

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-162/24

DERECHO AL MINIMO VITAL-Vulneración por no pago de sustitución pensional

(La entidad accionada) violó los derechos al mínimo vital, la vida digna y la seguridad social de la accionante porque le negó la sustitución pensional como sobreviviente de su hermana a pesar de que cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales para obtenerla.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN MATERIA PENSIONAL-Debe observarse la justa causa que motive el paso del tiempo por sujetos de especial protección constitucional

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN MATERIA PENSIONAL-Criterios de valoración por parte del juez para determinar la protección constitucional

(i) los afectados deben ser sujetos que gozan de especial protección bajo la Constitución; (ii) a falta de pago o la reducción de la prestación debe resultar en una grave afectación de los derechos fundamentales, especialmente el derecho a un mínimo vital; (iii) el solicitante debe haber realizado gestiones tanto administrativas como judiciales para lograr el reconocimiento de la prestación que reclama; y (iv) debe demostrarse, aunque de manera preliminar, por qué los medios judiciales ordinarios no son efectivos para garantizar de manera inmediata la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados.

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza y finalidad

SUSTITUCION PENSIONAL-Requisitos para reconocimiento

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO AL MINIMO VITAL, A LA VIDA DIGNA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL-Se ordena reconocer sustitución pensional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T- 162 de 2024

Acción de tutela instaurada por Nury Angarita Reatiga en contra de la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., 9 de mayo de 2024.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, que la preside, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

La Sala profiere esta decisión en el trámite de revisión del fallo que emitió en primera instancia el Juzgado Octavo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Barranquilla el 30 de junio de 2023 y la sentencia de segunda instancia que suscribió el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla el 5 de agosto de 2023. Dichas autoridades judiciales emitieron estas decisiones en el proceso de tutela que inició Nury Angarita Reatiga en contra de la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

I. ANTECEDENTES

1. Nury Angarita Reatiga, de 81 años, ha sido diagnosticada con múltiples enfermedades que afectan su visión y su movilidad. Desde 1981 hasta el 22 de octubre de 2016, compartió su vida con su hermana, Clara Susana Angarita Reatiga, hasta el fallecimiento de esta última.
2. Durante el tiempo de convivencia mutua, Nury llevó a cabo algunas labores del hogar y dependió económicamente de Clara Susana, a quien la Caja de Previsión Social del Municipio de Barranquilla le reconoció una pensión de jubilación por medio de la Resolución n.º 115 del

4 de abril de 1994.

3. La accionante ha estado afiliada como cotizante independiente a Sanitas, EPS, desde el 4 de abril de 2005. En vida, la señora Clara Susana Angarita pagó las cotizaciones de su hermana. Después del fallecimiento de Clara Susana, la accionante continuó con el pago de las cotizaciones con recursos que recibe de algunos vecinos y familiares.

4. El 29 de marzo de 2019, la accionante le solicitó a la Alcaldía Distrital de Barranquilla el reconocimiento de la sustitución pensional como sobreviviente de su hermana. La secretaría negó esta solicitud por medio de la Resolución 1722 de 2020. Dicha entidad sostuvo que la accionante no cumplía con los requisitos del literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

5. El 21 de enero de 2020, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico certificó que la señora Angarita había perdido su capacidad laboral en un 53.69 % con fecha de estructuración del 19 de septiembre de 2016.

6. El 21 de julio de 2022, la señora Angarita le solicitó nuevamente a la secretaría el reconocimiento de la sustitución pensional. La accionante anexó a esa solicitud la fotocopia de su cédula de ciudadanía, el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, el registro civil de defunción de su hermana y sus padres, su partida de bautismo, la partida de bautismo de su hermana, la partida eclesiástica de matrimonio de sus padres y dos declaraciones extraprocesales. La secretaría negó nuevamente la solicitud por medio de la Resolución 3166 del 1 de agosto de 2022. La entidad argumentó, por una parte, que la señora Angarita no había demostrado su parentesco con Clara Susana Angarita Reatiga porque no había aportado al proceso administrativo su registro civil de nacimiento. Por otra parte, según la secretaría la accionante no dependía económicamente de su hermana porque, tanto antes como después de su fallecimiento, se encontraba afiliada al sistema de salud como cotizante.

7. La señora Angarita interpuso el recurso de reposición contra la Resolución 3166 de 2022 el 10 de agosto de 2022. La accionante anexó al recurso una copia de su registro civil de nacimiento. Sin embargo, la secretaría confirmó dicho acto administrativo por medio de la Resolución 3560 del 1 de septiembre de 2022, que fue notificada el mismo día. En esta oportunidad, la entidad concluyó que la accionante no dependía económicamente de su

hermana, sino que recibía de ella una remuneración en especie por las labores domésticas que desempeñaba en su casa. Según la secretaría, la accionante recibía dinero de su hermana para realizar las cotizaciones al sistema de salud, en el marco de una relación laboral existente entre ambas.

La acción de tutela

8. El 16 de junio de 2023, Nury Angarita Reatiga presentó una acción de tutela contra la secretaría pues consideró que las resoluciones 3166 y 3560 de 2022 violaron sus derechos al mínimo vital y la vida digna, y desconocieron su condición de especial protección constitucional por ser una persona de la tercera edad. La accionante le solicitó al juzgado de tutela que amparara de manera transitoria sus derechos fundamentales y que le ordenara a la secretaría reconocerle una pensión como sobreviviente de su hermana, así como el pago retroactivo de las mesadas pensionales desde octubre de 2016. Para soportar su petición, la señora Angarita citó en el escrito de tutela las subreglas jurisprudenciales que estableció la Corte Constitucional en la Sentencia T-187 de 2016 para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con base en la segunda parte del literal c) y el literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

Contestación de la acción de tutela

9. La secretaría le solicitó al juzgado de primera instancia declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y, subsidiariamente, negar la tutela porque la entidad no vulneró los derechos de la accionante. Tras sugerir que la señora Angarita había interpuesto la acción de tutela para proteger su derecho de petición y lograr una respuesta de la secretaría, la entidad recordó que había resuelto las solicitudes de la accionante por medio de las resoluciones 1722 de 2020 y 3166 de 2022. Adicionalmente, la secretaría argumentó que no había vulnerado los derechos de la señora Angarita porque no cumplía con los requisitos del literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, especialmente el requisito de dependencia económica. Para llegar a esta conclusión, la secretaría recordó que la accionante cotizaba al sistema de salud como independiente y resaltó que solicitó la pensión de sobreviviente más de dos años después de la muerte de su hermana. Para la entidad, de estos hechos se deduce que la señora Angarita no necesitaba los recursos de su hermana para sobrevivir.

Sentencia de tutela de primera instancia

10. Mediante sentencia del 30 de junio de 2023, el Juzgado Octavo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Barranquilla amparó transitoriamente los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la señora Angarita. En consecuencia, el juzgado le ordenó a la Alcaldía Distrital de Barranquilla conceder la sustitución pensional y suspendió los efectos de las resoluciones 1722 de 2020, 3166 de 2022 y 3560 de 2022 hasta que la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción de lo contencioso administrativo determinara si la señora Angarita tiene derecho a la pensión de sobreviviente.

11. Para llegar a esta conclusión, el juzgado argumentó que la accionante cumplía con los requisitos legales y jurisprudenciales para obtener la pensión de sobreviviente. En particular, la jueza de primera instancia sostuvo que la señora Angarita aportó al proceso administrativo pruebas suficientes que demostraban que dependía económicamente de su hermana.

Impugnación

12. Tanto la secretaría como la accionante impugnaron el fallo de primera instancia; sin embargo, la secretaría nunca sustentó el recurso. Por su parte, en su escrito de impugnación, la señora Angarita mostró su inconformidad respecto al carácter transitorio de la protección decretada por el juez de tutela. En su opinión, el juzgado de primera instancia no tuvo en cuenta que, por su situación económica y de salud, el remedio constitucional adecuado era una protección definitiva. Además, la accionante citó la Sentencia T-370 de 2017 en la que la Corte Constitucional ordenó el reconocimiento definitivo de la pensión de sobreviviente en un caso similar al suyo.

Sentencia de tutela de segunda instancia

13. El 15 de agosto de 2023, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla revocó la sentencia de primera instancia y declaró improcedente la tutela. Para el juzgado, la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad ya que se trata de una controversia de carácter laboral para la cual existen mecanismos ordinarios dentro del sistema judicial. Por ello, el juez de tutela de segunda instancia determinó que la accionante debía acudir al proceso respectivo ante la jurisdicción laboral con el fin de que allí se decretara si existía lugar al reconocimiento de la sustitución pensional. Para el juez penal, como quiera que la accionante

presentó su primera solicitud de reconocimiento pensional en el año 2019, ha transcurrido un lapso suficiente para haber formulado un reclamo ante los jueces laborales.

Actuaciones en sede de revisión

14. Por medio del auto del 30 de octubre de 2023, la Sala de Selección número diez de la Corte Constitucional excluyó de selección las sentencias de tutela del expediente T-9.627.568. Sin embargo, el defensor del pueblo radicó el 29 de noviembre de 2023 una solicitud de insistencia en la que expuso tres razones para seleccionar el expediente: (i) la accionante es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) la sentencia de segunda instancia desconoce el precedente de la Sentencia SU-005 de 2018 sobre el principio de la condición más beneficiosa para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente; y (iii) el juez de segunda instancia no tuvo en cuenta que la accionante no tiene los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades. Finalmente, la Sala de Selección número 12 del 2023 seleccionó este expediente después de considerar que era urgente proteger los derechos fundamentales de la accionante (criterio subjetivo) y que era necesario aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental (criterio objetivo).

15. El expediente T-9.627.568 fue repartido por sorteo al despacho de la magistrada Natalia Ángel Cabo. La Secretaría General de la Corte Constitucional puso a disposición del despacho sustanciador el expediente el 23 de enero de 2024.

16. Por medio de un auto del 1 de marzo de 2024, el despacho sustanciador ordenó la práctica de pruebas. El despacho le solicitó a la accionante informar el monto de sus ingresos y gastos mensuales; el origen de sus ingresos; los nombres de las personas que cubren sus gastos; el lugar donde vive actualmente, con quién vive y si la vivienda es propia, arrendada, familiar o multifamiliar; su estado actual de salud y los nombres de las personas que podían declarar sobre la relación de dependencia que tenía con su hermana. Además, la magistrada sustanciadora le solicitó a la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla una copia integral del expediente del proceso administrativo que terminó con la Resolución 1722 de 2020, por medio de la cual le negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la señora Angarita Reatiga. A cada una de las partes, el despacho sustanciador les concedió tres días hábiles contados a partir de la notificación del auto para aportar la información solicitada.

18. Por medio del oficio OPTC-138/24 del 12 de marzo de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional puso a disposición de las partes y terceros con interés el expediente de revisión para que se pronunciaran sobre las pruebas recaudadas. El término para hacerlo fue de tres días, que transcurrieron entre el 13, 14 y 15 de marzo de 2024.

19. El 15 de marzo de 2024, el defensor regional del Atlántico, Miguel Ramón Linero de Cambil Álvarez, radicó un concepto en el que le solicita a la Sala conceder la tutela. El defensor argumentó que la señora Angarita Reatiga logró demostrar que vive en una situación de vulnerabilidad socioeconómica como consecuencia de la muerte de su hermana. Además, el defensor sostuvo que la secretaría carece de argumentos jurídicos y de hecho para negarle a la accionante el reconocimiento de la pensión de sobreviviente. Por esa razón, el defensor concluye que la secretaría violó los derechos a la vida digna, la salud y al mínimo vital de la señora Angarita Reatiga.

20. El 20 de marzo de 2024, esto es, por fuera del término que le concedió el auto del 1 de marzo de 2024 y después del término de traslado del informe que aportó la accionante, la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla le envió al despacho sustanciador la copia del expediente administrativo en el que estudió la solicitud de sustitución pensional de la accionante.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

21. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

22. Como expuso la Sala en la sección de antecedentes, la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla le negó a Nury Angarita Reatiga la sustitución de la pensión de jubilación que disfrutaba su hermana en virtud del acto administrativo 115 del 4 de abril de 1994 de la Alcaldía de Barranquilla. La secretaría negó la solicitud porque

concluyó que la accionante no cumplía los requisitos del literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993. Esta norma regula las condiciones que deben cumplir los hermanos de una persona fallecida para ser beneficiarios de una pensión de sobreviviente. Según la secretaría, aunque la accionante logró demostrar el parentesco con su hermana y acreditó tener una pérdida de capacidad laboral superior al 50 %, no probó que dependía económicamente de ella. Para la entidad accionante, la actora suscribió con su hermana un contrato laboral por el cual percibió un ingreso mensual y del cual no se desprende ningún derecho pensional de sustitución.

23. Estos hechos sugieren el siguiente problema jurídico: ¿viola una entidad territorial que administra un régimen pensional los derechos al mínimo vital y a la vida digna de una persona de la tercera edad con una pérdida de capacidad laboral mayor al 50 % que solicita la sustitución pensional como sobreviviente de su hermana a pesar de que la solicitante, por una parte, anexó la declaración de dos personas que aseguraban que dependía económicamente de ella y, por otra, afirmó que sobrevivía gracias a las donaciones y ayudas de sus vecinos y familiares? La Sala recuerda que en este caso no está en discusión el parentesco entre la accionante y su hermana ni el hecho de que la señora Angarita Reatiga tiene una pérdida de capacidad laboral mayor al 50 % (ver el fundamento 4).

24. Para resolver el problema jurídico referenciado, la Sala primero hará el análisis de procedibilidad de la acción de tutela. Posteriormente, se analizará el caso concreto, para lo cual se reiterarán las reglas legales y jurisprudenciales para el reconocimiento de la sustitución pensional a los hermanos sobrevivientes de una persona fallecida.

Análisis de procedibilidad

25. Como lo argumentó el juzgado de tutela de primera instancia, la acción que interpuso Nury Angarita Reatiga cumple con los requisitos de legitimación por activa, legitimación por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. La acción cumple con el requisito de legitimación por activa porque Nury Angarita Reatiga, que se vio afectada por la negación de la sustitución pensional, interpuso la tutela en nombre propio. Asimismo, la acción cumple con el requisito de legitimación por pasiva porque fue interpuesta en contra de la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, que es la entidad que administra el régimen pensional de la hermana de la accionante y es la autoridad que negó la solicitud de

sustitución.

26. Además, la tutela cumple con el requisito de inmediatez. Como se puede leer en el acápite de antecedentes, el último acto administrativo que negó la sustitución pensional fue la Resolución 3560 del 1 de septiembre de 2022. Por su parte, la señora Angarita Reatiga radicó la tutela el 16 de junio de 2023. Así, trascurrieron cerca de diez meses desde la notificación del mencionado acto administrativo y la presentación de la tutela, un periodo de tiempo que resulta razonable.

27. Esta conclusión se refuerza al aplicar los precedentes constitucionales relacionados con el análisis de inmediatez. Según dicha regla, al evaluar este requisito se debe tener en cuenta el carácter permanente de la vulneración que pone de presente el accionante, así como las condiciones físicas y socioeconómicas de los tutelantes. En palabras de la Corte:

“solamente es aceptable un extenso espacio de tiempo entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias específicas: (i) Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos continúa y es actual. Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”.

28. En el caso de la señora Angarita Reatiga, es claro que se cumple con las dos condiciones anteriores. Como lo ha entendido la Corte en otras oportunidades, si es arbitraria, la negación de una prestación pensional se puede entender como una vulneración permanente de los derechos fundamentales de las personas afectadas. De ese modo, los efectos de la negación de la solicitud de la accionante se han extendido en el tiempo desde la expedición de la Resolución 1722 de 2020 y se actualizaron con las resoluciones 3166 de 2022 y 3560 de 2022. Por otra parte, por sus condiciones físicas y socioeconómicas, no le era exigible a la señora Angarita Reatiga acudir inmediatamente a la jurisdicción constitucional para cuestionar las actuaciones de la secretaría. La accionante es una mujer de 81 años que tiene varias enfermedades que afectan su visión y su movilidad. Además, la accionante demostró

que actualmente no tiene una fuente de ingresos propia y que depende enteramente de la señora Aniceta Sánchez para cubrir sus necesidades básicas. Así, la señora Angarita Reatiga no tenía condiciones para presentar una acción de tutela inmediatamente después de la notificación de la Resolución 3560 de 2022, ya fuera en nombre propio o por intermedio de un abogado. Por lo tanto, el período de casi diez meses que transcurrió entre la notificación de la resolución y la radicación de la tutela no fue irrazonable.

29. Por último, la acción cumple con el requisito de subsidiariedad. La Corte ha sostenido que la acción de tutela es procedente como un mecanismo definitivo para la protección de los derechos fundamentales si “los medios ordinarios de defensa judicial no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados”. En este caso, el medio de defensa judicial que tenía a su disposición la accionante para tramitar su reclamo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, antes de obtener su pensión de jubilación, la hermana de la accionante se desempeñaba como secretaria ejecutiva en la Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla. La Empresa de Teléfonos de Barranquilla fue creada como un establecimiento público por medio del Acuerdo 003 de 1967, de tal manera que la hermana de la accionante tenía la calidad de empleada pública de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968. De ese modo, la accionante podía recurrir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para obtener la sustitución pensional.

30. Ahora bien, en materia pensional la Corte ha determinado unas reglas específicas para estudiar la idoneidad y eficacia de las acciones ordinarias o contencioso-administrativas. Concretamente, la Corte ha establecido que las acciones cuyo objeto es el reconocimiento, reajuste o acrecimiento de la sustitución pensional o la pensión de sobreviviente no son idóneas ni eficaces para proteger los derechos fundamentales de los accionantes si se cumplen los siguientes requisitos: (i) los afectados deben ser sujetos que gozan de especial protección bajo la Constitución; (ii) a falta de pago o la reducción de la prestación debe resultar en una grave afectación de los derechos fundamentales, especialmente el derecho a un mínimo vital; (iii) el solicitante debe haber realizado gestiones tanto administrativas como judiciales para lograr el reconocimiento de la prestación que reclama; y (iv) debe demostrarse, aunque de manera preliminar, por qué los medios judiciales ordinarios no son efectivos para garantizar de manera inmediata la protección de los derechos fundamentales

que se consideran vulnerados.

31. En este caso se cumplen las cuatro condiciones. Primero, la accionante es un sujeto de especial protección constitucional por su edad, su situación socioeconómica y el hecho de que perdió su capacidad laboral en un porcentaje mayor al 50 %. Segundo, la negación de la sustitución pensional pone en riesgo el derecho al mínimo vital de la señora Angarita Reatiga. Como se dijo anteriormente, la accionante demostró que no tiene una fuente de ingresos propia, sino que depende económicamente de la señora Aniceta Sánchez. Aunque se puede inferir de las pruebas del expediente que actualmente las necesidades básicas de la accionante están cubiertas, de este hecho no se puede deducir que lo estarán en el futuro pues no existe un ingreso mínimo garantizado en favor de la actora. Es decir, el mínimo vital de la accionante es incierto porque no tiene ingresos propios como consecuencia de la negación de la sustitución pensional.

32. Tercero, la accionante agotó todas las etapas del proceso administrativo para obtener la sustitución pensional. De hecho, después de que la secretaría negó la sustitución por medio de la Resolución 1722 de 2020, la accionante inició un segundo proceso con nuevos elementos de prueba. Por lo tanto, la accionante llevó a cabo todas las actuaciones administrativas disponibles para obtener la sustitución. Por último, la accionante acreditó las razones por las cuales el medio de defensa judicial que tenía a su disposición no es eficaz para proteger de forma inmediata sus derechos fundamentales. En efecto, la señora Angarita Reatiga demostró con su documento de identidad y con un dictamen de pérdida de capacidad laboral que es un sujeto de especial protección constitucional. Además, la accionante aportó un informe en el que detalla sus gastos mensuales e identifica la persona que los cubre.

33. En conclusión, la acción de tutela que interpuso Nury Angarita Reatiga cumple con los requisitos de procedibilidad como un mecanismo definitivo para la protección de sus derechos fundamentales. En el acápite siguiente la Sala determinará si la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla violó los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la accionante.

La entidad accionada violó los derechos fundamentales de Nury Angarita Reatiga

34. En esta sección la Sala argumentará que la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía

Distrital de Barranquilla violó los derechos al mínimo vital, la vida digna y la seguridad social de la accionante porque le negó la sustitución pensional como sobreviviente de su hermana a pesar de que cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales para obtenerla. Para ello, la Sala recordará brevemente la naturaleza constitucional de la sustitución pensional y los requisitos legales para obtenerla. Posteriormente, la Sala reiterará brevemente las subreglas jurisprudenciales con las que la Corte ha complementado los requisitos legales de acceso a la sustitución pensional y las aplicará al caso de la señora Angarita Reatiga.

35. La sustitución pensional es una situación en la que los miembros del grupo familiar de un pensionado fallecido se convierten en beneficiarios de la prestación que recibía. En otras palabras, los familiares del fallecido lo sustituyen como beneficiarios de su pensión. Como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte, el propósito constitucional de la sustitución es proteger a quienes dependían económicamente del pensionado fallecido y asistirles en la gestión de los riesgos propios de la viudez y la orfandad, así como con el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, incluidos el acceso al mínimo vital, la salud, la educación y el derecho a una vivienda digna, entre otros.

36. Sobre esta base, la Corte ha entendido que el acceso a la sustitución pensional es un derecho fundamental porque de su reconocimiento depende la garantía del mínimo vital y la vida digna de sus beneficiarios, que en algunos casos son sujetos de especial protección constitucional, como los hijos menores de edad o en situación de discapacidad del fallecido o sus hermanos en la misma situación. Por lo tanto, negarle la sustitución pensional a una persona que cumple con los requisitos para obtenerla implica una vulneración de sus derechos al mínimo vital y la vida digna. Asimismo, la negación injustificada de la sustitución pensional implica una violación del derecho a la seguridad social. La seguridad social es un servicio público y un derecho fundamental que se materializa en la cobertura y protección de las prestaciones pensionales, de salud, de riesgos laborales y de los servicios sociales complementarios que define la ley. Por esa razón, negar injustificadamente el acceso a una prestación pensional implica, en general, una vulneración de ese derecho.

38. La Corte ha complementado los requisitos del literal e) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 con una serie de subreglas jurisprudenciales. En la tabla siguiente, la Sala presenta las subreglas que se relacionan con cada requisito legal.

Tabla 1

-Reglas jurisprudenciales relativas al reconocimiento de la sustitución pensional-

Requisito legal

Subreglas jurisprudenciales

Demostrar el vínculo con la persona fallecida.

El parentesco con la persona fallecida se prueba en los términos del artículo 13 del Decreto 1889 de 1994, esto es, con el certificado de registro civil o la partida eclesiástica de nacimiento si la persona nació antes del 15 de junio de 1938. Sin embargo, el juez de tutela puede considerar otros mecanismos para verificar este requisito, como que la entidad que administra el régimen pensional haya aceptado la existencia del vínculo filial o haya concluido que no existen beneficiarios con mejor derecho.

El solicitante debe tener una pérdida de capacidad laboral del 50% o más.

El porcentaje de pérdida de capacidad laboral se acredita con la copia del dictamen que profirió la última entidad que lo valoró.

Aunque la prueba conducente para acreditar el requisito es el dictamen de pérdida de capacidad laboral, se debe valorar la totalidad del acervo probatorio para determinar la condición de invalidez. Por ejemplo, un dictamen de medicina legal, una historia clínica o una sentencia de interdicción pueden ser suficientes para demostrar la situación de salud del solicitante.

La fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral debe ser anterior al fallecimiento del pensionado. Sin embargo, cuando la fecha de estructuración sea posterior, se debe considerar todo el acervo probatorio para determinar si la enfermedad o el accidente que impide al solicitante trabajar ocurrió antes del fallecimiento. Esta situación ocurre, por ejemplo, en el caso de las enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas.

El solicitante dependía económicamente del pensionado fallecido.

La dependencia económica no es un estado de indigencia o de pobreza absoluta. Por el

contrario, se trata de “la falta de condiciones mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante [...] para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia [...] la presencia de ciertos ingresos [no equivale a la independencia económica] ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas”.

“Siempre habrá subordinación cuando la persona requiera total o parcialmente de los ingresos de otra para cubrir sus necesidades básicas”.

Para determinar si una persona es o no dependiente se debe considerar el mínimo vital cualitativo. Para ello hay que tener en cuenta que:

1. 1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.
2. 2. El salario mínimo no es una prueba de independencia económica.
3. 3. Recibir otra prestación no constituye independencia económica.
4. 4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.
5. 5. Los ingresos adicionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes.
6. 6. Tener un predio no prueba la independencia económica.

Fuente: elaboración propia del despacho de la magistrada sustanciadora.

39. De acuerdo con las pruebas del expediente de tutela, Nury Angarita Reatiga cumple con todos los requisitos para obtener de forma permanente la sustitución pensional como sobreviviente de su hermana, Clara Susana Angarita Reatiga. En primer lugar, está acreditado el vínculo familiar entre la accionante y su hermana. Aunque la accionante no aportó al proceso de tutela su registro civil ni el de su hermana, la secretaría aceptó la existencia del vínculo en la Resolución 3560 de 2022. En segundo lugar, la accionante demostró que tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50 % con una fecha de

estructuración anterior al fallecimiento de su hermana. Nury Angarita aportó tanto al proceso administrativo como al de tutela una copia del dictamen del 21 de enero de 2020 de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico. En dicho dictamen, la junta certificó que la accionante tiene una pérdida de capacidad laboral del 53.69 % con fecha de estructuración del 19 de septiembre de 2016. Esta fecha es anterior a la muerte de Clara Susana Angarita Reatiga, que ocurrió el 22 de octubre de 2016.

40. Por último, la accionante demostró que dependía económicamente de su hermana en los términos de la jurisprudencia constitucional. Nury Angarita anexó a la solicitud administrativa y a su acción de tutela las declaraciones juradas de Mónica del Carmen Guerra Pinto y Magalis María Torres de Peña. Las señoras Guerra Pinto y Torres de Peña declararon el 16 de diciembre de 2017 ante el notario séptimo del Círculo de Barranquilla que “sabemos y nos consta que [Nury Angarita Reatiga] dependía económicamente de su finada hermana CLARA ANGARITA REATIGA (Q.E.P.D.) [...] ella era quien correspondía con todos los gastos de manutención, vivienda, alimentación y salud [...]”. El contenido de esta declaración es claro: la accionante dependía totalmente de los ingresos de su hermana para cubrir sus necesidades básicas.

41. La Sala llega a la misma conclusión a partir de las pruebas que se recaudaron en este proceso y el criterio del mínimo vital cualitativo que desarrolló en la Tabla 1. La accionante demostró en sede de revisión que en la actualidad y desde la muerte de su hermana convive con Aniceta Sánchez y que recibe de ella los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas. En otras palabras, la accionante demostró que no puede mantener por sus propios medios su mínimo existencial en condiciones dignas, sino que depende de otras personas para cotizar al sistema de salud, cubrir sus gastos en medicamentos y transporte e incluso para tener una vivienda. Para la Sala, las condiciones actuales de la accionante no son sustancialmente diferentes a las que tenía cuando convivía con su hermana, sino que hay una clara continuidad entre ellas. Es decir, tras la muerte de su hermana, que cubría todas sus necesidades, la accionante pasó a depender económicamente de la señora Aniceta Sánchez, y seguirá dependiendo de otros hasta tener un ingreso propio y suficiente que le permita garantizar su subsistencia en condiciones dignas.

42. Para cerrar esta sección del argumento, la Sala se referirá brevemente a una de las razones que tuvo la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla

para negarle a la accionante la sustitución pensional. En la Resolución 3560 del 1 de septiembre de 2022, que resolvió el recurso de reposición que interpuso la accionante contra la Resolución 3166 de 2022, la secretaría argumentó que la señora Angarita Reatiga no dependía económicamente de su hermana porque había entre ellas una relación laboral. De ese modo, según la secretaría, la hermana de la accionante cubría todas sus necesidades básicas y le daba el dinero para cotizar al sistema de salud para remunerar sus labores domésticas.

43. Aunque la secretaría no usó nuevamente este argumento en el proceso de tutela, por lo que la controversia constitucional no versó sobre si el argumento era plausible, la Sala debe enfatizar que se trató de una motivación arbitraria y contraevidente. El que la hermana de la accionante pagara sus cotizaciones al sistema de salud no demuestra la existencia de una relación laboral, sino que el único apoyo y sustento económico con el que contaba la accionante provenía, precisamente, de su hermana. La accionante figuraba como cotizante independiente al sistema de salud porque la legislación actual no permite que los hermanos de una persona se afilien como sus beneficiarios. Así, junto con las declaraciones y otras pruebas que aportó la accionante, este hecho demuestra que no tenía ingresos propios y suficientes, ni siquiera para pagar sus cotizaciones, sino que dependía enteramente de los ingresos de su hermana para sobrevivir.

44. Así, la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla violó los derechos al mínimo vital y a la vida digna de Nury Angarita Reatiga porque le negó la sustitución pensional como sobreviviente de su hermana a pesar de que cumplía con todos los requisitos legales y jurisprudenciales para obtenerla. Por esa razón, la Sala revocará las sentencias de instancia y en su lugar protegerá de forma definitiva los derechos de la accionante. Como lo argumentó la Sala en los fundamentos 29 a 32 de esta providencia, la accionante cumple con los requisitos que ha definido la jurisprudencia constitucional para que proceda el amparo definitivo en materia pensional. La Sala mostró que la accionante es un sujeto de especial protección constitucional que realizó las actuaciones administrativas necesarias para obtener la sustitución pensional y cuyo mínimo vital está en riesgo por la negación de la sustitución. Por ello, la Sala concluyó que los medios judiciales de defensa que tiene a su disposición la señora Angarita Reatiga no son idóneos ni eficaces para proteger sus derechos fundamentales. Por lo tanto, la Sala dejará sin efectos las resoluciones 1722 de 2020, 3166 del 1 de agosto de 2022 y 3560 del 1 de septiembre de 2022 de la Secretaría de

Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

45. En consecuencia, la Sala le ordenará a la secretaría expedir, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, un acto administrativo definitivo en el que reconozca a Nury Angarita Reatiga como beneficiaria de la sustitución de la pensión de jubilación de Clara Susana Angarita Reatiga. Esto, por cuanto la situación socio económica de la accionante, amerita una solución permanente dada su condición de sujeto de especial protección constitucional.

46. Además, la Sala le ordenará a la entidad accionada pagarle a la accionante las mesadas pensionales causadas no prescritas desde el fallecimiento de Clara Susana Angarita Reatiga hasta cuando se haga efectiva la sustitución pensional. Para ello, la Sala le concederá a la secretaría un término de un mes contado a partir de la notificación de esta sentencia.

Síntesis

47. Nury Angarita Reatiga interpuso una acción de tutela en contra de la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla porque dicha entidad negó su solicitud de sustitución pensional por medio de las resoluciones 1722 de 2020, 3166 del 1 de agosto de 2022 y 3560 del 1 de septiembre de 2022. Según la entidad, la señora Angarita Reatiga no cumplía con los requisitos para acceder a la sustitución pensional porque no dependía económicamente de su hermana, sino que recibía una remuneración en virtud de una relación laboral. La accionante consideró que la decisión de la entidad violó sus derechos al mínimo vital y la vida digna porque cumple con los requisitos para obtener la sustitución.

48. La Sala argumentó que la acción de tutela era procedente como un mecanismo definitivo para proteger los derechos de la señora Angarita Reatiga. Específicamente, la Sala sostuvo que las acciones ordinarias o contencioso-administrativas no son idóneas para proteger los derechos a la accionante porque es un sujeto de especial protección constitucional que tramitó hasta su terminación un proceso administrativo para obtener la sustitución pensional y cuyo mínimo vital se encuentra en riesgo.

49. Tras recordar la naturaleza constitucional de la sustitución pensional y los requisitos legales y jurisprudenciales que deben cumplir los hermanos de un pensionado fallecido para

obtenerla, la Sala sostuvo que Nury Angarita Reatiga cumplía con todos los requisitos para ser beneficiaria de la sustitución. En particular, la accionante demostró, tanto en el proceso administrativo como en el de tutela, que (i) era, en efecto, hermana de Clara Susana Angarita Reatiga; (ii) que tenía una pérdida de capacidad laboral superior al 50 % con una fecha de estructuración anterior al fallecimiento de su hermana, y (iii) que dependía totalmente de sus ingresos para cubrir sus necesidades básicas. De ese modo, la Sala concluyó que la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla violó los derechos al mínimo vital a la vida digna de la accionante porque le negó la sustitución pensional.

50. Por lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revocará las sentencias de instancia, protegerá de manera definitiva los derechos de la accionante, dejará sin efectos los actos administrativos que negaron la sustitución pensional y ordenará el reconocimiento de la sustitución y el pago de las mesadas causadas no prescritas desde el fallecimiento de Clara Susana Angarita Reatiga y hasta cuando se haga efectiva la sustitución pensional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo de tutela que profirió en primera instancia el Juzgado Octavo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Barranquilla el 30 de junio de 2023 y la sentencia de segunda instancia que profirió el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla el 15 de agosto de 2023, y en su lugar AMPARAR los derechos fundamentales al mínimo vital, la vida digna y la seguridad social de Nury Angarita Reatiga.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones 1722 de 2020, 3166 del 1 de agosto de 2022 y 3560 del 1 de septiembre de 2022, que profirió la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Tercero. ORDENAR a la Secretaría de Gestión Humana de la Alcaldía Distrital de Barranquilla que, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, expida

un acto administrativo en el que reconozca a Nury Angarita Reatiga como beneficiaria de la sustitución pensional de su hermana Clara Susana Angarita Reatiga. La entidad debe incluir en nómina a la accionante para que la primera mesada pensional sea pagada, a más tardar, dentro del mes siguiente