

Sentencia T-140/13

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-
Reglas jurisprudenciales para determinar la procedencia excepcional

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES Y A LA SUSTITUCION PENSIONAL-
Naturaleza jurídica y función

PENSION DE SOBREVIVIENTES PARA HIJOS INVALIDOS-Reconocimiento/PENSION DE
SOBREVIVIENTES PARA HIJOS INVALIDOS-Requisitos

DEPENDENCIA ECONOMICA-Reglas para determinarla

i) Esta condición se presenta cuando una persona demuestra: a) haber dependido de forma completa o parcial del causante; o b) que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, es decir, la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos. ii) el principio de dignidad humana resulta vulnerado cuando se somete a una persona a vivir de la caridad ajena, existiendo la posibilidad de que tenga acceso a unos recursos económicos propios que le permitan subvenir algunas de sus necesidades básicas. iii) los funcionarios administrativos que estudian las peticiones sobre las sustituciones pensionales tienen vedado interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional, pues esa actitud constituiría una vía de hecho administrativa. iv) la dependencia económica se observa a pesar de que existan asignaciones mensuales o ingresos ocasionales, o cualquier otra prestación a favor del peticionario supérstite, siempre que éstas resulten insuficientes para lograr su auto sostenimiento. De ahí que si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales o mensuales con los que cuenta no son suficientes para mantener un mínimo de existencia que le permita subsistir de forma digna, y que estaba sometido al auxilio recibido de parte del causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor del discapacitado. v) el único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de un descendiente minusválido responde a identificar la satisfacción plena de las necesidades básicas del interesado. vi) Este requisito debe ser evaluado por el juez atendiendo las circunstancias del caso sometido a su conocimiento y valorando las diferentes pruebas que existan en el acervo probatorio, por ejemplo las declaraciones extrajuicio.

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Caso en que se negó reconocimiento y pago a hijo
discapacitado argumentando ausencia de dependencia económica

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Inexistencia de hecho superado por cuanto la controversia
central versaba sobre el derecho a la pensión de sobrevivientes y no sobre el derecho de petición

PENSION DE SOBREVIVIENTES Y MINIMO VITAL A PERSONA EN SITUACION DE
DISCAPACIDAD-Orden para reconocer y pagar en forma definitiva sustitución pensional a hija
inválida de nacimiento que dependía económicamente del causante

Referencia: expediente: T-3673839

Acción de tutela instaurada por: Esperanza Caballero Gómez en calidad de curadora legítima[1] de Mary Caballero Gómez contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Adjunto, en el trámite de la acción de tutela incoada por Esperanza Caballero Gómez en calidad de curadora legítima de Mary Caballero Gómez, por intermedio de apoderado judicial, contra la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante CAJANAL EICE) en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP).

I. ANTECEDENTES

La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes:

Hechos

La señora Mary Caballero Gómez es una persona de 67 años de edad, quien tiene una invalidez del 92,35 % estructurada desde su nacimiento, el 25 de enero de 1946. Así mismo, se encuentra postrada en una cama como consecuencia de una crisis que le produjo parálisis corporal.

El 20 de noviembre de 2002, el señor Martín Caballero Carrillo, padre de la peticionaria y pensionado por vejez de CAJANAL EICE falleció.

El 9 de noviembre de 2009, la señora Esperanza Caballero Gómez solicitó a la entidad demandada el reconocimiento de la sustitución pensional a nombre de su hermana inválida e interdicta Mary Caballero Gómez, como única beneficiaria del señor Caballero Carrillo.

El 14 de diciembre de 2011 por medio de la resolución No UGM NO.020276, CAJANAL EICE negó la postulación de sustitución pensional, toda vez que la curadora no demostró la condición de invalidez de la señora Mary Caballero Gómez.

El 8 de mayo de 2012, la curadora por intermedio de apoderado pidió la revocatoria de la resolución que negó la sustitución pensional al considerar que su hermana cumple con los requisitos legales para acceder a esta prestación, porque es hija inválida del causante con más del 90% de pérdida de capacidad laboral y dependía de su padre al momento que éste falleció. Postulación que solo obtuvo respuesta en la contestación de la demanda de tutela.

La señora Esperanza Caballero Gómez manifestó que su hermana es una persona que se encuentra en situación de debilidad manifiesta, puesto que es una mujer inválida que no tiene ingreso alguno para cubrir sus necesidades básicas y atender su disminución.

En tal virtud, el 16 de agosto de 2012, por medio de abogado la señora Esperanza Gómez promovió acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por considerar que vulneraron los derechos fundamentales de petición, a la vida digna y a la salud de su hermana invalida, al negar el reconocimiento de la sustitución pensional y no responder la solicitud de la revocatoria directa presentada contra el acto administrativo que manifestó esa decisión.

Intervención de la parte demandada

Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL EICE) en liquidación.

Rosa Elvira Reyes Medina, apoderada judicial de CAJANAL EIEC en liquidación, pidió negar la tutela argumentando que adolece de falta de legitimación por activa, comoquiera que la entidad que representa no es la persona jurídica que está vulnerando los derechos fundamentales de la peticionaria. Lo anterior en razón de que según el Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) es la institución competente para reconocer las pensiones, además de resolver las solicitudes de esas prestaciones y cumplir órdenes judiciales sobre las mismas que sean presentadas después del 8 de noviembre de 2011, como sucede con la petición de pensión de sobrevivencia de la señora Mary Caballero Gómez. Por ende, CAJANAL no tiene posibilidad jurídica de acceder o cumplir la pretensión de la actora, ya que perdió competencia sobre la materia de reconocimientos e inclusiones en nomina de pensionados.

Adicionalmente, la abogada manifestó que el amparo es improcedente toda vez que la demandante solicitó el reconocimiento de derechos prestacionales, materia que escapa a la orbita del juez constitucional. Sobre el particular cita en extenso la jurisprudencia de esta Corporación[2].

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Salvador Ramírez López, Subdirector Jurídico de la UGPP, solicitó decretar la carencia actual de objeto por hecho superado, dado que la entidad respondió la petición de revocatoria directa del acto administrativo que negó la sustitución pensional presentado por el apoderado de la curadora de la señora Mary Caballero Gómez. Con esta respuesta desaparecieron las omisiones que constituyeron la vulneración de los derechos de la tutelante. Así, el señor Ramírez allegó con la contestación de la demanda dicho acto jurídico, el cual no accedió a la revocatoria de la resolución, debido a que en el expediente no existía declaración extrajuicio que indicara que la accionante dependía económicamente del causante al momento de su muerte.

Sentencia de tutela de única instancia

En sentencia proferida el 31 de agosto de 2012, el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Adjunto decidió negar el amparo porque se configuró la carencia de objeto por hecho superado. Esta decisión se sustentó en que la UGPP respondió de fondo la solicitud de revocatoria directa presentada contra el acto administrativo que negó el reconocimiento de la

sustitución pensional. El juez estimó que desapareció la omisión que causó la vulneración del derecho fundamental de petición de la señora Mary Caballero Gómez.

El fallo de primera instancia no fue impugnado por las partes del proceso.

Pruebas relevantes aportadas al proceso

. Pruebas aportadas por el accionante:

Copia de la resolución UGM 020276 de 2011 por medio del cual la Caja Nacional de Previsión Social denegó la pensión de sobrevivencia a la señora Mary Caballero Gómez, comoquiera que la curadora no aportó el certificado de invalidez de su hermana expedido por la autoridad competente, en el cual se señalará la calificación de discapacidad, el porcentaje, la fecha de estructuración y la dependencia de terceros (Folios 14-16 Cuaderno 2).

Copia de la solicitud de revocatoria directa presentada por el apoderado de la curadora legítima de la petente el 8 de mayo de 2012. En esta actuación, el abogado pidió la extinción del acto jurídico que negó la sustitución pensional argumentando que la señora Mary Caballero Gómez es una persona inválida desde su nacimiento (Folios 20-21 Cuaderno 2)

Copia del dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral expedido el 5 de junio de 2012, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander que evidencia que la señora Mary Caballero Gómez tiene una pérdida de capacidad laboral del 92,35%, la cual se catalogó como invalidez y se estructuró el 25 de enero de 1946, esto es, desde su nacimiento (Folios 26-28).

Pruebas aportadas por la entidad accionada:

Copia de la resolución RDP 007987 de 2012 que negó la revocatoria del acto administrativo que desestimó el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia a favor la señora Caballero Gómez, toda vez que en el expediente administrativo no existe prueba que demuestre que la solicitante dependía económicamente del causante, el señor Martín Caballero Carrillo (Folios 84-86 Cuaderno 2).

Prueba decretadas en sede de revisión.

Mediante auto del 27 de febrero de 2013, el Magistrado Sustanciador se comunicó con el apoderado de la curadora de la señora Mary Caballero Gómez con el objeto de establecer si ésta dependía económicamente de su padre, el señor Martín Caballero Carrillo al momento de su fallecimiento. El abogado informó que la peticionaria es una persona inválida desde su nacimiento, de modo que su padre veló por sus necesidades hasta que éste falleció. Al mismo tiempo, comunicó que la señora Esperanza Gómez es ama de casa y no tiene profesión, de modo que una de sus hijas es quien sostiene el núcleo familiar compuesto por ella y su hermana Mary Caballero.

Para demostrar estas afirmaciones el profesional en derecho allegó dos declaraciones extrajuicio, que consistieron en que: i) los señores Alirio Rojas Jaimés y José Germán Villabona Jaimés, vecinos de la familia de la solicitante informaron que la conocen hace más de 40 años, además que les consta que Mary Caballero es una minusválida desde de su nacimiento y que su señor padre cubrió todos los gastos de la petente hasta el momento de la muerte de aquel (Folios 9 y 10 Cuaderno 1); ii) los señores José Olivero García y Rosa Hernández de García manifestaron que

conocen a la tutelante hace 35 y 50 años respectivamente, al igual señalaron que saben de la discapacidad de ella y que el señor Martín Caballero satisfacía las necesidades de Mary hasta que él falleció (Folios 11 y 12 Cuaderno 1).

Así mismo, el abogado remitió la declaración extrajuicio que la curadora adjuntó al proceso de interdicción de la accionante. En este documento manifestó que su hermana no cuenta con ingreso alguno, por eso, es ella quien mantiene económicamente a la señora Mary Caballero (Folios 13 y 14 Cuaderno 2).

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problemas jurídicos

En el presente asunto le corresponde a la Sala establecer si CAJANAL EICE en liquidación y la UGPP vulneraron el derecho fundamental a la seguridad social de Mary Caballero Gómez, una persona con invalidez de nacimiento de 92,35%, al negar el reconocimiento de la sustitución pensional, porque no demostró la dependencia económica de su padre al momento que éste falleció.

Previo al anterior problema jurídico, deberá establecer si en el asunto estudiado se configuró la carencia de objeto por hecho superado, en la medida que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social respondió de fondo la petición de revocatoria directa presentada por el apoderado de la curadora legítima de la petente.

Para abordar el problema descrito, la Sala comenzará por reiterar la procedibilidad la acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad social, en especial la pensión de sobrevivencia. A continuación, hará referencia a los requisitos necesarios para acceder a la pensión de sobrevivencia en el caso de hijos inválidos. Al terminar, llevará a cabo el análisis del caso concreto.

La procedibilidad la acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad social, en especial la pensión de sobrevivencia[3]

Para el estudio de este tema la Sala advertirá que a pesar de que el derecho a la seguridad social es de raigambre fundamental, la acción de tutela en principio es improcedente para obtener una pensión. No obstante, señalará que dicha regla tiene excepciones que se manifiestan cuando los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos ni eficaces. Sobre el particular, esta Corporación explicará que el juez constitucional ha amparado la seguridad social, en especial la pensión de sobrevivencia siempre que se cumplan las reglas de procedibilidad para proteger ese derecho. Incluso, precisará que el estudio de tales requisitos jurisprudenciales se flexibiliza en los eventos en que nos encontramos en presencia de sujetos con especial protección constitucional, por ejemplo las personas inválidas.

En la jurisprudencia constitucional la seguridad social[4] trascurrió por un proceso de transmutación que implicó dejar de reconocerlo como un derecho social, para concebirlo como

uno fundamental. Lo que es más importante, es posible distinguir entre el carácter esencial de un derecho y la procedencia de la tutela para su protección –justiciabilidad o fundamentabilidad -. Esta diferencia implica que el hecho de que un derecho cuente con requisitos de procedibilidad para su amparo no le quita su característica de fundamental.

La anterior posición desecha la idea de que el carácter prestacional de un derecho excluye su naturaleza de esencial, pues aquel ámbito no es una cualidad, sino una faceta que no lo estudia como un todo. En consecuencia, cualquier garantía esencial cuenta con una dimensión que implica una protección de su esfera positiva, incluso la vida, por lo que es un error de categoría definirlos con la mencionada atribución. Por tanto, no existe duda de que el derecho a la seguridad social es fundamental, de modo que se procederá analizar las condiciones requeridas por el precedente para que sea salvaguardado a través de acción de tutela.

El Decreto 2591 de 1991 y el precedente constitucional manifiestan que en principio la acción de tutela es procedente siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, en la medida que el amparo no puede desplazar, ni sustituir, los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico[5]. Esta regla que se deriva del carácter excepcional y residual de la acción de tutela cuenta con dos excepciones que comparten como supuesto fáctico la existencia del medio judicial ordinario, que consisten en[6]: i) la instauración de la acción de tutela de forma transitoria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y ii) la falta de idoneidad o de eficacia de la acción ordinaria para defender los derechos fundamentales del accionante.

En el primero de los eventos, la jurisprudencia ha señalado que el perjuicio irremediable se presenta "cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen"[7]. Al respecto, la Corte ha identificado las caracterizas de dicha institución en: "(i) inminente, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) grave, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) que requiera medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad".[8]

En la segunda de las hipótesis esbozadas, esto es, cuando el afectado cuenta con otro mecanismo de defensa, la jurisprudencia ha advertido que el juez constitucional debe analizar las circunstancias particulares en que se encuentre el solicitante. Lo anterior con el fin de concluir si el amparo desplaza los medios de defensa existentes en la jurisdicción laboral y contenciosa. Así, la Corte ha construido varias reglas jurisprudenciales para estudiar las pretensiones que implican otorgar una pensión, que consisten en:

"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".[9]

Ahora bien, las Salas de Revisión han precisado que la pretensión de sustitución pensional o pensión de sobrevivencia, aunado con una debilidad manifiesta del solicitante torna ineficaz el medio de defensa judicial ordinario, porque estas acciones no son lo suficientemente expeditas frente a la exigencia de la protección inmediata de derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada y a la seguridad social[10]. "Aunque la pensión de sobrevivientes tiene en principio, naturaleza de prestación económica, evoluciona en derecho fundamental cuando el beneficiario es un sujeto de especial protección, toda vez que busca lograr en favor de las personas que se encuentran involuntariamente en circunstancias de debilidad manifiesta- originada en diferentes razones de tipo económico, físico o mental y que requieren de un tratamiento diferencial positivo o protector -, un trato digno y justo, por parte de la entidad que debe reconocer y pagar la pensión"[11].

En suma, el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental que supedita su protección a través de amparo -transitorio o definitivo- a ciertos requisitos jurisprudenciales. El juez constitucional debe evaluar el cumplimiento de esas condiciones de forma menos estricta cuando se encuentre en presencia de sujetos de especial protección constitucional y estudiando una petición de pensión de sobreviviente.

Los requisitos necesarios para acceder a la pensión de sobrevivencia[12] en el caso de hijos inválidos y análisis de condición de dependencia económica frente al causante

La Corte mostrará que la pensión de sobrevivencia es una prestación que pertenece al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y tiene la finalidad de cubrir el riesgo en que quedan los familiares del pensionado o del cotizante, cuando éste fallece. Luego, advertirá que la ley identificó a los titulares de dicho beneficio, así como los requisitos necesarios para acceder a la pensión. Además, esta Corporación indicará como el precedente ha estudiado y analizado cada uno de las condiciones que permiten la sustitución pensional, de modo que ha construido reglas jurisprudenciales en cada uno de esos supuestos, en especial en la dependencia económica del peticionario con relación al causante.

La sustitución pensional es un desarrollo del derecho a la seguridad social establecido en el artículo 48 de la Constitución Política. A su vez, la pensión de sobrevivencia ha sido definida como aquella prestación que pertenece al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y que se reconoce a los miembros del grupo familiar más próximo del pensionado o afiliado que fallece[13]. De ahí que su finalidad responde a cubrir el riesgo de vulnerabilidad económica en que quedan las personas más cercanas al causante. En otras palabras, tiene "por objeto impedir que, ocurrida la muerte de una persona, los miembros del grupo familiar que dependían económicamente de ella, se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales de su fallecimiento. Esto, mediante la asignación de una prestación económica que suple la ausencia repentina del apoyo financiero del causante, con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación"[14].

Lo expuesto evidencia un vínculo indiscutible entre la pensión de sobrevivencia y los derechos al mínimo vital además de la vida digna, puesto que esa prestación otorga a los beneficiarios la satisfacción de sus necesidades básicas, las cuales eran suplidas por el pensionado o el afiliado. En efecto, bajo estas condiciones la sustitución pensional adquiere el carácter de derecho fundamental[15]. Esta naturaleza convierte a la pensión de sobrevivencia en una garantía cierta, indiscutible, irrenunciable e imprescriptible, en cuanto al derecho en sí mismo, es decir, solo existe la prescripción de las mesadas pensionales y no de la prestación. El termino extintivo se

configura a partir de los tres años anteriores a la solicitud de reconocimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 151 del Decreto - Ley 2158 de 1948.[16]

Frente a la regulación legal, el legislador estableció en los artículos 46 y 74 de la Ley 100 de 1993 –modificados por la Ley 397 de 2003- la sustitución pensional o pensión de sobreviviente tanto para el régimen solidario de prima media como para el de ahorro individual.

Además, el artículo de la Ley 793 de 2003 establece que gozarán de esa prestación los miembros del grupo familiar del causante ya sea pensionado o cotizante. Específicamente, los titulares de la pensión de sobrevivencia son: "i) el (la) cónyuge o compañero (a) permanente o supérstite; ii) los hijos menores de 18 años; iii) los hijos mayores de 18 años y hasta los 25, que se encuentren incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante; iv) los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez; v) los padres del causante que dependieran económicamente de él, sólo en el caso de no existir cónyuge, compañero (a) permanente e hijos; vi) a falta de cónyuge, compañero (a) permanente, padres e hijos, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste"[17].

De acuerdo con las circunstancias del caso sometido a revisión, la Sala solo se pronunciará respecto de la titularidad de la sustitución pensional que tienen los hijos inválidos que dependían económicamente del causante.

Esta hipótesis tiene la finalidad de proteger a quien necesita de otra persona para satisfacer sus necesidades básicas, puesto que su debilidad manifiesta les impide obtener los recursos e ingresos para tal fin. La pensión de sobrevivencia adquiere una relevancia constitucional en estos destinatarios, toda vez que protege a personas con especial protección constitucional.

Con base en la ley, la jurisprudencia[18] ha advertido que los hijos inválidos que pretendan obtener la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional deberán acreditar: i) el parentesco con el causante; ii) la condición de invalidez; y iii) la dependencia económica con relación al padre pensionado al momento de su muerte. Al respecto, esta Corporación adujo que "las citadas condiciones deben mantenerse en el tiempo para asegurar la continuidad en el pago de tal prestación, de tal manera que si éstas desaparecen, se extinguirá el derecho a la pensión de sobrevivientes"[19]. Sobre estos requisitos, la Sala procederá hacer algunas precisiones:

En primer lugar, recientemente esta Corporación[20] precisó que el certificado del registro civil de nacimiento es la prueba idónea para acreditar la relación de parentesco entre padres e hijos, comoquiera que dicho documentos goza de presunción y de autenticidad. De hecho el registro civil solo puede ser alterado por una decisión judicial en firme, o por disposición de los interesados de conformidad con la ley. En esa oportunidad la Sala Novena de Revisión estudió el caso de una persona a quien el Instituto de Seguros Sociales negó el reconocimiento de la sustitución pensional, por considerar que el registro civil de nacimiento aportado no cumplía con el lleno de los requisitos establecidos por la ley, ya que en el espacio correspondiente al denunciante, figuraba una persona distinta al causante. Vale aclarar que la decisión del ISS se tomó a pesar de que en el registro civil se encontraba como padre el progenitor del tutelante de ese entonces.

Por lo tanto, la Sala concluyó que el actor había demostrado la relación filial entre él y el causante, así como los demás requisitos de la sustitución pensional, de modo que le otorgó la pensión de sobrevivencia.

En segundo lugar, para efectos de determinar quién tiene la condición de inválido, el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 previó que la persona adquiere el mencionado estatus siempre que hubiere perdido el 50% o más de sus capacidades laborales por cualquier causa de origen no profesional. A su vez, el artículo 41 de la norma en comento[21] advirtió que las entidades idóneas para dictaminar la invalidez, y con ello la pérdida de capacidad laboral son: i) el Instituto de Seguros Sociales, en su defecto a la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-; ii) las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-; iii) las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez además de muerte; y iv) las Entidades Promotoras de Salud EPS. Aunque, el interesado puede impugnar esas tasaciones de minusvalía ante las Juntas Regional y Nacional de Calificación de invalidez, instituciones que tendrán la última palabra administrativa sobre el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de una persona.

En tercer lugar la ley exige a quien pretende obtener una pensión de sobrevivencia la dependencia económica del causante, al momento de su muerte. Este requisito ha si objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en sede de control abstracto y concreto tal como se mostrará a continuación. Sobre el particular debe precisarse que el precedente de esta condición se conforma con la verificación de la dependencia económica de los padres y de los hijos inválidos con relación al causante, ya que estos titulares son dos sujetos de especial protección constitucional, los primeros por pertenecer a la tercera edad, los segundos por la pérdida de capacidad laboral. Este elemento es más preponderante que las diferencias que pueden presentarse entre estas personas. Entonces en virtud del derecho a la igualdad, las reglas jurisprudencias producidas en uno y otro evento son aplicables al caso sub-judice[22].

La sentencia C-111 de 2006[23] precisó que grado de dependencia económica deben exigir los fondos de pensiones para acceder a la prestación estudiada. En esa oportunidad la Sala Plena estudió la demanda instaurada contra el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003. El precepto objeto de censura disponía que para beneficiarse de la pensión de sobrevivientes, el peticionario supérstite –padres- debía acreditar total y absoluta dependencia económica del causante[24].

El Alto Tribunal Constitucional concluyó que ese requisito era una medida adecuada y conducente para alcanzar objetivos constitucionalmente válidos como la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones. Sin embargo la dependencia total y absoluta desconocía el principio de proporcionalidad frente a los derechos al mínimo vital y los deberes del Estado de Solidaridad[25], puesto que dicho requerimiento se aparta de los criterios de necesidad y de salvaguardar el mínimo existencial como condiciones reales que sirven de fundamento para legitimar el cobro de la mencionada prestación.

"En efecto, la disposición acusada se limita a prohibir de manera indiscriminada su reclamación, cuando se obtienen por los padres cualquier tipo de ingresos distintos a los que surgen de dicha relación prestacional, sin tener en cuenta la suficiencia o no de los mismos para asegurar una vida en condiciones dignas, como lo ordena el citado mandato constitucional de la solidaridad. Si bien como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación[26], el Estado no tiene el carácter de benefactor, ello no lo habilita para adoptar medidas legislativas que impliquen un desconocimiento de su obligación positiva de proteger a las personas que se encuentran en condiciones de inferioridad (C.P. art. 13), como sucede con los padres que debido a su avanzada edad se encuentran subordinados económica y materialmente a sus hijos"[27].

En tal virtud, la Corte declaró inexecutable la expresión "de forma total y absoluta". Al mismo tiempo, advirtió que la dependencia económica se presenta cuando una persona demuestra: i)

haber dependido de forma completa o parcial del causante; o ii) que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, es decir, la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos.

Por último, la Corte identificó varias reglas jurisprudenciales que permiten determinar si una persona es o no dependiente económicamente de otra, a partir de la valoración del denominado mínimo vital cualitativo, criterios que se pueden sintetizar en los siguientes términos:

1. "Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna[28].
2. El salario mínimo no es determinante de la independencia económica[29].
3. No constituye independencia económica recibir otra prestación[30]. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993[31].
4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional[32].
5. Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes[33].
6. Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica[34]"[35].

En sede de tutela, existe una sólida línea jurisprudencial que ha interpretado los requisitos de la dependencia económica.

De esta manera, la sentencia T-401 de 2004[36] reconoció de manera definitiva la pensión de sobrevivientes a una persona que pertenecía a la tercera edad, quien además sufría de retardo mental congénito por hidrocefalia perinatal y macrocefalia. Así mismo, el actor de ese entonces estaba en una precaria situación económica, pues no poseía algún ingreso económico a causa de su imposibilidad de ingresar al mercado laboral. En esta ocasión se afirmó que negarle la prestación requerida "(...) equivale a someter arbitrariamente su bienestar a la voluntad o capacidad de terceras personas, lo que compromete seriamente la dignidad, la igualdad y la autonomía. Al respecto, esta Corporación ha considerado que el principio de dignidad humana resulta vulnerado cuando se somete a una persona a vivir de la caridad ajena, existiendo la posibilidad de que tenga acceso a unos recursos económicos propios que le permitan subvenir algunas de sus necesidades básicas".

Más adelante, la Corte estudió el caso de un hijo inválido a quien la Universidad y la Gobernación del Atlántico le negaron la pensión de sobrevivencia de su señora madre porque no existían pruebas contundentes que demostraran la minusvalía del tutelante y su dependencia económica con la causante[37]. En esa oportunidad la Sala ordenó a las entidades accionadas tomar la decisión de fondo del reconocimiento pensional después de que el actor fuese evaluando por la junta de calificación y de que aportara las pruebas necesarias que demostraran la dependencia económica con su progenitora.

La sentencia T-396 de 2009 analizó la negativa por parte del ISS de conceder la sustitución pensional solicitada a favor de una madre, en la medida que no demostró la dependencia económica respecto a su hija, al existir el pago de una cuota de alimentos que cancelaba el

esposo de la interesada. La Sala reprochó que la institución accionada exigiera una total y absoluta dependencia económica de la accionante de ese entonces con relación a su progenitora, dado que ese requisito había sido declarado inexecutable por la Corte. De ahí que reconvino al ISS por no evaluar una dependencia económica parcial.

Además, advirtió que: "en varias ocasiones esta Corte ha indicado que las investigaciones administrativas que se adelantan con el fin de examinar el cumplimiento de determinados requisitos pensionales, como la dependencia económica, deben reflejar la realidad de las personas que solicitan tales prestaciones, de modo tal que a los funcionarios administrativos les está vedado interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional, lo que constituiría una vía de hecho administrativa[38]. Una actuación semejante puede llegar a violar no sólo los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada y a la seguridad social sino también el derecho fundamental al debido proceso administrativo (artículo 29 de la Constitución)"[39]. (Subrayado por fuera de texto).

Luego, las sentencias T-198 de 2009[40] y T-361 de 2010[41] confirmaron la regla jurisprudencial establecida en la providencia C-111 de 2006 que consiste en que la dependencia económica no significa la carencia absoluta y total de ingresos por parte de los padres o de quien solicita la sustitución pensional (indigencia), de modo que tal condición se observa a pesar de que existan asignaciones mensuales o ingresos adicionales, o cualquier otra prestación en su favor, siempre que éstas les resultan insuficientes para lograr su auto sostenimiento. En consecuencia, sea evidente la necesidad de la prestación y la existencia de la dependencia económica. Incluso, precisó que este requisito debe ser evaluado por el juez atendiendo las circunstancias del caso sometido a su conocimiento. En ambos proveídos se concedió el amparo a partir de un análisis del contexto del asunto además de relevar a los actores de demostrar la dependencia económica total y absoluta frente al causante.

Otra providencia relevante en la línea jurisprudencia sobre la dependencia económica del causante es la T-577 de 2010[42]. En dicho asunto la Sala estudió el caso de un hijo inválido a quien el ISS y otra institución le negaron el reconocimiento de la sustitución pensional, ya que no dependía económicamente del causante. Esta tesis se basó en que el actor de ese entonces devengaba ingresos ocasionales y se encontraba emancipado legalmente. El fallo precisó que "cuando el hijo inválido percibe ingresos ocasionales que por su naturaleza no son periódicos ni le brindan estabilidad para procurarse la digna satisfacción de todas sus necesidades básicas, se debe otorgar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. No se puede esperar que se encuentre el discapacitado en situación de total indigencia y sin recurso alguno, para que pueda acceder al derecho prestacional, más aún cuando se trata de un sujeto de especial protección constitucional".

Adicionalmente, ese fallo reiteró que la independencia económica es "tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio"[43] o, como "la posibilidad de que dispone el individuo para generar 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"[44]. De ahí que si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales con los que cuenta no son suficientes para mantener un mínimo de existencia que le permita subsistir de forma digna, y que estaba sometido al auxilio recibido por parte del causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor del discapacitado[45].

Por tanto, amparó los derechos del actor y concluyó que los ingresos ocasionales de un hijo inválido no eran una razón suficiente para negar una solicitud de sustitución pensional. Lo expuesto significa que el único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de un descendiente minusválido responde a identificar la satisfacción plena de las necesidades básicas del interesado.

Es oportuno, traer a colación la sentencia T-136 de 2011[46], fallo que revisó una tutela que solicitaba el reconocimiento de una pensión de sobrevivencia para los padres de un pensionado porque la entidad encargada de reconocerla negó esa petición, argumentando que no existía dependencia entre el actor y su hijo fallecido. Esta decisión se sustentó en que las contribuciones del cotizante al hogar del peticionario eran ayudas de un buen hijo de familia y no un aporte considerable del cual dependiera cabalmente este último, además, porque sus ingresos como radio técnico eran suficientes para su autosostenimiento. En esa oportunidad, la Sala estimó que el petente tenía una dependencia parcial y razonable respecto de su hijo, hecho que lo hace beneficiario de la pensión de sobrevivientes solicitada.

Al mismo tiempo, la Corte reiteró que un fondo administrador de pensiones no puede negar el reconocimiento de una prestación de sobrevivientes por no encontrar una dependencia económica total y absoluta, sino que debe estudiar de fondo la situación del peticionario y contemplar la dependencia económica en términos de contribución para evitar una existencia indigna.

Finalmente la Sala expidió el fallo T-354 de 2011, providencia que analizó el caso de un hijo inválido que le fue negada la sustitución de la pensión de vejez de su padre dado que no demostró la dependencia económica frente a su progenitor. Al respecto, este Tribunal Constitucional estimó que el tutelante dependía económicamente del causante. Esta consideración se basó en tres declaraciones extrajuicio que al unísono informaron que el peticionario requería del auxilio dinerario de su padre para mantener una subsistencia digna.

De lo expuesto, con relación al requisito de la dependencia económica que debe tener el solicitante con relación al causante, la Sala Novena concluye que:

- i) Esta condición se presenta cuando una persona demuestra: a) haber dependido de forma completa o parcial del causante; o b) que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, es decir, la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos.
- ii) el principio de dignidad humana resulta vulnerado cuando se somete a una persona a vivir de la caridad ajena, existiendo la posibilidad de que tenga acceso a unos recursos económicos propios que le permitan subvenir algunas de sus necesidades básicas.
- iii) los funcionarios administrativos que estudian las peticiones sobre las sustituciones pensionales tienen vedado interpretar las pruebas recolectadas de una forma incompleta o sesgada con el objetivo de buscar algún pretexto para negar el derecho pensional, pues esa actitud constituiría una vía de hecho administrativa.
- iv) la dependencia económica se observa a pesar de que existan asignaciones mensuales o ingresos ocasionales, o cualquier otra prestación a favor del peticionario supérstite, siempre que éstas resulten insuficientes para lograr su auto sostenimiento. De ahí que si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales o mensuales con los que cuenta no son suficientes

para mantener un mínimo de existencia que le permita subsistir de forma digna, y que estaba sometido al auxilio recibido de parte del causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor del discapacitado.

v) el único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de un descendiente minusválido responde a identificar la satisfacción plena de las necesidades básicas del interesado.

vi) Este requisito debe ser evaluado por el juez atendiendo las circunstancias del caso sometido a su conocimiento y valorando las diferentes pruebas que existan en el acervo probatorio, por ejemplo las declaraciones extrajuicio.

En suma, la pensión de sobrevivientes es una prestación que tiene la finalidad de proteger la condición de vulnerabilidad en que quedan quienes dependían económicamente del causante, entre ellos los hijos inválidos. La sustitución pensional adquiere el carácter de fundamental debido al vínculo que tiene con el derecho al mínimo vital. Ahora bien para que el peticionario discapacitado supérstite acceda a este beneficio debe: i) demostrar el parentesco con el causante; ii) probar su invalidez; y iii) evidenciar una dependencia económica de forma total o parcial frente al causante, o la necesidad de los recursos de la pensión de sobrevivencia para satisfacer sus necesidades básicas. Por otra parte los funcionarios que estudian las sustituciones pensionales solo pueden negar su reconocimiento, siempre y cuando concluyan que el interesado tiene una subsistencia digna sin el dinero que compone la prestación.

Caso concreto.

En el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala, se discute si CAJANAL EICE en liquidación y la UGPP vulneraron el derecho fundamental a la seguridad social de Mary Caballero Gómez, una persona con invalidez de nacimiento de 92,35%, al negar el reconocimiento de la sustitución pensional, porque no demostró la dependencia económica frente a su padre al momento que éste falleció.

Previo al anterior problema jurídico se establecerá si en el caso sub-judice se configuró la carencia de objeto por hecho superado, en la medida que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social respondió de fondo la petición de revocatoria directa presentada por el apoderado de la curadora legítima de la petente.

Como se anunció desde el planteamiento del problema jurídico, la Sala abordará estos puntos de manera sucesiva empezando por examinar la configuración del hecho superado. Seguido de la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto. Para continuar con el estudio de fondo respecto de la vulneración alegada por la demandante a sus derechos fundamentales.

Inexistencia del hecho superado

El juez de instancia consideró que en la caso sub-examine se configuró la carencia de objeto por hecho superado, porque la UGPP respondió la solicitud de revocatoria directa, señalando que la peticionaria no demostró la dependencia económica frente a su padre. Para el funcionario judicial, esta decisión implicó resolver de fondo el asunto y que la vulneración de derechos fundamentales desapareció.

La carencia de objeto por hecho superado se configura cuando ha desaparecido la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de los peticionarios, y en consecuencia la orden del juez

de tutela es inocua en el caso concreto. La obligación del juez constitucional en estos eventos se concentra en verificar la existencia del hecho superado, y analizar la vulneración a las garantías esenciales del demandante.

Para las Sala es evidente que el juez de instancia estimó que el asunto versaba exclusivamente sobre la vulneración del derecho de petición. De ahí que concluyera que con la respuesta a la postulación no podía hacer nada en el caso objeto de análisis. No obstante, una argumentación en este sentido desconoce que el objeto central de la controversia era el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de una beneficiaria que alegó cumplir con los requisitos legales exigidos para obtener el pago de dicha prestación. Lo expuesto indica que la posible vulneración era sobre el derecho a la seguridad social, afectación que no ha sido analizada por los jueces constitucionales, de modo que no puede concluirse la configuración de un hecho superado.

Por ello, es pertinente aclarar que en procesos de esta naturaleza es relevante, a más de advertir la existencia de una respuesta a los derechos de petición interpuestos o de la contestación de la demanda, certificar el comportamiento específico de la entidad demandada respecto de las solicitudes que se relacionan con pensiones u otro tipo de prestaciones sociales, pues estas inciden de manera directa en el goce efectivo de los derechos fundamentales a la seguridad social y la vida digna de los accionantes.

Por consiguiente, en el caso concreto no se configuró la carencia de objeto por hecho superado porque el estado de la posible vulneración o amenaza de los derechos a la seguridad social y a la pensión de sobrevivencia la señora Mary Caballero Gómez no ha desaparecido con la respuesta a la revocatoria directa. De allí que la Corte procederá determinar si existe esa afectación de los derechos de la tutelante.

Procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto

En este acápite de la providencia se evaluará el cumplimiento de las reglas planteadas en la parte motiva de esta providencia sobre procedibilidad de la acción de tutela para ordenar pensiones (Supra 3.2.2).

El Decreto 2591 de 1991 y el precedente constitucional manifiestan que en principio la acción de tutela es improcedente siempre que el afectado disponga de otro medio de defensa judicial (Supra 3.2). Esta regla cuenta con dos excepciones que comparten como supuesto fáctico la existencia del medio judicial ordinario, que consisten en: i) la instauración de la acción de tutela de forma transitoria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y ii) la falta de idoneidad o de eficacia de la acción ordinaria para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante.

La Sala considera que dado el estado de vulnerabilidad de la petente solo puede analizarse si concede el amparo de forma definitiva, ya que no puede supeditarse a un proceso ordinario a una persona de 63 años de edad que ha sido inválida durante toda su vida. En este supuesto, la Corte ha precisado que la idoneidad y la eficacia del medio judicial ordinario deben evaluarse atendiendo a las circunstancias específicas del caso.

En primer lugar, con base en las circunstancias fácticas obrantes en el plenario, la Sala considera que la peticionaria es un sujeto de especial protección constitucional toda vez que es una persona discapacitada desde su nacimiento, tal como lo señaló el certificado de invalidez expedido por la Junta Regional de Calificación de Santander (folio 27 -28 Cuaderno 2).

En segundo lugar, la falta de pago de la prestación, genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales de la peticionaria, en particular del derecho al mínimo vital, comoquiera que es una persona que no tiene ingreso alguno por su excesiva discapacidad. De hecho nunca ha podido laborar porque su minusvalía es de nacimiento. Además, la curadora de la peticionaria es una persona de escasos recursos económicos que no tiene trabajo y se ocupa como ama de casa. Ésta obtiene únicamente ingresos del dinero que su hija le suministra para su manutención y la de su hermana, tal como lo señaló el apoderado y la declaración extrajuicio allegada al proceso de interdicción (Folios 14 y 15 Cuaderno 1).

En tercer lugar, la accionante por sí misma no puede desplegar ninguna actividad pues no tiene la capacidad cognoscitiva para tal fin. Por ello es la curadora, quien tenía el deber desarrollar cierta actividad administrativa, obligación que se representó en las solicitudes de la sustitución pensional. Cabe acotar que la señora Esperanza Caballero Gómez no agotó la vía gubernativa contra el acto administrativo UGM No.020276 de 2011 que negó la pensión de sobrevivencia. Empero, sí interpuso la revocatoria directa contra esa resolución, esto es, utilizó los recursos extraordinarios administrativos para que su hermana obtuviera el beneficio analizado. Por tanto adelantó cierta actividad frente a las entidades demandadas.

En cuarto lugar, esta Corte concluye que en la tutela se acreditaron las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. Estas consistieron en la especial protección constitucional de la que es destinataria Mary Caballero, calidad que impide que se someta a un proceso judicial ordinario.

Cabe resaltar que la señora Caballero Gómez no tiene acción judicial para demandar ante la jurisdicción contenciosa los actos administrativos que negaron la sustitución pensional, porque: i) en el acto jurídico del 14 de diciembre de 2011 no se agotó la vía gubernativa, de modo que no se cumplió con un requisito de procedibilidad para demandar la resolución y el medio de control pertinente caducó; y ii) el acto administrativo que resolvió la revocatoria directa no es pasible de acción judicial. En suma, la tutela es único medio judicial que la petente tiene a su disposición para salvaguardar sus derechos fundamentales.

Para esta Corte el caso sub-judice supera el requisito de la subsidiariedad porque la acción de tutela se erige como el mecanismo idóneo para reclamar la pensión de sobrevivencia, que además es considerado como derecho fundamental (Supra 4.1). Lo expuesto se basa en que la accionante es una persona en situación de vulnerabilidad manifiesta, comoquiera que tiene una disminución física, producto de una enfermedad de nacimiento. Además, la actora nunca ha desempeñado una labor que genere algún ingreso.

Por consiguiente, el asunto bajo estudio es procedente al cumplirse las reglas jurisprudenciales sobre la posibilidad de ordenar prestaciones a través de amparo. El Tribunal pasará a estudiar si la petente cumple con los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia para ser beneficiaria de la sustitución pensional.

Estudio de fondo sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para ordenar la pensión de sobrevivencia a favor de Mary Caballero Gómez. En especial la dependencia económica con relación a su padre.

Superado el anterior juicio de procedencia de la acción de tutela, la Sala centra su atención en la

tercera verificación, atinente al derecho que le asiste a la tutelante para reclamar la pensión de sobrevivientes de su padre. Al respecto debe reiterarse que los requisitos que deben observar los peticionarios supérstites son: i) el parentesco con el causante; ii) la condición de invalidez; y iii) la dependencia económica del padre pensionado al momento de su muerte.

Con base en el expediente administrativo, esta Corporación estima que existe parentesco de padre e hija, entre el causante el señor Martín Caballero Garrillo y la señora Mary Caballero Gómez, la peticionaria de la pensión de sobrevivencia. Este vínculo fue demostrado ante CAJANAL, entidad que en la resolución UGM 020276 del 14 de diciembre de 2011 aceptó que no existe otro beneficiario con mejor derecho que la actora (folio 15 Cuaderno No 2).

Adicionalmente, las instituciones demandadas en ningún acto del procedimiento administrativo y del presente proceso judicial afirmaron que no existe la relación entre los sujetos referidos.

Con relación a las circunstancias obrantes en el plenario, la Sala concluye que está comprobado que la solicitante es una persona inválida desde su nacimiento, pues le fue diagnosticada un 92,35 % de pérdida de capacidad laboral, estructurada desde ese momento (Folios 27-28 Cuaderno 2). Vale recalcar que este concepto fue emitido por la entidad administrativa competente para determinar la discapacidad de una persona, es decir, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander (Supra 4.3.1.2).

Para finalizar, la Sala considera que contrario a lo sostenido por la institución demandada, sí existía la dependencia económica de la actora respecto de su padre, al momento que él falleció. Esta condición se presenta cuando una persona demuestra: a) haber dependido de forma completa o parcial del causante; o ii) que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, es decir, la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos (Supra 4.4).

Así las cosas, atendiendo las circunstancias y las pruebas obrantes en el plenario, esta Corte estima que la dependencia económica de la tutelante frente a su padre se demuestra con las declaraciones extrajuicio allegadas por el apoderado de la curadora en sede de revisión (Folios 9 – 12 Cuaderno 1). Estas consistieron en que: i) los señores Alirio Rojas Jaimes y José Germán Villabona Jaimes, vecinos de la familia de la solicitante informaron que la conocen hace más de 40 años, además que les consta que Mary Caballero es una minusválida desde de su nacimiento y que su señor padre cubrió todos los gastos de la petente hasta el momento de la muerte de aquel; ii) los señores José Olivero García y Rosa Hernández de García manifestaron que conocen a la tutelante hace 35 y 50 años respectivamente, al igual señalaron que saben de la discapacidad de ella y que el señor Martín Caballero satisfacía las necesidades de Mary hasta que él falleció.

La Sala reitera que el único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de una descendiente minusválida responde a identificar la satisfacción plena de sus necesidades básicas. Por ello, tanto CAJANAL como la UGPP tenían la obligación de verificar si algún miembro de la familia u otra persona se encargaba de solventar las necesidades de la señora Mary Caballero Gómez, o solicitar al apoderado de la curadora pruebas sobre la dependencia de la peticionaria frente a su progenitor. Este deber era exigible a las instituciones accionadas si se tiene en cuenta que dentro del proceso administrativo estaba demostrado que la beneficiaria nunca fue independiente económicamente, debido a que no ha laborado por su discapacidad de nacimiento.

Por ende, las entidades demandadas tomaron la decisión de negar la pensión de sobrevivencia a

una persona inválida sin contar con la certeza de que la señora Caballero Gómez tuviera cubiertas sus necesidades básicas, lo que por sí solo es una actuación reprochable dado que vulneró derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional que se halla en un alto grado de vulnerabilidad.

Así mismo, la UGPP no aplicó la regla jurisprudencial que expresa que la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos. Precedente relevante al asunto sub-judicie, porque era evidente que la hija inválida del causante habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas sin la ayuda económica de su padre, toda vez que nunca ha devengado ingreso alguno y no tiene parientes que atiendan esos costos. De hecho la curadora no cuenta con una profesión que permita sufragar los gastos requeridos por Mary Caballero, tal como lo señaló en la declaración allegada en el proceso de interdicción (Folios 13 y 14 Cuaderno 1).

Por las razones expuestas, esta Sala concluye que las instituciones demandadas vulneraron el derecho fundamental a la seguridad social de la señora Mary Caballero Gómez al negar la sustitución pensional, olvidando que ella es la hija del causante, es una persona inválida y que dependía económicamente de su padre al momento que éste falleció.

En tal virtud, la Sala revocará la decisión del Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Adjunto de Bucaramanga, que negó el amparo, y en su lugar, concederá la protección al derecho a la seguridad social de Mary Caballero Gómez. En consecuencia se dejarán sin efecto los actos administrativos que negaron la sustitución pensional a la actora y ordenará a las entidades demandadas que, por conducto de sus representantes legales o quienes hagan sus veces que, si no lo han realizado, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, expidan las resoluciones definitivas de reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva que corresponda, a favor de la señora Mary Caballero Gómez, hija inválida del fallecido pensionado Martín Caballero Carrillo.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 31 de agosto de 2012, por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Adjunto de Bucaramanga, que negó el amparo, y en su lugar, CONCEDER la tutela al derecho a la seguridad social de Mary Caballero Gómez.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTO las Resoluciones UGM 020276 del 14 de 2011 y RDP 007987 del 21 de agosto de 2012, proferidas por Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) en Liquidación y por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) respectivamente, que negaron el reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva a favor de la señora Mary Caballero Gómez.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) , por conducto de sus representantes legales o quienes haga sus veces que, si no lo han realizado, dentro del término de cuarenta y

ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, expidan las resoluciones definitivas de reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva que corresponda, a favor de la señora Mary Caballero Gómez, hija inválida del fallecido pensionado Martín Caballero Carrillo.

Cuarto.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, Notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

[1] La sentencia No 210 emitida por el Juzgado Quinto de Familia de Bucaramanga Santander –rad 201000192- declaró interdicta a Mary Caballero Gómez y nombró como su curadora legítima a su hermana, la señora Esperanza Caballero Gómez.

[2] Sentencias T-690 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-080 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[3] Con base en lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden "ser brevemente justificadas". Así lo ha hecho en varias ocasiones, entre otras, en las sentencias T-019 de 2012, T-127 de 2012, T-297 de 2012, T-354 de 2012, T-480 de 2012, T-482 de 2012, T-722 de 2012, T-1014 de 2012, T-1069 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-333 de 2009; T-332 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-808 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-784 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1032 de 2007 M.P. Mauricio González Cuervo; T-689 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-465A de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-810 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-959 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-392 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-054 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-549 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía.

[4] Sentencia T-293 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[5] T-162 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-034 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-099 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[6] T-623 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-498 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-162 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-034 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-180 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-989 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-972 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-822 de 2002 M.P. Rodrigo

Escobar Gil, T-626 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis Y T-315 De 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] Sentencia T-634 de 2006 M.P Cñlara Inés vargas Hernandez-

[8] Sentencia T.131 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa. Sobre las características del perjuicio irremediable observar la sentencia T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Allí sostuvo la Corte que: "Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente: A) El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. (...) B) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. (...) C) No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. (...) D) La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...)"

[9] Sentencia T-722, T-1014 y T-1069 de 2012, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

[10] Sentencia T-354 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[11] Sentencia T-124 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[12] Esta Sala considera adecuado precisar los conceptos de sustitución pensional y pensión de sobrevivencia, tal como lo hizo en la sentencia T-110 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esa oportunidad la Corte advirtió que la doctrina nacional ha distinguido entre la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes. La primera ha sido definida como aquella prestación de tipo económico que a la muerte de su titular, se otorga a sus beneficiarios de conformidad con el orden preestablecido en la ley. En otras palabras, los beneficiarios de una persona que tenía el estatus de pensionado, toman el lugar del causante y se hacen acreedores del derecho que venía disfrutando. En este caso no se trata de una pensión nueva, sino de una subrogación o sustitución pensional en sentido estricto. Por su parte, la pensión de sobrevivientes se identifica como aquella asistencia, también de carácter económico, que se reconoce a los beneficiarios de un afiliado que aún no ha reunido los requisitos para acceder a una pensión. En este evento, la pensión de sobrevivientes que se paga a sus familiares es una nueva prestación de la que no gozaba el causante, y que se genera en razón de su muerte, previo el cumplimiento de unos requisitos que el legislador ha previsto. Se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure, y no del cambio de titular de una prestación ya generada,

como en el evento anterior (C-1251 de 2001). Los presupuestos de reconocimiento de cada una de estas prestaciones las hacen en principio, distintas. No obstante, la jurisprudencia constitucional al momento de señalar sus características generales no ha diferenciado entre una y otra, en tanto su finalidad y propiedades esenciales son las mismas. Este aspecto se ve reforzado con la expedición de la ley 100 de 1993, en cuyo articulado se consagran estas dos prestaciones bajo la misma disposición jurídica (Art. 46), asignándoles un mismo nombre: pensión de sobrevivientes. Es por esta razón que la Sala al exponer los rasgos de esta garantía, hará referencia a uno u otro término indistintamente.

[13] Los indicados en el artículo 47 y 74 de la Ley 100 de 1993. Esto lo ha reconocido la sentencia T-361 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[14] Esta Corporación en distintas ocasiones ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de medidas legislativas relacionadas con la pensión de sobrevivientes y en todas ellas se ha resaltado la importancia de evitar el abandono económico al que se verían sometidos los beneficiarios del causante ante la ausencia del apoyo material de quienes con su trabajo o a través de una pensión preexistente contribuían a proveer lo necesario para su sustento. Sobre el contenido y alcance de la pensión de sobrevivientes ver las sentencias de constitucionalidad C-451 de 2005, C-111 de 2006, C-896 de 2006, C-1043 de 2006, C-1043 de 2006 C-1094 de 2003, C-1176 de 2001, C-080 de 1999, C-002 de 1999, C-081 de 1999 entre otras. En sede de tutela, ver el fallo T-578 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[15] Sentencia T-692 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[16] Sentencia C-624 de 2003.

[17] Sentencia T-124 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[18] Sentencia T-674 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[19] Sentencia T-577 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[20] Sentencia T-354 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[21] ARTÍCULO 41. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. <Artículo modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral. Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

[22] Este argumento fue utilizado en la sentencia T-577 de 2010, fallo en el cual la Sala trajo mutandis mutandi los criterios de dependencia económica establecidos en la C-111 de 2006 para el caso de padres del causante a la situación de los hijos inválidos que dependían parcial o totalmente del causante. A similar conclusión llegó la Corte en el caso de la estabilidad laboral reforzada de personas discapacitadas y de madres gestantes, en la valoración de la notificación al empleador del estado de embarazo o de la enfermedad que aqueja al peticionario y en la configuración de la protección objetiva del referido derecho fundamental. Ver sentencias T-294 de 2011, T- M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-1083 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[23] M.P. Rodrigo escobar Gil.

[24] El artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003 establece: "[a] falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios (a la pensión de sobrevivientes) los padres del causante si dependían económicamente **de forma total y absoluta de éste**". El aparte subrayado y en negrilla fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-111 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil, unánime), bajo el entendido que: "(...) dicha medida legislativa sacrifica los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, y los deberes que le incumben al Estado de solidaridad y protección integral de la familia, que en términos constitucionales se consideran más importantes en defensa y protección del Estado Social de [Derecho]".

[25] Ibíd.

[26] Sentencia C-237 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[27] Sentencia C-111 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[28] Sentencia T-574 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[29] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[30] Sentencia T-281 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[31] Dispone la norma en cita: "Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez"

[32] Sentencias T-574 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T- 996 de 2005. (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Del mismo modo, la Corte Suprema de Justicia ha dicho: "Funjiendo la Corte como juez de segunda instancia, además de las consideraciones expuestas en sede de casación, es pertinente acotar que respecto del argumento del Tribunal para colegir que el demandante disponía de medios económicos suficientes para su subsistencia por recibir de manera ocasional \$20.000 0 \$ 25.000 semanales y por estar percibiendo su cónyuge un salario mínimo legal mensual, no es más que una suposición del juzgador, pues ello no conduce necesariamente a concluir que esta persona sea autosuficiente económicamente, como erradamente lo concluyó. (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Radicación No. 22.132. Sentencia del 11 de mayo de 2004. Magistrado Ponente: Carlos Isaac Nader).

[33] Sentencia T-076 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y Auto 127A de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[34] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, fallo del 9 de abril de 2003. Radiación

No. 21.360.

[35] Sentencia C-111 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[36] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[37] Sentencia T-912 de 2006 M.P. José Manuel Cepeda Espinoza.

[38] Sentencias T-1065 de 2005, T-701 de 2006 y T-836 de 2006.

[39] Sentencia T-396 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[40] M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En esa ocasión la Sala analizó la decisión del Fondo de Pensiones y Cesantías BBVA Horizonte de negar la solicitud de sustitución pensional a los padres del causante porque en las declaraciones extrajuicio se señaló que sus ingresos económicos eran de \$800.000 mensuales y que su hijo fallecido les colaboraba con \$100.000, también mensuales. Para esa entidad pensional, la declaración demuestra que en el presente caso no existía dependencia económica de la accionante respecto de su hijo.

[41] M.P. Nilson Pinilla Pinalla. En este asunto el ISS negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes al actor hijo inválido de la causante, argumentando que la peticionaria no tenía una dependencia económica total y absoluta de aquella.

[42] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[43] Sentencia T-281 de 2002.

[44] Sentencia C-111 de 2006.

[45] Sentencia T-577 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[46] M.P. María Victoria Calle

2



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

