

La entidad procederá a incluirla en nómina a fin de que la primera mesada pensional sea cancelada, a más tardar, dentro del mes siguiente a la notificación de este fallo. Los pagos de las mesadas pensionales respectivas se realizarán a la curadora de la beneficiaria, señora Ligia Leonor Camacho de Villate.

Tercero.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones? que, en el término máximo de dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, pague a la señora Ligia Leonor Camacho de Villate, curadora de la señora Elva Linares Camacho, el retroactivo de las mesadas pensionales no prescritas y causadas desde el fallecimiento del asegurado Rafael Linares García, hasta el día en que se haga efectivo el reconocimiento de la sustitución pensional, con los respectivos incrementos de ley e intereses a que haya lugar.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]

[2]

[3]

[4]

[5]

[6]

[7]

[8]

[9]

[10]

[11]

[12]

[13]

[14]

[15]

[16]

[17]

[18]

[19]

[20]

[21]

[22]

[23]

[24]

[25]

[26]

[27]

[28]

[29]

[30]

[31]

[32]

[33]

[34]

[35]

[36]

[37]

[38]

[39]

[40]

[41]

[42]

[43]

[44]

[45]

[46]

[47]

[48]



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

