DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION PENSIONAL-Desconocimiento cuando se exige que se prueben circunstancias adicionales a las que están previstas en la ley

(…) no es admisible exigirles a los solicitantes que aporten sentencias de interdicción o inicien esa clase de procesos como condición para el reconocimiento y pago de prestaciones derivadas de la seguridad social.

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Vulneración al negar sustitución pensional argumentando inconsistencias en la fecha de estructuración de la invalidez, de hija en situación de discapacidad

(La entidad accionada) desconoció los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social porque negó el reconocimiento de la sustitución pensional con fundamento en que la fecha de estructuración de la invalidez que se señaló en el dictamen es posterior al fallecimiento del causante… las entidades encargadas de reconocer y pagar prestaciones económicas de la seguridad social deben examinar integralmente la historia clínica y los demás documentos en el expediente. Ello con el fin de establecer las circunstancias de configuración de la invalidez.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL-Procedencia excepcional a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas en circunstancias de debilidad manifiesta

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Alcance y contenido

DERECHO FUNDAMENTAL AL MINIMO VITAL-Protección constitucional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO AL MINIMO VITAL-Relación

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Definición y finalidad

SUSTITUCION PENSIONAL-Beneficiarios/SUSTITUCION PENSIONAL Y PENSION DE

SOBREVIVIENTES-Diferencias

SUSTITUCION PENSIONAL-Requisitos que debe acreditar el hijo en situación de discapacidad para ser beneficiario

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Jurisprudencia constitucional

CAPACIDAD JURIDICA DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD MENTAL-Ley 1996 de 2019

SISTEMA DE APOYOS A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD MENTAL-Alcance

CAPACIDAD JURIDICA DE PERSONAS EN CONDICION DE DISCAPACIDAD MENTAL-Jurisprudencia constitucional

(…), la ley ha determinado que se presume la capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad. A esos efectos, se establecen ajustes razonables, como directivas anticipadas o salvaguardias. Asimismo, se creó un sistema de apoyos para la realización de actos jurídicos. Estos mecanismos les facilitan tanto la comunicación y comprensión de la información relevante como la expresión fidedigna de su voluntad y preferencias en la toma de decisiones.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

SENTENCIA T-092 DE 2023

Referencia. Expediente T-9.026.628

Acción de tutela presentada por Andrea (como agente oficiosa de Alicia) contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP).

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Aclaración preliminar

La Corte Constitucional ha establecido lineamientos operativos para la protección de datos personales en las providencias publicadas en su página web. En consecuencia, en la Circular Interna 10 de 2022, la presidencia de esta Corporación precisó que, cuando se hiciera referencia a la historia clínica u otra información relativa a la salud física o psíquica de los accionantes, se deberían omitir sus nombres reales.

Por esta razón y de conformidad con las normas legales y reglamentarias1, la Sala considera necesario adoptar medidas para proteger los datos personales de la accionante y la agenciada en el presente asunto. Por lo tanto, la Corte emitirá dos copias de la misma providencia. Una de ellas contendrá los nombres y datos reales mientras que, en aquella que se publique en la página web de la Corte, se sustituirán los datos que permitan la

identificación de la parte actora.

1. Esta decisión se profiere dentro del trámite de revisión del fallo del 15 de febrero de 2021, proferido por el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Villavicencio que negó la acción de tutela que promovió Andrea (como agente oficiosa de Alicia) contra la UGPP.

1. Con el objetivo de estudiar la solicitud de amparo formulada, en la sección primera de esta sentencia, la Sala mencionará los antecedentes del caso. En primer lugar, la Corte realizará una síntesis de los fundamentos de la acción. Posteriormente, hará referencia al trámite de única instancia y la respuesta de la accionada. Luego, resumirá la decisión que se revisa. Asimismo, este Tribunal presentará las pruebas recibidas en sede de revisión. En la sección segunda de este fallo, esta Corporación delimitará el caso bajo estudio, planteará el problema jurídico a resolver y la metodología de la decisión. A continuación, aludirá a la relación que existe entre los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. En tercer lugar, la Sala abordará la sustitución pensional para los hijos y las hijas calificados con una pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL) superior al 50% y, en cuarto lugar, presentará las consideraciones sobre el régimen de la capacidad legal para las personas en situación de discapacidad previsto en la Ley 1996 de 2019. Con base en lo anterior, esta Corte resolverá el caso concreto. En este punto, primero estudiará la procedencia de la acción y, si hubiere lugar a ello, la presunta vulneración de los derechos que se invocaron en la solicitud de amparo.

I. Antecedentes

1. La señora Andrea (como agente oficiosa de Alicia) presentó una acción de tutela en contra de la UGPP. Consideró vulnerados sus derechos fundamentales de petición, seguridad social, mínimo vital, igualdad y debido proceso. Para fundamentar la solicitud de amparo, la peticionaria narró los siguientes

1. Hechos

1. El 20 de diciembre de 1990, la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante Cajanal) le reconoció una pensión de jubilación al señor Pedro2.

1. El señor Pedro falleció el 14 de julio de 20193.

1. El 6 de septiembre de ese mismo año, la UGPP reconoció provisionalmente la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Andrea (de 76 años), cónyuge del causante, en cuantía del 50% de lo que aquel devengaba4. Igualmente, la entidad dejó en suspenso el porcentaje restante de la prestación por falta de las pruebas necesarias para otorgarle el derecho a la señora Alicia5. Lo anterior porque tal derecho podría corresponderle a aquella en su condición de hija calificada con una pérdida de capacidad laboral mayor al 50%, siempre y cuando se acreditara dicha calidad.

1. El 29 de octubre siguiente, la UGPP le asignó la totalidad de la pensión de sobrevivientes a la señora Andrea, en su calidad de cónyuge supérstite6.

1. El 26 de diciembre de 2019, la UGPP modificó el acto administrativo que había reconocido la totalidad de la pensión a la señora Andrea7. Consideró que había omitido pronunciarse respecto de la situación de Alicia. Por lo tanto, dispuso que la prestación económica se le asignara en un 50% a la cónyuge supérstite. Agregó que el valor restante quedaría en suspenso porque este correspondía al eventual derecho la hija calificada con una PCL superior al 50%.

1. El 4 de mayo de 2020, la señora Alicia solicitó el reconocimiento del porcentaje de la pensión de sobrevivientes en suspenso. Sin embargo, el 7 de julio siguiente, la UGPP negó lo pretendido por la peticionaria, con fundamento en que “no se encuentra prueba por lo menos sumaria de su condición de persona discapacitada”8. Además, la entidad concluyó que la solicitud no era clara porque “el escrito presentado por ella no establecía si se refería a que no reunía los requisitos de hija inválida o que no reunía aun (sic) la documentación para demostrar la invalidez”9.

1. El 18 de agosto de ese mismo año, la señora Andrea pidió que se le reconociera a su hija la parte correspondiente de la prestación. El 5 de octubre siguiente, la UGPP consideró que no existía ninguna petición pendiente de resolver y, por lo tanto, no se pronunció sobre lo solicitado10.

1. El 14 de septiembre de 2020, la señora Alicia le solicitó a la UGPP que le calificara su pérdida de la capacidad laboral. Sobre esta petición, la entidad le informó a la solicitante que la EPS a la que se encontraba afiliada era la competente para adelantar dicho trámite11.

1. Salud Total EPS calificó en primera oportunidad la PCL de la señora Alicia12 y determinó como valor final del dictamen un 53%. Los diagnósticos que fundamentaron la valoración fueron: esquizofrenia paranoide, episodio depresivo no específico y retraso mental leve13. La evaluación indicó que la fecha de estructuración fue el 13 de noviembre de 2020, mientras que la fecha del accidente o de la enfermedad fue el 6 de junio de 201914.

1. El 11 de diciembre de 2020 y mediante apoderada judicial, la señora Andrea solicitó nuevamente el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y las mesadas pensionales no pagadas, en favor de su hija Alicia15.

1. El 28 de diciembre siguiente, la UGPP indicó que no podía continuar con el estudio de fondo respecto del reconocimiento de la sustitución pensional. Adujo que la información requerida tenía carácter reservado y que la peticionaria no había acreditado ni su interés ni su legitimación para solicitarla "en calidad de curadora y/o tutora"16. Agregó que la señora Andrea no anexó el formulario único de solicitudes prestacionales y que este resultaba necesario para el trámite de la sustitución pensional17.

1. El 2 de febrero de 2021 y mediante apoderada judicial, la señora Andrea (como agente oficiosa de su hija) promovió una acción de tutela contra la UGPP. Sostuvo que la respuesta de la entidad era incongruente con sus actuaciones previas. En estas se había reconocido la legitimación de la cónyuge supérstite para solicitar los derechos de su hija con discapacidad. Resaltó que, en las respuestas anteriores, la accionada había generado la convicción de que se le reconocería la prestación económica si se aportaba el certificado de invalidez.

1. La accionante informó que, para ese momento, percibía la suma de $511.641 correspondientes al 50% de la pensión de sobrevivientes reconocida por la entidad accionada. Explicó que ese dinero cubría el sostenimiento propio, el de su hija y el de sus dos nietas debido a que aquella, según afirma, es madre cabeza de familia.

1. Por lo anterior, la actora solicitó la protección de los derechos fundamentales de petición, seguridad social, igualdad, mínimo vital y debido proceso de su hija Alicia. En consecuencia, pidió que se le ordenara a la UGPP el reconocimiento y pago del 50% de la pensión de sobrevivientes en favor de la agenciada, en su calidad de beneficiaria. Además, precisó que la primera mesada pensional se le podría pagar a la cónyuge supérstite y las restantes a la persona de apoyo o a quien representara los derechos de la señora Alicia cuando culminara el proceso de adjudicación judicial de apoyos.

2. Trámite procesal y respuesta de la accionada

1. Mediante auto de 3 de febrero de 2021, el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Villavicencio admitió la acción de tutela, le solicitó un informe a la entidad accionada respecto del amparo pretendido y requirió a la parte actora para que indicara “en qué juzgado o notaría se encuentra tramitando el proceso de designación de apoyos al cual hace referencia”18. En relación con esta última cuestión, la apoderada de la accionante manifestó que, para ese momento, no se había radicado ninguna demanda para el proceso de adjudicación de apoyos.

1. La UGPP solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela porque no cumplía con el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, por cuanto la peticionaria no agotó los mecanismos judiciales ordinarios para reclamar lo pretendido. Tampoco demostró la configuración de un perjuicio irremediable que permitiera conceder el amparo constitucional como mecanismo transitorio. Añadió que la parte actora pretendía eludir el trámite administrativo que se debía adelantar para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Por último, señaló que la accionante no acreditó “su calidad de curadora o tutora”19 dentro del procedimiento que se debía surtir ante la entidad accionada.

1. El 15 de febrero de 2021, el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Villavicencio “negó por improcedente” la acción de tutela20. Consideró que no se cumplió el requisito de subsidiariedad porque la actora podía acudir a otros mecanismos de defensa judicial. Además, la solicitante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Asimismo, concluyó que la UGPP no vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante porque aquella no acreditó su legitimación para agenciar los derechos prestacionales de su hija. Aclaró que no existen las figuras de tutor y curador mencionadas por la entidad accionada. Sin embargo, precisó que “el ejercicio de la capacidad legal sólo puede realizarse directamente por la persona o por el apoyo que sea designado de acuerdo a las reglas previstas en la Ley 1996 de 2019”21.

4. Actuaciones en sede de revisión

1. El 29 de noviembre de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Once escogió el expediente de tutela objeto de la presente sentencia.

1. Mediante Auto del 23 de enero de 2023, el magistrado sustanciador vinculó a la señora Alicia para que ratificara la agencia oficiosa y se pronunciara sobre los hechos y las pretensiones de la acción de tutela. Igualmente, en esa providencia decretó pruebas para obtener elementos de juicio necesarios para resolver de fondo.

1. Respuesta de la parte actora. La señora Alicia ratificó la actuación de su madre como agente oficiosa y solicitó que la Corte acogiera las pretensiones formuladas en la acción de tutela. Indicó que fue calificada con una PCL del 53%. Resaltó que, aunque la fecha de estructuración determinada en esa valoración fue posterior a la muerte del causante, en dicho documento se reconoce que "los antecedentes inician desde el año 2006, presentando trastorno psicótico agudo polimorfo"22. Manifestó que la UGPP ha negado su derecho a la pensión de sobrevivientes pese a que han realizado todos los pasos que la entidad indicaba, incluso el acuerdo de apoyos ante Notaría23.

1. Respecto de su situación económica, informaron que su subsistencia se deriva de la pensión de sobrevivientes reconocida a la señora Andrea. Aquella corresponde a un salario mínimo. Además, explicó que su pareja aporta "entre menos de un salario mínimo"24. A su turno, la señora Alicia indicó que no es propietaria de inmuebles "o bienes similares"25. Aseveró que los ingresos se destinan a las necesidades básicas de su hogar y al "crédito de mejoramiento de vivienda de mi señora madre"26. Afirmó que no trabaja actualmente porque debido a esa condición "olvido o no retengo información"27 y "en ocasiones tengo ataques de agresividad"28. Por lo anterior, se dedica al cuidado de sus hijas, quienes están a su cargo y tienen tres y diez años de edad.

1. En cuanto a su estado de salud, explicó que consume los medicamentos "ácido bempedoico y olanzapina"29 y que accede al sistema de salud como beneficiaria de su madre. Añadió que, con posterioridad a la sentencia de tutela objeto de revisión, promovió una nueva reclamación administrativa y estableció un acuerdo de apoyos ante notario30; este último le fue comunicado a la UGPP. No obstante, indicó que "ese trámite no se tuvo en cuenta"31.

1. Respuesta de la UGPP. La entidad solicitó confirmar la decisión de única instancia. Señaló que la agenciada no cumple con los requisitos para obtener la prestación económica pretendida. En particular, resaltó que la fecha de estructuración que figura en el dictamen aportado al expediente es posterior al deceso del causante. Adicionalmente, la accionada allegó el Lineamiento 212 de 2019. Este establece los parámetros y protocolos de aplicación de la Ley 1996 de 2019. Agregó que, en el momento, "se encuentra revisando"32 los Decretos 1429 del 2020 y 487 de 2022, para emitir un lineamiento respecto de dicha normativa.

1. Destacó que la UGPP no es la encargada de modificar la fecha de estructuración del dictamen de invalidez ni de estudiar las historias clínicas. Por lo anterior, le solicitó a la Corte que profiriera un pronunciamiento claro y completo33 en el que determinara que “las únicas personas que podrán emitir un Dictamen de Invalidez son las entidades descritas en la Ley quienes cuentan con profesionales especialistas en el tema de la salud, quienes estudiaran (sic) las historias clínicas de los pacientes, realizaran (sic) exámenes procedentes y determinaran el porcentaje de perdida (sic) de capacidad laboral, fecha de estructuración y si necesita ayuda de un tercero”34.

1. En los documentos aportados por la UGPP se evidencia que el 11 de marzo de 2021 las accionantes presentaron una nueva reclamación administrativa después de haberse proferido la sentencia que la Corte revisa en esta oportunidad35. En dicha oportunidad, adjuntaron la escritura pública en la que consta tanto el acuerdo de apoyos suscrito para Alicia como el formulario único de solicitudes prestacionales. El 8 de abril siguiente, la entidad accionada les requirió que le remitieran el dictamen de invalidez porque, según afirmó, solo se había aportado la epicrisis. No obstante, mediante comunicación del 16 de abril, la apoderada de las solicitantes informó que dicho dictamen ya había sido aportado directamente por la EPS36.

1. Ante la ausencia de respuesta, Andrea (como agente oficiosa de Alicia) presentó una nueva acción de tutela en contra de la UGPP. En esa oportunidad, reclamó el amparo de su derecho fundamental de petición. Mediante sentencia del 10 de junio de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio concedió el amparo del derecho fundamental de petición y le ordenó a la entidad accionada que le informara a la parte actora sobre el estado de su solicitud pensional y la fecha en la que le daría una respuesta de fondo37.

1. El 18 de junio de 2021, la UGPP negó una vez más el reconocimiento de la sustitución pensional en favor de Alicia. Argumentó que, para la fecha de fallecimiento del causante, “la interesada NO ostentaba ninguna pérdida de capacidad laboral, la cual solo adquirió hasta el 13 de noviembre de 2020, es decir en una fecha posterior al fallecimiento del causante, lo que desvirtúa la dependencia económica”38 al momento del deceso. Sin embargo, la entidad ajustó a derecho la resolución del 26 de diciembre de 2019 para otorgar el 100% de la pensión a la señora Andrea. Hasta ese momento, ella solo recibía el 50% de la prestación económica porque lo restante se encontraba en suspenso debido al derecho que eventualmente podría reconocerse a la señora Alicia.

1. La peticionaria recurrió dicho acto administrativo. Afirmó que “es imposible haber

adquirido la discapacidad el día en que se profirió el dictamen de pérdida de capacidad laboral, puesto que los antecedentes muestras (sic) que desde los 21 años presenta problemas mentales que requieren ser tratados mediante medicina especializada en esta área”39.

1. Mediante resolución del 7 de septiembre de 2021, la accionada confirmó la anterior decisión. Reiteró que la solicitante no acreditaba los requisitos para obtener la prestación porque la fecha de estructuración que figuraba en el dictamen era posterior al deceso del causante. Agregó que “no le es dado a esta unidad hacer interpretaciones sobre el estado de salud de la interesada, diferentes a las establecidas por la entidad calificadora, máxime si se tiene en cuenta que la interesada no controvirtió el citado dictamen”40.

1. Respuesta de la UGPP al traslado probatorio41. En relación con las pruebas remitidas por la parte actora, la entidad puso de presente que, en su criterio, existen “serias inconsistencias”42. Señaló que la señora Andrea no se pronunció sobre si tenía la condición de propietaria de bienes inmuebles. Sin embargo, en su respuesta, la señora Alicia expresó que parte de sus ingresos se dirigían a cubrir “impuestos y crédito de mejoramiento de vivienda de mi señora madre Andrea”43. Por lo tanto, dedujo que la accionante Andrea “cuenta con vivienda propia”44. Asimismo, advirtió que, en su declaración, la agenciada refirió que su pareja realizaba un aporte económico al hogar. No obstante, “al momento de indicar su núcleo familiar paso (sic) por alto señalar que cuenta con una pareja quien aporta a la financiación del hogar, sin saber desde cuándo convive con dicha persona”45. De conformidad con lo expuesto, la accionada concluyó que no existe un perjuicio irremediable que torne urgente la intervención del juez de tutela.

5. Pruebas que obran en el expediente

1

Copia del registro civil de nacimiento y cédula de ciudadanía de la accionante y la agenciada46.

2

Registro civil de nacimiento de la señora Alicia47.

3

Registro civil de defunción del señor Pedro48.

4

Dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad practicado por la EPS Salud Total49

5

Reclamación administrativa formulada por la apoderada de la agente oficiosa el 11 de diciembre de 202050

6

Respuestas de la UGPP relacionadas en los apartes previos de esta providencia51

7

Declaración juramentada de dependencia económica del 4 de abril de 2020. En ella, la señora Andrea manifiesta que su hija Alicia dependió económicamente de su padre desde los 21 años, edad en la que se empezaron a manifestar los síntomas de esquizofrenia paranoide.

8

Epicrisis del Hospital Departamental de Salud de Villavicencio (Unidad de Salud Mental) correspondiente a la atención médica prestada a la agenciada entre diciembre de 2006 y enero de 2007.

9

Historia clínica correspondiente a la atención médica suministrada a la agenciada el 12 de marzo de 2020.

10

Epicrisis de la Clínica del Sistema Nervioso Renovar Ltda. En este documento, se describe la atención a la paciente durante su ingreso a la institución, entre el 17 y el 29 de julio de 2019.

11

Expediente de la actuación administrativa adelantada ante la UGPP.

12

Escritura pública 743 de 2021 de la Notaría Tercera de Villavicencio. En este documento, consta el acuerdo de apoyos suscrito por la agente oficiosa y la agenciada.

13

Recurso de apelación contra la Resolución RDP 015202 de 18 de junio de 2021.

14

Lineamiento 212 de 2019 e instructivo de aplicación de la Ley 1996 de 2019, aportados por la UGPP.

II. Consideraciones de la Sala

1. Competencia

1. La Sala Novena de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Delimitación del caso, formulación del problema jurídico y esquema de la decisión

1. La señora Andrea, como agente oficiosa de su hija Alicia, presentó una acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales de petición, seguridad social, mínimo vital, igualdad y debido proceso. Consideró que estas prerrogativas le fueron vulneradas por la UGPP porque esta ha omitido su deber de reconocer la sustitución pensional a la que la agenciada tiene derecho. Adujo que aquella acreditó una PCL superior al 50% y dependía económicamente del causante.

1. La UGPP ha negado el reconocimiento de la prestación económica pretendida a partir de los siguientes argumentos: i) la inexistencia de pruebas sobre la invalidez de la peticionaria y la omisión de aportar los documentos requeridos para el trámite; ii) la falta de legitimación e interés de la madre de la reclamante porque no demostró su "calidad de curadora y/o tutora"52; y iii) la fecha de estructuración establecida en el dictamen de PCL es posterior al fallecimiento del causante. A su turno, el juez de única instancia estimó que la acción de tutela era improcedente porque la accionante podía acudir a otros medios de defensa judicial y no se demostró la configuración de un perjuicio irremediable. Además, sostuvo que la entidad accionada no vulneró los derechos de la actora porque la peticionaria debía demostrar su legitimación en el procedimiento administrativo.

1. Con fundamento en lo anterior, en caso de superarse el examen de procedencia, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneró la UGPP los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de la señora Alicia al exigirle a la madre de la beneficiaria que debía acreditar la calidad de guardadora o tutora de aquella y al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional con fundamento en que la fecha de estructuración de la invalidez es posterior al fallecimiento del causante?

1. Para solucionar la cuestión formulada, la Sala abordará: i) la relación entre el derecho a la seguridad social y el mínimo vital; ii) la sustitución pensional para hijos e hijas valorados con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%; y iii) el régimen de capacidad legal para las personas en situación de discapacidad previsto en la Ley 1996 de 2019. Con fundamento en estas consideraciones, iv) se estudiará el caso concreto.

3. El derecho a la seguridad social y su relación el mínimo vital53

1. El artículo 48 de la Constitución establece el derecho a la seguridad social bajo una doble connotación. Se trata de un derecho fundamental irrenunciable y de un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado54.

1. Su carácter fundamental se sustenta en el principio de la dignidad humana. En virtud de este mandato, resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos55.

1. En el ámbito internacional, la protección de este derecho está prevista en distintos instrumentos56. En primer lugar, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que los Estados reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social. Asimismo, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa57.

1. Según lo ha interpretado esta Corporación, los objetivos de la seguridad social guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho58. En el ordenamiento jurídico colombiano se profirió la Ley 100 de 1993. En dicha norma se encuentran reguladas las contingencias aseguradas, las instituciones que integran el sistema y los requisitos establecidos para acceder a derechos prestacionales relacionados con la seguridad social59.

1. Por su parte, el derecho al mínimo vital es de carácter fundamental a partir del artículo 1 de la Constitución. Esta disposición establece que una de las características esenciales del Estado colombiano es el respeto a la dignidad humana. Este derecho implica el aseguramiento de las condiciones materiales de subsistencia que le permitan a la persona

llevar a cabo un adecuado proyecto de vida60.

1. Para garantizar el mínimo vital de las personas que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta por su condición física o mental, la Constitución ha dispuesto que el Estado tiene la obligación de establecer un sistema de protección social que les asegure los ingresos suficientes, no solo para atender a sus necesidades básicas, sino para procurar un mejoramiento continuo de sus condiciones de vida61. Este mandato de especial protección abarca a todas las personas "que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"62.

1. En ese marco, el derecho a la seguridad social busca proteger la atención en salud de las personas; la posibilidad de obtener determinado subsidio económico cuando no les es posible ejecutar las actividades propias del trabajo debido a situaciones de incapacidad médica, de carácter definitivo o transitoria. También, pretende responder a las contingencias de salud, tanto de origen común como las derivadas de accidentes laborales. Finalmente, a través de las pensiones, se asegura que los trabajadores que a lo largo de su vida realizaron aportes al sistema pensional, reciban una prestación económica a partir de su retiro laboral. Esto les permite sufragar las necesidades que antes eran cubiertas mediante la suma económica recibida como retribución de su trabajo.

1. Estos fundamentos permiten inferir una estrecha relación entre los derechos a la seguridad social y al mínimo vital. A través del primero se garantizan las condiciones que le permiten a la persona afrontar o satisfacer sus necesidades básicas. Ese vínculo adquiere mayor relevancia cuando están de por medio sujetos de especial protección constitucional o aquellos que requieren de una mayor intervención del Estado en procura de la igualdad material63.

4. La sustitución pensional para los hijos y las hijas valorados con una PCL superior al 50%64

1. La Sala realizará una aproximación conceptual a la figura de la sustitución pensional solicitada por los hijos y las hijas calificados con PCL que excede el 50% y establecerá su diferencia con la pensión de sobrevivientes. Finalmente, hará alusión a los requisitos legales y jurisprudenciales para su reconocimiento.

4.1. La sustitución pensional: configuración constitucional y legal

1. La sustitución pensional es una figura dirigida a que la familia de la persona que disfrutaba de una pensión pueda acceder a la misma, con el fin de que no se vea desmejorado ostensiblemente su mínimo vital y para evitar que haya una doble afectación tanto moral como material. En otras palabras, como su nombre lo indica, lo que pretende tal prestación es sustituir el derecho que otro adquirió. Esto solo se puede llevar a cabo cuando el titular haya fallecido. Lo anterior con el propósito de que el apoyo monetario recaiga en quienes dependían económicamente del causante65. En ese sentido, el artículo 46 de la Ley 100 estipula:

"Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: || 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca. || 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que éste hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos: || a) Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte, y || b) Que, habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte. || PARAGRAFO. -Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los parágrafos del artículo 33 de la presente ley"66. (Resaltado fuera de texto).

1. Por lo tanto, a partir de la norma enunciada se desarrolla la sustitución pensional. Su finalidad se asimila a la de la pensión de sobrevivientes, salvo que en esta última no se ha consolidado el derecho pensional en favor del afiliado. La sustitución pensional se diferencia de la pensión de sobrevivencia en el hecho de que, en la primera, para su configuración ya debe estar causada la pensión que se pretende sustituir.

1. Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte explicó que la sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas beneficiarias de la pensión del causante, por el hecho de su fallecimiento, queden desprotegidos67. Este Tribunal ha señalado que la mencionada figura persigue suplir la ausencia del apoyo económico que el pensionado ofrecía a sus familiares y que el deceso de este no determine el cambio sustancial de las condiciones de vida del beneficiario o beneficiarios68. Concretamente, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

"[L]a sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado o del afiliado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos,

reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria. 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 que, además, en muchos casos compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades mínimas”69.

1. Tanto la legislación como la jurisprudencia constitucional han abordado la figura de la sustitución pensional. Dicha sustitución ha sido considerada como garantía de estabilidad económica y salvaguarda del mínimo vital de las personas que la solicitan.

4.2. Reiteración jurisprudencial sobre los requisitos para la sustitución pensional tratándose de hijos e hijas con PCL igual o superior al 50%

1. El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece los posibles beneficiarios de la sustitución pensional. Específicamente, frente a los hijos que presentan PCL equivalente o mayor al 50%, la norma dispone:

1. De la disposición legal transcrita se desprenden tres requisitos que los hijos calificados con PCL superior al 50% deben cumplir para la sustitución del derecho: i) filiación; ii) invalidez y iii) dependencia económica del causante.

1. Respecto a la filiación, según el parágrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 “se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”. El artículo 13 del Decreto 1889 de 1994 establece que “el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil”70.

1. En cuanto a la invalidez, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, se encuentra en esta categoría “la persona que, por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral”. La calificación de la pérdida de capacidad laboral es realizada por las entidades habilitadas para ello en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Estas corresponden, inicialmente, al Instituto de Seguros Sociales, a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–, a las administradoras de riesgos Laborales (ARL)71, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y de muerte, y a las entidades promotoras de salud (EPS). Asimismo, en primera y segunda instancia, la valoración les corresponde a las juntas regionales y a las

Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respectivamente.

1. Aunque el estado de invalidez se puede demostrar con la calificación de la pérdida de capacidad laboral, la Corte también ha reconocido como medios idóneos de prueba otros elementos72. Estos proceden siempre y cuando contengan la información necesaria y suficiente para acreditar tal condición.

1. En relación con la dependencia económica, esta Corporación ha señalado que esta no implica demostrar la ausencia absoluta de recursos. De manera que obtener algunos ingresos propios no permite descartar de plano que la principal fuente económica para los gastos cotidianos o permanentes del solicitante era el causante de la prestación. En la Sentencia C-066 de 2016, la Corte declaró inexequible el requisito establecido en el artículo 47.c de la Ley 100 de 1993 que fue modificado por la Ley 797 de 2003. Allí se establecía que los hijos cuya PCL fuera igual o superior al 50% debían demostrar la falta de ingresos adicionales. En criterio de esta Corporación, ello resultaba lesivo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y a la seguridad social de un grupo poblacional de especial protección constitucional. La norma era una barrera a la superación personal en tanto proscribía la posibilidad de que estas personas pudieran procurarse algún medio de sustento, so pena de perder el derecho prestacional.

1. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, en materia de sustitución pensional "(…) la dependencia [económica] se encuentra acreditada incluso cuando existan ciertas asignaciones o ingresos adicionales, siempre que estas no sean suficientes para lograr el autosostenimiento de quien solicita la sustitución pensional"73.

1. La jurisprudencia constitucional ha revisado casos de sustitución pensional a favor de personas calificadas con una PCL equivalente o mayor al 50%. En todos estos, se ha referido a los requisitos legales que los interesados deben cumplir. El Tribunal también ha precisado la forma como los fondos pensionales deben analizar dichas solicitudes, particularmente, cuando la fecha de estructuración es posterior al fallecimiento del causante. A continuación, se presentan algunas decisiones para ilustrar las reglas establecidas por esta Corporación.

Tabla 2. Sustitución pensional en favor de personas calificadas con una PCL igual o superior al 50%

Sentencia

Consideraciones

T-859 de 2004

La falta de reconocimiento de la sustitución pensional, sin haber tenido en cuenta la totalidad del acervo probatorio y tratándose de una persona que presenta una discapacidad mental severa, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a aquella.

T-730 de 2012

En el análisis del requisito de invalidez, el juez debe analizar los documentos que reposan en el expediente, de forma principal el dictamen de pérdida de la capacidad laboral. Cuando este no es allegado, se deben tener en cuenta aquellos que se refieran al diagnóstico de la persona, pues "[e]n caso contrario, se desconocería la obligación de prestar una protección especial a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta".

T-395 de 2013

La exigencia de que la fecha de estructuración de la invalidez del beneficiario sea anterior a la muerte del causante es razonable y apunta a garantizar la sostenibilidad del sistema pensional. No obstante, en ocasiones, se presentan situaciones excepcionales que conducen a que la aplicación de la norma conlleve resultados no solo inaceptables desde una óptica de justicia material, sino contrarios a los mandatos constitucionales de protección de las personas con discapacidad mental (art. 13 superior).

T-471 de 2014

Si se allegan documentos diferentes al dictamen de PCL como una evaluación de medicina legal o una sentencia de interdicción, estos deben ser tenidos como pruebas válidas de la invalidez.

T-350 de 2015

En ocasiones la fecha de estructuración de la invalidez no concuerda con la determinada en los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral, especialmente cuando la persona padece de una enfermedad crónica, degenerativa o congénita. En dichas situaciones se debe analizar la totalidad de la historia clínica y los conceptos médicos allegados al proceso. Además, el dictamen de calificación de invalidez debe incluir la evaluación médica exhaustiva de la totalidad de los elementos relevantes para cada caso en concreto.

T-556 de 2016

Es inaceptable que la fecha de estructuración resulte determinada por la última valoración médica cuando las pruebas demuestran que la enfermedad es congénita y, por lo tanto, preexistente al deceso del causante. Cuando una administradora de pensiones pública valora inadecuadamente el dictamen de PCL y el momento de estructuración de la invalidez, se desconoce el debido proceso administrativo.

T-370 de 2017

El análisis de la invalidez debe realizarse bajo los parámetros de las enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas. De ahí que las autoridades deban valorar no solo el dictamen de la Junta de Calificación sino los demás conceptos médicos aportados.

T-273 de 2018

La accionante fue diagnosticada con esquizofrenia paranoide y una PCL del 65%. Si bien el dictamen estableció como fecha de estructuración un momento posterior a la muerte de su padre, de la apreciación conjunta del acervo probatorio, en especial, la historia clínica aportada, se evidencia que su representada desde el año 1990 con una forma de esquizofrenia de aparición precoz, circunstancia que concuerda con el hecho de que no ha podido laborar debido a esa enfermedad. Esta circunstancia se corroboró con las distintas declaraciones juramentadas que se adjuntaron al proceso. Con fundamento en las pruebas allegadas, la Corte concluyó que la incapacidad para trabajar fue preexistente al deceso del causante.

T-213 de 2019

La valoración exclusiva del dictamen de calificación de la pérdida de la capacidad laboral no resulta idónea para determinar el momento de origen de la invalidez, por ejemplo, cuando están de por medio enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas. Por ese motivo deben ser objeto de análisis los demás documentos que obren en el expediente, entre ellos, la historia clínica de la persona o los conceptos que sobre su diagnóstico hayan realizado los profesionales de la salud.

T-100 de 2021

La falta de reconocimiento de la prestación pensional por inconsistencias en la fecha de estructuración de la invalidez, sin tener en cuenta la totalidad del acervo probatorio, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la solicitante y desconoce la especial protección que debe

T-412 de 2021

La administradora de pensiones omitió considerar otros elementos relevantes, atendiendo a la naturaleza congénita y degenerativa de la enfermedad con la que fue diagnosticada la beneficiaria (retardo metal y esquizofrenia). Las pruebas obrantes en el expediente daban cuenta de que la verdadera fecha de estructuración era anterior a aquella fijada en el dictamen de PCL.

T-202 de 2022

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en el caso de enfermedades catalogadas como crónicas, degenerativas o congénitas, la determinación de la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral viene dada por el examen de todos los elementos de juicio relevantes, entre ellos la historia clínica, que permitan identificar la fecha real en que se produjo la pérdida de capacidad laboral.

1. En los mencionados casos y en muchos otros74, la Corte estudió el cumplimiento de los

requisitos para la sustitución pensional con base en la información obrante en el expediente. Cuando se satisficieron esos requerimientos, este Tribunal concedió la protección definitiva a los derechos fundamentales y le ordenó a la entidad responsable reconocer y pagar las mesadas pensionales.

1. Del recuento jurisprudencial realizado en esta sección se puede deducir que la Corte Constitucional ha señalado que, cuando se trata de sustituciones pensionales a favor de hijos o hijas con PCL mayor al 50%, cuando estas son negadas con base en que la estructuración de la invalidez fue posterior al deceso del causante, el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, prima facie, es el documento idóneo para valorar si esta ocurrió con anterioridad o posterioridad al fallecimiento del titular de la prestación.

1. Sin embargo, hay ocasiones en las que el dictamen no refleja cabalmente su surgimiento, por ejemplo, frente a enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas. En esos supuestos, es frecuente encontrar episodios de crisis que suelen aparecer de forma usual o presentar una evolución progresiva. Eso significa que los síntomas cobran mayor intensidad hasta llegar al punto de imposibilitar a la persona para ejercer sus deberes laborales. En esos casos, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, se deben valorar las historias clínicas y los conceptos médicos que obren en el proceso, para determinar las primeras manifestaciones de la patología que imposibilitaron a quien solicita la sustitución pensional llevar una vida con plena potencialidad de sus capacidades.

1. En consecuencia, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación y la de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia75, los dictámenes que emiten las juntas de calificación de la invalidez tienen valor probatorio respecto del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral y de la fecha en que se estructura la invalidez, pero no operan como una prueba solemne respecto de ninguno de estos aspectos. Por esa razón, es posible que la administración y la autoridad judicial los contrasten con las demás pruebas recaudadas para determinar si reflejan de forma fidedigna las reales circunstancias en las que el sujeto calificado perdió su capacidad de trabajar.

5. El régimen de capacidad legal para las personas en situación de discapacidad previsto en la Ley 1996 de 201976

1. Los artículos 13 y 47 de la Constitución prohíben cualquier trato discriminatorio contra las personas en situación de discapacidad y establecen el deber del Estado de adoptar las medidas tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que aquellas enfrentan a nivel económico y sociocultural77. Igualmente, a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD), el Estado colombiano

refrendó su propósito de adoptar el modelo social de la discapacidad78. En este contexto, la discapacidad interpretada desde el concepto de dignidad humana pretende acabar con las barreras sociales e institucionales que no les permiten a algunas personas participar plena y efectivamente en la comunidad79.

1. En particular, el artículo 12 de la CDPD establece el derecho a la capacidad jurídica y obliga a los Estados a respetar la voluntad y las preferencias de la persona en situación de discapacidad. En concordancia con este instrumento internacional, la Ley 1996 de 2019 reguló la capacidad de goce y ejercicio80 como un componente del derecho fundamental a la personalidad jurídica. De acuerdo con esta normativa, se presume la capacidad jurídica de todas las personas en situación de discapacidad en el territorio nacional porque se trata de ciudadanos con derechos y obligaciones, sin distinción alguna. Ello con independencia de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos.

1. La Ley 1996 de 2019 establece que, cuando la persona en situación de discapacidad considere necesario el uso de un ajuste razonable para ejercer su capacidad jurídica, puede contar con la herramienta de las directivas anticipadas o con un sistema de apoyos para la realización de actos jurídicos. El artículo 9 de esta norma dispone que estos últimos pueden llevarse a cabo mediante acuerdo de apoyos formalizado ante notario o mediante decisión judicial. Sin embargo, este sistema de apoyos difiere radicalmente de otras figuras jurídicas, como el proceso de interdicción81. En estos trámites se desconocía prácticamente cualquier legitimación de las personas con discapacidad para actuar de manera autónoma dentro del ordenamiento jurídico. Por el contrario, el sistema de apoyos para la realización de actos jurídicos establece un régimen de salvaguardias82.

1. Adicionalmente, el artículo 53 de la citada normativa prohibió expresamente, desde la expedición de la ley, el inicio tanto de procesos de interdicción o inhabilitación como el requerimiento de sentencias de tal naturaleza para iniciar cualquier trámite público o privado. Además, el artículo 55 dispuso la suspensión de los procesos de interdicción que se encontraban en curso. Asimismo, las normas que regulan lo relativo a los acuerdos de apoyo o la suscripción de directivas anticipadas ante notario o ante conciliadores extrajudiciales en derecho, se encuentran vigentes desde el 26 de agosto de 202083. Estos asuntos fueron reglamentados por el Decreto 1429 de 2020.

1. En particular, esta Corte ha considerado que no es admisible exigirles a los solicitantes que aporten sentencias de interdicción o inicien esa clase de procesos como condición para el reconocimiento y pago de prestaciones derivadas de la seguridad social84. Aunque esta regla jurisprudencial se consolidó con anterioridad a la vigencia de la Ley 1996 de 2019, varias decisiones posteriores a esta norma han enfatizado en que la imposición de esa clase de requisitos es inaceptable y está expresamente prohibida85.

1. Concretamente, en la Sentencia T-392 de 2020, este Tribunal le advirtió a la UGPP acerca de la imposibilidad de exigir “el inicio de trámite de interdicción para reconocer la sustitución pensional”. Igualmente, en la Sentencia T-402 de 2019, la Corte exhortó a la UGPP a resolver las solicitudes de sustitución pensional con fundamento en los requisitos previstos en la ley y de conformidad con el precedente constitucional que, ya para ese momento, presumía la capacidad jurídica de la persona en situación de discapacidad.

1. En conclusión, bajo el estándar social de discapacidad, el Estado debe garantizar que las personas en situación de discapacidad gocen de los mismos derechos que los demás en condiciones de igualdad. En particular, en lo que se refiere al ejercicio de su capacidad legal, se trata de permitirles desenvolverse como sujetos de derechos y obligaciones. Para ello, la ley ha determinado que se presume la capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad. A esos efectos, se establecen ajustes razonables, como directivas anticipadas o salvaguardias. Asimismo, se creó un sistema de apoyos para la realización de actos jurídicos. Estos mecanismos les facilitan tanto la comunicación y comprensión de la información relevante como la expresión fidedigna de su voluntad y preferencias en la toma de decisiones.

6. Caso concreto

1. Le corresponde a la Corte analizar el caso concreto. Para ello la Sala hará una breve presentación del caso. Posteriormente, evaluará si se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Finalmente se estudiará la posible vulneración a los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso de la agenciada.

6.1. Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1. Antes de abordar el fondo del asunto, la Sala analizará el cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela. Para ello, de forma concreta se establecerá si se cumplen las siguientes exigencias: i) legitimación por activa y pasiva; ii) inmediatez; y iii) subsidiariedad.

1. Legitimación por activa. Este Tribunal ha reiterado que la acción de tutela puede presentarse por i) la persona directamente afectada; ii) su representante; iii) un agente oficioso; y iv) las personerías municipales o la Defensoría del Pueblo. En el presente caso, la

señora Andrea promovió el amparo constitucional en su calidad de agente oficiosa de Alicia. No obstante, para garantizar debidamente su participación86, el magistrado sustanciador la vinculó al proceso.

1. En sede de revisión, la agenciada ratificó la actuación que desplegó la agente oficiosa87, concurrió por sí misma al proceso, se pronunció sobre los hechos y las pretensiones del escrito de tutela y aportó pruebas. En tal sentido, resulta evidente que la titular de los derechos fundamentales suscribe las pretensiones formuladas en el presente trámite. De igual manera, la Sala resalta que la señora Andrea es la persona de apoyo designada por la señora Alicia, en los términos de la Ley 1996 de 201988. Además, la acción de tutela fue promovida mediante apoderada judicial, quien está debidamente facultada89 para presentar la acción de tutela de acuerdo con el poder incorporado en el expediente90. Por lo expuesto, se verifica el requisito de legitimación por activa.

1. Legitimación por pasiva. Este requisito alude a la autoridad o el particular contra quien se dirige la acción de tutela, en tanto se considera que es efectivamente el llamado a responder por la vulneración o amenaza de la prerrogativa constitucional. En el presente asunto, la Corte encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva respecto de la UGPP. En su condición de autoridad pública, puede ser convocada al proceso de tutela. Esta entidad ha negado las reclamaciones administrativas formuladas por la parte actora y es a quien correspondería el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, en caso de que hubiera lugar a ella. Así, de hallarse demostrada la violación a las garantías, aquella deberá ser la entidad que realice las actuaciones necesarias para la reivindicación de aquellas.

1. Inmediatez. Esta Corporación ha establecido que la acción de tutela debe presentarse dentro de un plazo oportuno y razonable91, contado a partir del momento en que ocurre la situación transgresora o que amenaza los derechos fundamentales92. A partir de lo anterior, se advierte que entre la última actuación administrativa de la UGPP93 y la presentación de la solicitud de amparo transcurrió un mes y cinco días94. Este término se considera razonable. En consecuencia, se cumple con el requisito de inmediatez.

1. Subsidiariedad. Este presupuesto demanda que, antes de acudir a la acción de tutela, la persona haya agotado los mecanismos judiciales establecidos en el ordenamiento jurídico para la resolución de la controversia. Sin embargo, esta regla presenta dos excepciones: i) cuando se pretende el amparo constitucional de forma transitoria, mientras la jurisdicción ordinaria resuelve el asunto, siempre y cuando se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; y ii) cuando se acredite que la vía ordinaria para resolver el asunto no resulta idónea o eficaz para la protección de los derechos fundamentales conculcados.

1. El juez constitucional tiene el imperativo de analizar el cumplimiento de los requisitos de

procedibilidad de la acción de tutela antes de adoptar cualquier orden judicial. Asimismo, debe ser más exhaustivo antes de declarar la improcedencia de la acción, en los casos en los que exista amenaza de que ocurra un perjuicio irremediable, cuando el accionante se encuentre en condiciones de vulnerabilidad manifiesta o se trate de un sujeto de especial protección constitucional. Sobre esto, la Corte ha establecido que, en ciertos casos, dadas las particularidades de vulnerabilidad de la persona que interpone el mecanismo de amparo, se justifica que el análisis de procedencia sea más laxo95.

1. Por otro lado, de acuerdo con la Sentencia T-249 de 2021, el análisis de procedencia se flexibiliza haciéndose menos exigente cuando la persona que reclama el amparo constitucional es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta. Para ello, es necesario examinar la situación fáctica de cada caso en concreto y las situaciones especiales en que se encuentre el o la accionante. Dicho trato se fundamenta en el mandato del artículo 13 de la Constitución que contiene el principio de igualdad material.

1. En el presente caso, la agenciada no acudió ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa de forma previa. Por este motivo, el juez de instancia negó por improcedente la acción de tutela, por estimar que no se advertía la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Al respecto, la Sala encuentra que la señora Alicia ha desplegado ante la UGPP las actuaciones tendientes al reconocimiento del derecho pensional que considera que le asiste como hija con PCL superior al 50%. En efecto, la peticionaria ha formulado varias peticiones, reclamaciones administrativas e, incluso, ha acudido a la acción de tutela en otras dos oportunidades para obtener la protección de su derecho fundamental de petición. En este sentido, tras agotar el procedimiento administrativo, el ordenamiento jurídico establece que el siguiente paso sería, en principio, acudir a la jurisdicción competente para la resolución de la controversia jurídica.

1. Sin embargo, la Sala encuentra que en el caso objeto de revisión se presentan varias situaciones que deben ser valoradas al momento de realizar el examen de procedibilidad del mecanismo de amparo. Por una parte, la agenciada ha sido diagnosticada con esquizofrenia paranoide. Dicha condición es crónica y la Corte ha valorado esta circunstancia para flexibilizar el requisito de inmediatez en pacientes con este mismo diagnóstico96. Según las pruebas aportadas, en el 2006 la agenciada tuvo su primer episodio psicótico registrado. Dicha fecha coincide con la que reportó ante la Notaría Tercera de Villavicencio. En la entrevista previa al acuerdo de apoyos se registra que la señora Alicia trabajó hasta ese año “en casas de familia”97.

1. Ahora bien, a partir de las pruebas recaudadas, la Sala concluye que Alicia es una persona en una situación de vulnerabilidad importante. En primer lugar, se encuentra clasificada

dentro del Sisbén en el grupo B5, que corresponde a pobreza moderada98. Igualmente, figura como beneficiaria en su afiliación al sistema de salud, de acuerdo con la base de datos del Registro Único de Afiliados (RUAF), lo cual indica que no cotiza y, por lo tanto, no recibe ingresos derivados de su trabajo. Tampoco presenta afiliaciones previas a riesgos laborales o a pensiones, por lo que es viable concluir que no está vinculada formalmente al mercado laboral.

1. De acuerdo con sus declaraciones, la agenciada no cuenta con ingresos económicos propios y sus posibilidades para acceder a un trabajo remunerado son limitadas debido al estado de invalidez en el que se encuentra. Subsiste gracias a la ayuda de su madre, como puede concluirse a partir de documentos que obran en el expediente. De acuerdo con una anotación de la historia clínica aportada al proceso, la señora Alicia era "dependiente económicamente de su madre y padre, paciente no labora, estudió hasta el bachillerato (…) tiene dos hijos menores de edad dependiente económicamente a sus abuelos, la paciente los cuida en la casa materna"99.

1. La Sala no comparte la apreciación de la UGPP, referente a las serias inconsistencias que, en criterio de la entidad, se derivan de las declaraciones efectuadas por la agenciada. Para la accionada, a partir de la respuesta de la parte actora resulta posible deducir que: i) la señora Andrea es propietaria de un bien inmueble; y ii) la señora Alicia convive con su pareja.

1. En relación con el primer punto, se aprecia que la agenciada menciona expresamente lo referente a un crédito de mejoramiento de vivienda a cargo de su madre, sin que la Sala tenga evidencia de que aquella es dueña de algún bien de esta clase. La entidad accionada tampoco aportó una evidencia en ese sentido. No obstante, de esa sola situación (esto es, la presunta propiedad de un inmueble) no puede deducirse, de forma aislada, que quien acude a la acción de tutela cuenta con medios de subsistencia suficientes y que puede acudir a los medios ordinarios de defensa judicial. Tal circunstancia no puede valorarse de forma aislada, sino que debe considerar todas las aristas e intereses involucrados en la controversia. Además, si se admitiera la hipótesis de que la señora Andrea es propietaria de un inmueble, esta situación no conllevaría a desvirtuar la situación de vulnerabilidad de su hija, quien es una persona con discapacidad y la titular de los derechos fundamentales objeto de la presente acción de tutela. Asimismo, la señora Alicia no figura dentro del Índice de Propietarios de la Superintendencia de Notariado y Registro100, lo cual concuerda con las declaraciones de la peticionaria, referentes a su carencia de bienes inmuebles.

1. Asimismo, respecto de la supuesta convivencia con una pareja, es un hecho que no se deduce del relato de la parte actora. En efecto, la agenciada afirmó que su pareja contribuye económicamente en una cifra inferior al salario mínimo. Además, la accionante señaló en el acuerdo de apoyos que nunca se ha casado y tampoco vive con alguna pareja101. Esa

información es coherente con otros medios probatorios, como la declaración juramentada que rindió la señora Andrea. Por lo anterior, la Sala no considera que estén suficientemente demostradas las alegadas inconsistencias en la declaración aportada por la agenciada. Por el contrario, se trata de una manifestación en la que indica que recibe un apoyo económico. Por lo demás, la UGPP no presentó pruebas encaminadas a desvirtuar las condiciones sociales, económicas y de salud descritas por la parte actora.

1. En consecuencia, dada la situación de vulnerabilidad de la agenciada y las circunstancias en las que se encuentra, el medio judicial principal de protección no es idóneo ni eficaz en el caso concreto. Valoradas en conjunto las circunstancias particulares de la peticionaria, se puede concluir que resultaría desproporcionado exigirle a aquella que acuda al proceso ordinario. Sumado a lo anterior, se evidencia una conducta diligente de la parte actora. En efecto, desde el 2019 ha acudido en varias oportunidades al procedimiento administrativo para solicitar el reconocimiento de la sustitución pensional. Por lo expuesto, las condiciones tanto de salud como económicas por las que atraviesan la agenciada y su núcleo familiar (particularmente sus dos hijas menores de edad), justifican la intervención del juez constitucional. Así lo ha reconocido esta Corte en casos similares al examinado en esta oportunidad102.

6.2. La UGPP desconoció los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la seguridad social al exigirle a la madre de la beneficiaria que debía acreditar la calidad de guardadora o tutora de aquella

1. En el presente caso, la UGPP negó la sustitución pensional que solicitó la señora Alicia. Desde la primera actuación administrativa relacionada con la prestación económica objeto del proceso, la accionada ha planteado varias razones para omitir un pronunciamiento de fondo o negar su reconocimiento. A continuación, la Sala analiza en detalle las respuestas que ha suministrado la entidad a las peticionarias.

Actuación administrativa

Contenido

Resolución RDP 026883 del 6/09/19

Reconoció provisionalmente la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Andrea en cuantía del 50% de lo que aquel devengaba103. Igualmente, la entidad dejó en suspenso el porcentaje restante de la prestación por falta de las pruebas necesarias para otorgarle el derecho. En consecuencia, exigió que se aportara el dictamen de invalidez, una declaración juramentada sobre la dependencia económica y copia de la sentencia de interdicción.

Resolución RDP 032388 del 29/10/19

Reconoció definitivamente la totalidad de la prestación a la señora Andrea, en su calidad de cónyuge supérstite. No obstante, en ella no se hizo referencia alguna al eventual derecho de Alicia.

Resolución RDP 038986 del 26/12/2019

Al constatar que omitió pronunciarse sobre los derechos pensionales de la agenciada, la UGPP dispuso que la prestación económica se asignara en un 50% a la cónyuge supérstite. Lo restante quedaría en suspenso por corresponder al posible derecho de la hija del causante.

Resolución RDP 15526 del 7/07/2020

Negó la solicitud de reconocimiento pensional con fundamento en que "no se encuentra prueba por lo menos sumaria de su condición de persona discapacitada"104. Además, la entidad concluyó que la solicitud no era clara porque "el escrito presentado por ella no establecía si se refería a que no reunía los requisitos de hija inválida o que no reunía aun la documentación para demostrar la invalidez"105.

Auto ADP 005293 del 5/10/2020

Pese a que las peticionarias formularon una reclamación el 18 de agosto de 2020, la UGPP consideró que no existía ninguna petición pendiente de resolver "posterior al 4 de mayo de 2020". Por lo tanto, no se pronunció sobre lo solicitado.

Respuesta a solicitud con radicado 2020

140002986531

La agenciada solicitó a la UGPP que calificara su PCL. No obstante, la entidad le indicó que la EPS a la que se encontraba afiliada era la competente para realizar dicho trámite.

Respuesta a solicitud con radicado 2020

180003888851

El 28 de diciembre de 2020, la accionada indicó que no podía continuar con el estudio de fondo respecto del reconocimiento de la sustitución pensional porque la señora Andrea no había acreditado su legitimación ni su interés para solicitar la prestación económica en favor de Alicia. Adujo que la información requerida tenía carácter reservado y que la peticionaria no había acreditado ni su interés ni su legitimación para solicitarla "en calidad de curadora y/o tutora". Agregó que la solicitante no anexó el formulario único de solicitudes prestacionales.

Respuesta a la acción de tutela en sede de instancia

Subrayó que la parte actora pretendía eludir el trámite administrativo que debía adelantarse para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Por último, reiteró que la accionante no acreditó "su calidad de curadora o tutora" dentro del procedimiento que se debía surtir

ante la entidad accionada.

Comunicación del 6 de abril de 2021

Manifestó que la información allegada por la peticionaria se encontraba “incompleta” porque no se había adjuntado el dictamen de PCL ejecutoriado (radicado 2021200000526482).

Resolución RDP 015202 del 18 de junio de 2021

Sostuvo que, para la fecha de fallecimiento del causante, la actora “no tenía ninguna” PCL, pues ella únicamente se estructuró el 13 de noviembre de 2020, es decir en una fecha posterior al deceso. Esto, para la UGPP, desvirtúa la dependencia económica. En consecuencia, descartó definitivamente la posibilidad de reconocer la sustitución pensional a la señora Alicia y, en su lugar, le asignó el 100% de la prestación a su madre, Andrea.

Resolución RDP 023466 del 7 de septiembre de 2021

La UGPP confirmó la anterior decisión. Adujo que la fecha de estructuración de la invalidez era posterior al deceso del causante. Añadió que esa entidad no está facultada para “hacer interpretaciones” sobre el estado de salud de la peticionaria y que aquella no controvirtió el dictamen de PCL.

Respuesta suministrada a la Corte en sede de revisión

Solicitó un pronunciamiento de la Corte respecto de la imposibilidad de la entidad para evaluar las historias clínicas y demás documentos del expediente. Lo anterior porque estima que esa actividad no hace parte de sus funciones. Igualmente, resaltó que la solicitante no acreditaba los requisitos para obtener la prestación porque la fecha de estructuración que figuraba en el dictamen era posterior al deceso del causante.

1. La UGPP ha negado el reconocimiento de la prestación económica pretendida a partir de los siguientes argumentos: i) la inexistencia de pruebas sobre la invalidez de la peticionaria y la omisión de aportar los documentos requeridos para el trámite; ii) la falta de legitimación e interés de la madre de la reclamante, por cuanto no demostró su “calidad de curadora y/o tutora”106; y iii) la fecha de estructuración establecida en el dictamen de PCL es posterior al fallecimiento del causante.

1. A continuación, la Sala se referirá a los dos primeros aspectos y, en la sección siguiente, al tercero de ellos. En primer lugar, se advierte que, únicamente en el año 2020, las peticionarias realizaron cuatro solicitudes para el reconocimiento de la sustitución pensional. Sin embargo, las respuestas otorgadas por la UGPP no garantizaron la posibilidad de que las peticionarias allegaran al proceso los documentos requeridos por la accionada. Por ejemplo, aquella aseguró que la accionante no había adjuntado el formulario único para la reclamación de derechos pensionales. No obstante, ni en la resolución del 7 de julio de 2020 ni en la respuesta a la solicitud de información con radicado 2020140002986531, la entidad hizo

mención alguna a la exigencia de dicho documento.

1. Por otra parte, en los actos administrativos de la UGPP se insistió en la necesidad de la designación de un tutor o curador para la beneficiaria, pese a que ya había entrado en vigencia la Ley 1996 de 2019, que proscribía estas figuras. Dicha exigencia se impuso en la Resolución de 6 de septiembre de 2019107, en la comunicación del 28 de diciembre de 2020 y en el informe presentado el 6 de febrero de 2021, ante el juez de única instancia en el presente expediente.

1. La Sala llama la atención acerca de la conducta de la UGPP. La entidad accionada le impuso a la agente oficiosa la exigencia de "acreditar su calidad de curadora o tutora" como condición previa para iniciar una nueva reclamación administrativa para el reconocimiento de la sustitución pensional. No obstante, como fue explicado previamente en esta providencia, la Ley 1996 de 2019 prohibía tanto el inicio de procesos de interdicción o inhabilitación como el requerimiento de sentencias de tal naturaleza para iniciar cualquier trámite público o privado. Además, las decisiones de la Corte Constitucional establecían que el reconocimiento de las prestaciones de la seguridad social no podía supeditarse a esta clase de requisitos, por ser contrarios a los derechos de las personas con discapacidad108.

1. La imposición de esta barrera administrativa implicó una dilación injustificada. Esta desconoció la especial protección que debe garantizarse a las personas con discapacidad, constituyó una actuación contraria a una prohibición legal expresa y se apartó de la jurisprudencia constitucional. Incluso, en las actuaciones que se mencionan, la UGPP se apartó de su propio Lineamiento 212 de 2019, en el cual la entidad estableció que "[d]e acuerdo a lo dispuesto por Ley 1996 de 2019 a partir del 26 de agosto de 2019, ya no hay lugar a procesos de interdicción"109. Todo ello perjudicó los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la seguridad social. Para la Sala, las entidades encargadas del reconocimiento de pensiones deben tener total claridad respecto de la plena capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad mental.

1. Sin embargo, la Sala tiene en cuenta que, al menos en dos oportunidades110, esta Corporación había exhortado o advertido a la UGPP respecto de sus deberes referentes al respeto de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, así como acerca de la observancia de las normas que prohíben la exigencia de sentencias de interdicción en el trámite de solicitudes de sustitución pensional111. Con fundamento en lo anterior, la Sala prevendrá a la UGPP para que cumpla plenamente las disposiciones de la Ley 1996 de 2019. En particular, en lo relacionado con la presunción de capacidad legal de todas las personas en situación de discapacidad, la desaparición de las figuras de interdicción e inhabilitación y la prohibición de solicitar estas sentencias para trámites públicos.

6.3. La UGPP desconoció los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social al negar el reconocimiento de la sustitución pensional reclamada por la agenciada

1. Ahora bien, en la respuesta más reciente de la UGPP, emitida en sede del procedimiento administrativo, la entidad argumentó que las peticionarias no cumplieron con uno de los requisitos legales establecidos para el reconocimiento del derecho pensional, esto es, que la invalidez sea preexistente al fallecimiento del causante. Lo anterior porque, en su caso, aquella fue fijada en una fecha posterior a este suceso. La entidad accionada insistió en estos argumentos en la respuesta remitida a esta Corporación.

1. A su turno, la agenciada expuso que, si bien la fecha de estructuración determinada por el dictamen de PCL fue posterior a la muerte del causante, en ese documento se admite que "los antecedentes inician desde el año 2006, presentando trastorno psicótico agudo polimorfo"112. Este planteamiento ya había sido propuesto en el recurso de apelación presentado contra la resolución del 18 de junio de 2021.

1. Visto lo anterior, con fundamento en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, la jurisprudencia de esta Corporación ha expuesto que, tratándose de la sustitución pensional de los hijos con discapacidad se deben acreditar tres requisitos: i) la relación filial; ii) la dependencia económica del hijo o hija con discapacidad respecto del titular de la prestación y iii) la calificación de PCL igual o superior al 50%.

1. En cuanto a la dependencia económica de la accionante respecto del causante, se tiene claro que la accionante no cuenta con ingresos económicos propios, sus posibilidades para acceder a un trabajo remunerado son limitadas debido al estado de invalidez en el que se encuentra, dependía económicamente de su padre y en la actualidad subsiste gracias a la sustitución pensional que recibe su madre. Aunado a ello en el expediente obran las siguientes pruebas:

1. La declaración de la señora Andrea, rendida bajo juramento, en la que manifestó que su hija Alicia "ha dependido económicamente de su padre (…) la dependencia económica motivada por el padecimiento (sic) de esquizofrenia"115.

1. En el escrito en el que la accionante respondió a las preguntas formuladas por esta Corporación, afirmó que su progenitora y sus dos hijas dependían económicamente del causante. Señaló que “[e]n vida mi padre respondía económicamente por mí, ya que por mi condición de salud no me es fácil conseguir y mantener un trabajo”116.

1. En la historia clínica aportada, se afirma que la paciente Alicia es “dependiente económicamente de su madre y padre, paciente no labora, estudió hasta el bachillerato (…) tiene dos hijos menores de edad dependiente económicamente a sus abuelos, la paciente los cuida en la casa materna”117.

1. La UGPP no cuestionó las afirmaciones de la accionante relacionadas con la dependencia económica respecto de su padre y tampoco censuró la declaración extrajuicio que fue aportada por la parte actora. Asimismo, en el dictamen de pérdida de capacidad laboral se afirma que la agenciada “en el momento es dependiente de su madre quien cuida de ella y de las hijas” 118. Finalmente, en la entrevista previa al acuerdo de apoyos se registra que la señora Alicia trabajó hasta el 2006 “en casas de familia”119.

1. De este modo, se encuentra acreditada la situación de dependencia económica de la accionante respecto de su padre.

1. En relación con el requisito de la invalidez, se debe tener en cuenta que la EPS Salud Total determinó que la agenciada presentaba una PCL del 53%. Los diagnósticos que fundamentaron la valoración son: esquizofrenia paranoide, episodio depresivo no específico y retraso mental leve120.

1. Como se estableció en el recuento jurisprudencial atrás realizado, en ocasiones, el dictamen de calificación de la pérdida de la capacidad laboral, valorado de forma aislada, no resulta idóneo para determinar el momento de origen de la invalidez. Por ejemplo, cuando están de por medio enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas. Por ese motivo deben ser objeto de valoración los demás documentos que obren en el expediente, entre ellos: i) la epicrisis del Hospital Departamental de Salud de Villavicencio (Unidad de Salud Mental) correspondiente a la atención médica prestada a la agenciada entre diciembre de 2006 y enero de 2007; ii) la historia clínica correspondiente a la atención médica suministrada a la agenciada el 12 de marzo de 2020; y iii) la epicrisis de la Clínica del Sistema Nervioso Renovar, correspondiente al ingreso de la paciente a la institución en la que permaneció entre el 17 y el 29 de julio de 2019.

1. En el referido dictamen se determinó como fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral el día en que se efectuó la valoración por medicina laboral, momento en el que se calificaron sus secuelas. Sin embargo, esta evaluación también indicó que la paciente presentaba “antecedente de 2006 de trastorno psicótico agudo polimorfo”121. Además, aquella estableció que la fecha del accidente o enfermedad era el 6 de junio de 2019, momento en el que aún no había ocurrido el deceso del causante.

1. Asimismo, la epicrisis del Hospital Departamental de Salud de Villavicencio (Unidad de Salud Mental) evidencia que la agenciada presentó un trastorno psicótico agudo polimorfo. Por dicha razón, fue ingresada a esa IPS entre los días 18 de diciembre de 2006 y 3 de enero de 2007. De igual modo, la epicrisis de la Clínica del Sistema Nervioso Renovar muestra que la agenciada fue ingresada a la institución entre el 17 y el 29 de julio de 2019 por un cuadro clínico “secundario a fallecimiento del padre”. Si bien este suceso es posterior al deceso del causante, permite observar el carácter crónico del diagnóstico.

1. Con fundamento en las razones precedentes, para la Sala no existe duda de que, pese a que a la accionante se le determinó como fecha de estructuración de su invalidez el 23 de noviembre de 2020, aquel momento se refiere al día en el que la agenciada fue valorada por medicina laboral y en donde se concretaron las secuelas definitivas122. Por lo tanto, es claro que sus enfermedades se originaron con anterioridad a dicha fecha. Valga recordar que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre:

“(…) la forma como debe realizarse la evaluación del momento en que se estructura la invalidez en los casos de enfermedades crónicas, degenerativas o progresivas, en las cuales la fecha de estructuración no siempre coincide con el momento en que la persona pierde la aptitud para trabajar o para continuar laborando. Al respecto, se ha dicho que ese momento puede ser posterior o anterior a la fecha que se señale el dictamen, para lo cual, como elementos de juicio, se pueden tener la historia clínica o los dictámenes técnicos que se hayan realizado”123.

1. La UGPP debió tener presente que las enfermedades se empezaron a manifestar desde el año 2006, mucho antes de la fecha de estructuración fijada. A pesar de ello, la entidad accionada solo verificó formalmente la fecha indicada en el dictamen. Esto repercutió de forma directa en la decisión sobre la sustitución pensional y, por consiguiente, sobre los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la accionante.

1. Finalmente, la Sala aclara que, si bien al momento de expedirse la presente providencia la

señora Andrea es quien recibe la totalidad de la prestación económica pretendida por la accionante, resulta necesario un pronunciamiento que garantice los derechos de Alicia. Pese a que su madre es la persona de apoyo, la agenciada es titular de su capacidad jurídica de manera plena; por lo que tiene la administración de sus propios recursos.

1. En consecuencia, con el propósito de restablecer los derechos fundamentales de la accionante, la Corte Constitucional revocará la sentencia de única instancia y, en su lugar, concederá la protección de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso de la señora Alicia. En consonancia con lo anterior, dejará sin efectos las Resoluciones RDP 015202 del 18 de junio de 2021 y RDP 023466 del 7 de septiembre de 2021. Asimismo, ordenará a la UGPP que, en el término de diez días contados a partir de la notificación de esta decisión, expida un acto administrativo mediante el cual reconozca la respectiva sustitución pensional, dividida en partes iguales en favor de Alicia (como hija con PCL igual o superior al 50%) y Andrea (como cónyuge supérstite).

1. De igual modo, dentro de los diez días posteriores al reconocimiento pensional, la UGPP deberá efectuar el pago correspondiente. Dicha obligación incluye el deber de pagar retroactivamente124, en lo que no esté prescrito, las mesadas pensionales a las que Alicia tenga derecho desde el día 14 de julio de 2019, fecha de fallecimiento del señor Pedro. El valor del retroactivo no incluirá las sumas que ya hayan sido pagadas en favor de la señora Andrea, en los períodos en los que percibió la totalidad de la prestación objeto de la controversia.

1. Finalmente, la Corte ha reiterado de forma sostenida que, respecto de enfermedades catalogadas como crónicas, degenerativas, congénitas o progresivas, las administradoras de pensiones deben evaluar la totalidad de las pruebas y documentos aportados (particularmente la historia clínica o la epicrisis) para determinar la fecha real en la que se produjo la pérdida de capacidad laboral. En consecuencia, no pueden negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes o de la sustitución pensional bajo el argumento de que la fecha de estructuración fue posterior a la muerte del causante, sin realizar un examen integral del expediente pensional. Por lo tanto, esta Sala prevendrá a la UGPP acerca de su obligación de proteger especialmente a las personas en situación de discapacidad125 y acerca de su deber de cumplir plenamente las disposiciones de la Ley 1996 de 2019, de conformidad con lo explicado previamente en esta sentencia.

7. Síntesis de la decisión

1. La señora Andrea, como agente oficiosa de su hija Alicia promovió una acción de tutela contra la UGPP. Consideró que la accionada vulneró los derechos fundamentales de petición,

seguridad social, mínimo vital, igualdad y debido proceso. Lo anterior, porque ha omitido su deber de reconocer la sustitución pensional a la que la agenciada tiene derecho. Adujo que aquella cumple con los requisitos para esta prestación porque acreditó una PCL superior al 50% y dependía económicamente del causante.

1. La Sala Novena de Revisión estableció que la acción de tutela cumplió con los requisitos de procedencia. En cuanto al análisis de fondo, concluyó que la UGPP vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de la señora Alicia al exigirle a la madre de la beneficiaria que debía acreditar la calidad de guardadora o tutora de aquella. La Corte explicó que la Ley 1996 de 2019 prohibió tanto el inicio de procesos de interdicción o inhabilitación como el requerimiento de sentencias de tal naturaleza para iniciar cualquier trámite público o privado. La imposición de este requisito, en contra de un mandato legal expreso, afectó sus derechos fundamentales.

1. Igualmente, la UGPP desconoció los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social porque negó el reconocimiento de la sustitución pensional con fundamento en que la fecha de estructuración de la invalidez que se señaló en el dictamen es posterior al fallecimiento del causante. La Corte demostró que, de acuerdo con su jurisprudencia reiterada, las entidades encargadas de reconocer y pagar prestaciones económicas de la seguridad social deben examinar integralmente la historia clínica y los demás documentos en el expediente. Ello con el fin de establecer las circunstancias de configuración de la invalidez.

1. Por lo anterior, la Sala concederá la protección de los derechos fundamentales, ordenará el reconocimiento pensional y prevendrá a la UGPP para que cumpla con sus obligaciones en materia de especial protección de las personas en situación de discapacidad.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida en única instancia el 15 de febrero de 2021 por el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Villavicencio, que declaró improcedente la acción de tutela formulada por Andrea como agente oficiosa de Alicia contra la UGPP. En su lugar,

CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso de la agenciada.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la Resolución RDP 015202 del 18 de junio de 2021, mediante la cual la UGPP negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional; y la Resolución RDP 023466 del 7 de septiembre de 2021, a través de la cual resolvió el recurso de apelación. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Tercero. ORDENARLE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) que, en el término de diez días contados a partir de la notificación de esta decisión, expida un acto administrativo mediante el cual reconozca la respectiva sustitución pensional, dividida en partes iguales en favor de Alicia (como hija con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%) y Andrea (como cónyuge supérstite).

Igualmente, ORDENARLE a la UGPP que dentro de los diez días siguientes al reconocimiento pensional efectúe el pago correspondiente. La entidad deberá pagar retroactivamente, en lo que no esté prescrito, las mesadas pensionales a las que Alicia tenga derecho desde el día 14 de julio de 2019, fecha de fallecimiento del señor Pedro. El valor del retroactivo no incluirá las sumas que ya hayan sido pagadas en favor de la señora Andrea, en los períodos en los que percibió la totalidad de la prestación objeto de la controversia.

Cuarto. PREVENIR a la UGPP para que, en lo sucesivo, cumpla la obligación de protección especial a las personas en situación de discapacidad. Ello incluye el examen integral de la historia clínica de los peticionarios diagnosticados con una condición degenerativa, crónica, congénita o progresiva en las solicitudes de sustitución pensional.

Quinto. PREVENIR a la UGPP para que cumpla plenamente las disposiciones de la Ley 1996 de 2019. En particular, en lo relacionado con la presunción de capacidad legal de todas las personas en situación de discapacidad, la desaparición de las figuras de interdicción e inhabilitación y la prohibición de solicitar sentencias dictadas en ese tipo de procesos para los trámites públicos.

Sexto. LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículos 34 de la Ley 23 de 1981, 24 de la Ley 1437 de 2011, 21 de la Ley 1712 de 2014, 10 de la Ley 1751 de 2015 y 62 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 2 de 2015).

2 Folio 1, Respuesta de la UGPP con radicado SOP202001022692 (Auto ADP 005293 del 5 de octubre de 2020). Dicha prestación fue reliquidada en dos oportunidades mediante Resoluciones No. 26280 del 11 de junio de 1993 y 4147 del 13 de julio de 2005.

3 Registro civil de defunción No. 09291769.

4 Resolución No. RDP 026883 del 6 de septiembre de 2019.

5 Ibid.

6 Resolución No. RDP 032388 del 29 de octubre de 2019.

7 Resolución No. RDP 038986 del 26 de diciembre de 2019.

8 Resolución RDP 15526 del 7 de julio de 2020.

9 Respuesta de la UGPP con radicado SOP202001022692 (Auto ADP 005293 del 5 de octubre de 2020).

10 Ibid.

11 Radicado: 2020140002986531.

12 De acuerdo con el escrito de tutela, la señora Andrea acudió previamente a la acción de tutela en favor de su hija con el fin de reclamar la protección de su derecho fundamental de petición. En sentencia de 19 de noviembre de 2020, el Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Villavicencio concedió el amparo solicitado y le ordenó a Salud Total EPS que realizara por primera vez la calificación de pérdida de capacidad laboral.

13 Dictamen No. 23112020, notificado el 30 de noviembre de 2020.

14 Folio 34 del archivo digital denominado Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m.

15 Folios 18 a 38, ibid.

16 Respuesta a radicado 2020180003888851. “En relación con la acreditación de la condición de curador o guardador Si (sic) se trata de curadores o guardares, debe acreditarse esa condición a través de la sentencia judicial ejecutoriada con la respectiva acta de posesión, o el registro civil de nacimiento donde conste esa anotación de curador o guardador, o conforme a las demás condiciones dispuestas por la ley (testamento)”.

17 Fundamentó su conclusión en el artículo 15 del CPACA.

18 Folio 1, Auto de 3 de febrero de 2021.

19 Folio 6, informe de la UGPP al juez de primera instancia. Radicado: 2021110000208661.

21 Folio 8, sentencia de 15 de febrero de 2021 proferida por el Juzgado Primero de Familia

del Circuito de Villavicencio.

22 Folio 1 del archivo digital denominado “Información socio económica Alicia”.

23 Archivo digital denominado “Ratificación Alicia”.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Indicó que dicho acuerdo de apoyos consta en escritura pública 743 de 2021. Este fue suscrito ante la Notaría Tercera de Villavicencio.

31 Ibid.

32 Archivo digital denominado “2023110000480241_1675114965560_2023110000480241”.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 La reclamación fue reiterada mediante escritos con los radicados 2021200500834862 del 23 de abril de 2021 y 2021200501215282 del 9 de junio de 2021.

36 Esta información se extrae de la Sentencia del 10 de junio de 2021. Esta fue proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio. Radicado: 50-001-33-33-002-2021-00101-00. Igualmente, la Sala tuvo acceso al expediente de tutela previamente referido.

37 Radicado: 50-001-33-33-002-2021-00101-00.

38 Resolución RDP 015202 del 18 de junio de 2021.

39 Archivo digital denominado “Recurso de apelación a Resolución N° RDP 015202 de 18 de junio de 2021 (1)”

40 Resolución RDP 023466 del 7 de septiembre de 2021.

41 En el Auto de 23 de enero de 2023, el magistrado sustanciador dispuso que las pruebas recaudadas fueran puestas a disposición de “las partes y de los terceros con interés legítimo, por el término de tres días hábiles. Lo anterior, para que estos se puedan pronunciarse en caso de estimarlo necesario y garantizarles el derecho de contradicción en materia probatoria”.

42 Archivo digital denominado “2023110000641551_1675720158652_2023110000641551.pdf”.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Folios 3 y 37 del archivo digital denominado “Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m.”.

47 Folio 30, Ibid.

48 Folio 29, Ibid.

49 Folios 15 a 17, Ibid.

50 Folios 18 a 20, Ibid.

51 Figuran en los archivos digitales denominados “Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m.”, “Actuaciones_7_11Contestacion”, “Actuaciones_9_52Contestacion”, “Actuaciones_10_53Contestacion”, “Actuaciones_11_54Contestacion”, “Actuaciones_12_55Contestacion” y “Actuaciones_14_57Contestacion”.

52 Respuesta a radicado 2020180003888851.

53 La base argumentativa, legal y jurisprudencial referida en esta sección se fundamenta en las sentencias T-136 de 2019, T-213 de 2019, T-272 de 2020, T-498 de 2020, T-100 de 2021 y T-026 de 2023.

55 Sentencias T-628 de 2007, T-032 de 2012, T-072 de 2013 y T-146 de 2013.

56 Sentencias T-164 de 2013 y SU-918 de 2013.

57 Igualmente, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Por su parte, el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia. Este reconocimiento también se establece en el artículo 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

58 Sentencias C-575 de 1992 y T-628 de 2007.

59 Sentencia T-013 de 2020.

60 Sentencias T-881 de 2002, T-436 de 2012 y SU-696 de 2015. Igualmente, en la Sentencia T-678 de 2017, esta Corporación expresó que el derecho al mínimo vital “constituye un

presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo". Además, la Corte aseguró que su materialización se representa a través de la satisfacción de las necesidades básicas de la persona.

61 Sentencia T-068 de 2014.

62 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 1).

63 Sentencia T-086 de 2018.

64 La base argumentativa, legal y jurisprudencial referida en esta sección se fundamenta en las Sentencias T-281 de 2018, T-213 de 2019, T-098 de 2021 y T-100 de 2021.

65 Ibid.

66 Ley 100 de 1993 (artículo 46).

67 Así lo explicó esta Corporación en la sentencia T-190 de 1993 en la que indicó que los "principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido".

68 Sentencia C-002 de 1999.

69 Sentencia C-111 de 2016.

70 Sentencias T-012 de 2017 y T-459 de 2018.

71 De conformidad con la Ley 1562 de 2012, las antiguas administradoras de riesgos profesionales son ahora las ARL.

72 Sentencias T-080 de 2021, T-100 de 2021, T- 232 de 2021, T-453 de 2021, T-390 de 2022.

73 Sentencia T-617 de 2019.

74 Sentencias T-314 de 2019, T-264 de 2021 y T-453 de 2021.

75 Sentencias T-153 de 2012 y T-373 de 2015 y sentencia del 29 de junio de 2016, radicado 42451 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

76 La base argumentativa, legal y jurisprudencial referida en esta sección se fundamenta en la Sentencia T-098 de 2021.

77 Sentencia C-478 de 2003.

78 El debate sobre el abordaje del concepto de discapacidad y la manera en que las personas en situación de discapacidad pueden disponer de sus derechos ha sido estudiado desde tres

modelos teóricos. El primero, denominado de prescindencia, concebía a las personas en situación de discapacidad como sujetos que no aportaban nada a la sociedad. El segundo, el concepto médico o rehabilitador, percibe la discapacidad como una limitante únicamente corregible a través de procedimientos médicos que permitan “normalizar” a las personas con discapacidad. Por último, el modelo social reconoce la discapacidad como una característica más de la diversidad humana.

79 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Preámbulo).

80 Sentencias C-022 de 2021 y C-182 de 2016.

81 Ley 1306 de 2009 (artículos 25 a 31) derogados por la Ley 1996 de 2019 (artículo 61).

82 Cualquier medida que busque apoyar la voluntad de una persona debe regirse por cuatros criterios: necesidad, correspondencia, duración e imparcialidad. Ley 1996 de 2019 (artículo 5).

83 En virtud de lo dispuesto por el parágrafo 2 del artículo 16 y parágrafo 1 del artículo 17 de la Ley 1996 de 2019.

84 Sentencias T-098 de 2021, T-392 de 2020, T-298 de 2020, T-231 de 2020, T-525 de 2019, T-402 de 2019, T-495 de 2018, T-268 de 2018 y T-655 de 2016.

85 Sentencias T-098 de 2021, C-025 de 2021, T-392 de 2020 y T-525 de 2019.

86 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 13).

87 Debido a esta circunstancia, la Sala utilizará los términos “agenciada” y “accionante” indistintamente para referirse a la señora Alicia.

88 Escritura pública 743 de 2021 de la Notaría Tercera de Villavicencio. Este documento fue allegado en sede de revisión por la parte actora.

89 Sentencia SU-388 de 2022.

90 Archivo digital denominado “Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m.”

91 Sentencias T-834 de 2005 y T-887 de 2009.

93 Respuesta a solicitud con radicado 2020180003888851, remitida el 28 de diciembre de 2020.

94 La acción de tutela se presentó el 2 de febrero de 2021.

95 Sentencia T-087 de 2018.

96 Sentencias T-276 de 2018, T-213 de 2019, T-098 de 2021 y T-202 de 2022.

97 Archivo digital denominado “Petición y docemesino para expediente”.

98 Ficha de consulta 50001050945200000018.

99 Archivo digital denominado “Petición y documeción para expediente”.

100 PIN: 230227171872845717.

101 Ibid.

102 Sentencias T-554 de 2015, T-029 de 2018, T-213 de 2019, T-415 de 2019, T-272 de 2020, T-098 de 2021, T-100 de 2021 y T-202 de 2022.

103 Resolución No. RDP 026883 del 6 de septiembre de 2019.

104 Resolución RDP 15526 del 7 de julio de 2020.

105 Respuesta de la UGPP con radicado SOP202001022692 (Auto ADP 005293 del 5 de octubre de 2020).

106 Respuesta a radicado 2020180003888851.

107 Dentro de los requisitos exigidos a las peticionarias, se indicó que debían aportar “declaración del interesado, curador o tutor, (según el caso) que se debe realizar bajo gravedad de juramento, donde conste la dependencia económica y su estado civil al momento del fallecimiento del causante. En original con firma y huella. De igual forma es preciso indicar que en el caso de que se requiera proceso de interdicción se debe allegar original o copia autentica de la respectiva sentencia ejecutoriada, acta de posesión y discernimiento del curador y la copia autentica del registro civil de nacimiento donde se haya colocado la anotación de la respectiva interdicción”.

108 Sentencias T-098 de 2021, T-392 de 2020, T-298 de 2020, T-231 de 2020, T-525 de 2019, T-402 de 2019, T-495 de 2018, T-268 de 2018 y T-655 de 2016.

109 Folio 12, Lineamiento 212 de 2019.

110 Sentencias T-098 de 2021 y T-402 de 2019.

111 Aunado a lo anterior, la Sala anota que en el sitio web de la UGPP se informa acerca de los requisitos necesarios para reclamar sustituciones pensionales. Allí, se exigen varios documentos para quienes pretendan hacer valer su calidad de guardadores o tutores de personas en situación de discapacidad. La información puede consultarse en: https://www.ugpp.gov.co/pensiones/pensiones-de-sobrevivientes.

112 Folio 1 del archivo digital denominado “Información socio económica Alicia”.

113 Ambos documentos fueron aportados como anexos al escrito de tutela. Folios 29 y 30 del archivo digital “Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m”.

114 Así, por ejemplo, en la Resolución RDP 023466 del 7 de septiembre de 2021, la accionada indicó que obra en el expediente administrativo “[r]egistro civil de nacimiento de

la interesada en el cual se determina que nació el 08 de abril de 1985, siendo su padre el causante".

115 Archivo digital "Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m".

116 Archivo digital denominado "Información socio económica Alicia".

117 Archivo digital denominado "Petición y documeción para expediente".

118 Folios 15 a 17 del archivo digital denominado "Procesos_3_50001311000120210002900_DEMANDA_2-02-2021 7.53.09 a.m".

119 Archivo digital denominado "Petición y documeción para expediente".

120 Dictamen No. 23112020, notificado el 30 de noviembre de 2020.

121 Ibid.

122 Decreto 1507 de 2014 (artículo 3).

123 Sentencia T-370 de 2017.

124 Sentencias T-231 de 2022, T-453 de 2021, T-100 de 2021, T-392 de 2020, T-366 de 2017.

125 Sentencia T-202 de 2022.