

Sentencia T-171/14

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Caso en que se suspende el pago de las mesadas pensionales que recibía un sujeto de especial protección, como beneficiaria de la sustitución pensional otorgada a causa del fallecimiento de sus progenitores

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA EN TUTELA-Agencia oficiosa

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA

La jurisprudencia constitucional ha entendido como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, el hecho de que su interposición sea oportuna y se realice dentro de un plazo que se considere razonable. De esa manera, su presentación debe realizarse en el marco temporal de ocurrencia de la amenaza o la vulneración del derecho si lo que pretende es la protección de los derechos fundamentales ante la amenaza o la vulneración de los mismos. En efecto, la razonabilidad del término de presentación de la acción de tutela depende de las circunstancias especiales del caso concreto. En tal sentido, esta Corporación ha señalado que le corresponde al juez constitucional en cada caso sopesar la razonabilidad del tiempo transcurrido entre el hecho que dio origen a la acción y la presentación de la misma y, establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCION POR MEDIO DE ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

En reiteradas ocasiones esta Corporación ha manifestado que, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, invalidez, sobrevivientes o a la reliquidación de la misma, en la medida en que no es un derecho fundamental, al no tener aplicación inmediata, puesto que necesita el lleno de unos requisitos definidos previamente en la ley. Sin embargo, este tribunal Constitucional proclamó que, de manera excepcional, la acción de tutela procede para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, invalidez, o de sobrevivientes siempre y cuando su

desconocimiento comprometa el núcleo esencial de un derecho fundamental.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-
Procedencia excepcional cuando afecta derechos fundamentales/SUSTITUCION PENSIONAL
O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Protección constitucional cuando se trata de personas en
situación de discapacidad

La sustitución pensional o pensión de sobrevivientes se enmarca dentro del derecho a la seguridad social y tiene como propósito satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien sustituye a la persona que disfrutaba de una pensión o tenía derecho a su reconocimiento, una vez producido el fallecimiento de ésta y mientras dure la condición que le impide proveerse de ingresos propios, en razón a la desprotección que se genera por esa misma causa. Es por ello que, según la jurisprudencia, una vez obtenida la pensión de sobrevivientes, esta prestación adquiere la condición de derecho fundamental por estar contenida dentro de valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo y la educación. Esta característica permite que, en determinadas circunstancias, el pago de esta prestación sea susceptible de protección por vía de tutela.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

El derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, es propio de la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la misma sea adoptada conforme a la ley. Sobre el particular, la Corte ha manifestado que las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa. El derecho al debido proceso administrativo: (i) es de rango constitucional; (ii) involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, entre otros, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iii) no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; y, (iv) debe responder

no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo.

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Procedencia por tratarse de una persona en situación de discapacidad absoluta que dependía de sus progenitores y posteriormente de su hermano, quien no cuenta con solvencia económica para cubrir las necesidades

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Orden a Distrito Especial cancelar las mesadas pensionales por concepto de pensión de sobrevivientes adeudadas desde que se suspendió el pago de las mismas y continuar su pago

Referencia: expediente T-4.150.469

Acción de tutela presentada por la señora Edith Sofía Salgado Acosta a través de su curador el señor Ramón José Salgado Acosta, contra del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Derechos fundamentales invocados: debido proceso, mínimo vital, igualdad, salud y vida digna.

Tema: procedibilidad de la acción de tutela para solicitar la pensión de sobrevivientes a una persona en situación de discapacidad, protección del derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente como derecho fundamental.

Problema jurídico: ¿se vulneran los derechos fundamentales invocados ante la negativa al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente de una persona que por su situación de discapacidad es beneficiaria de una especial protección del Estado?

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil catorce (2014)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub – quien la preside –, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales y, específicamente, las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido en única instancia por el Juzgado Doce Civil Municipal de Barranquilla, Atlántico, el 19 de junio de 2013.

1. ANTECEDENTES

La señora Edith Sofía Salgado Acosta a través de su curador, el señor Ramón José Salgado Acosta, formuló acción de tutela contra del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, invocando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad, a la salud y a la vida digna, los cuales considera vulnerados por la entidad demandada al negar la pensión de sobreviviente solicitada a causa del fallecimiento de su madre. Basa su solicitud en los siguientes:

1.1 HECHOS Y RAZONES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1.1.1 Indica el señor Ramón José Salgado Acosta, que actúa como curador de la señora Edith Sofía Salgado Acosta quien padece de esquizofrenia desde hace más de 21 años, dictaminada por la Junta Regional de Invalidez con un 72.100% de invalidez con fecha de estructuración en 1989, razón por la cual, siempre dependió económica y afectivamente de sus padres antes de que éstos fallecieran, quienes le prodigaban los cuidados que sus limitaciones le permitían.

1.1.2 Refiere el curador que el señor Rafael José Salgado Henríquez estaba casado con la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado quienes tuvieron seis hijos, incluyéndolo a él y a la señora Edith Sofía Salgado Acosta. Que su padre falleció el día 23 de septiembre de 1993, fecha para la cual disfrutaba de su pensión de vejez por haber laborado para la extinta Empresas Públicas Municipales de Barranquilla[1], cuya carga pensional fue asumida posteriormente por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través del

Fondo Territorial de Pensiones.

1.1.3 Dice que a su madre, o sea la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado, le fue reconocida la pensión de sobrevivientes de su esposo por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través del Fondo Territorial de Pensiones.

1.1.4 Asegura, que la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado falleció el día 28 de marzo de 2000, razón por la cual, le solicitó al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, que concediera la pensión de sobrevivientes a su hermana, Edith Sofía Salgado Acosta, quien dependía completamente de su madre debido a su situación de incapacidad.

1.1.5 El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla a través de la Resolución 219 del 23 de septiembre de 2002, le concedió a la señora Edith Sofía Salgado Acosta la pensión de sobrevivientes como sustituta pensional de señor Rafael José Salgado Henríquez, y reconocieron a su hermano, el señor Ramón José Salgado Acosta, como curador de la misma.

1.1.6 Manifiesta, que posteriormente el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla a través de la Resolución 256 del 3 de agosto de 2009, suspendió el pago de las cuotas mensuales a su hermana, y ordenó la apertura de una investigación administrativa para determinar "...las condiciones de hecho y de derecho que llevaron a la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Barranquilla a proferir la resolución número 219 del 23 de septiembre de 2002..."

1.1.7 Dice que a través de apoderado presentó demanda de jurisdicción voluntaria de interdicción judicial, con el fin de proteger los derechos de su hermana, quien al padecer la enfermedad mental de esquizofrenia paranoide, no podía valerse por sí misma. Ésta fue concedida en la providencia del 23 de mayo de 2013, reconociéndolo como su curador.

1.1.8 Por lo anterior, mediante derecho de petición el 8 de mayo de 2013, solicitó que se levantara la suspensión del pago de las mesadas pensionales a su hermana Edith Sofía Salgado Acosta.

1.1.10 Concluye, que además de lo anterior la conducta de la entidad demandada vulnera flagrantemente el derecho fundamental al debido proceso de su hermana, dado que

a la fecha de la presentación de la acción tutela no había tomado una decisión de fondo manteniendo la suspensión de las mesadas pensionales, toda vez que la acción judicial de lesividad ha debido iniciarse dentro del término legal señalado en el artículo 136 del CCA.

1.2 SOLICITUD

El señor Ramón José Salgado Acosta, en su condición de curador de su hermana Edith Sofía Salgado Acosta, solicita se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad, a la salud y a la vida digna, y se ordene al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla a través de la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones, que disponga lo necesario para que levante la suspensión del pago de las mesadas pensionales de sobrevivientes ordenadas en la Resolución No. 256 del 3 de agosto de 2009.

Así mismo, se ordene el pago a la señora Edith Sofía Salgado Acosta del retroactivo de las mesadas pensionales de sobrevivientes causadas entre los meses de febrero a noviembre de 2007 y de febrero a diciembre de 2008 hasta la fecha en que se cumpla con la obligación legal, incluyendo las mesadas adicionales correspondientes a junio y diciembre de cada año con la correspondiente indexación, con lo cual, tendría la posibilidad de acceder a un tratamiento que contribuya a mejorar su calidad de vida.

1.3 TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Juzgado Doce Civil Municipal de Barranquilla, admitió la acción de amparo el 8 de julio de 2013; requirió al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla para que a través de la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones, se pronunciara sobre el caso y ejerciera su derecho de defensa y contradicción. De igual forma, ofició al Defensor del Pueblo para su conocimiento del caso.

1.3.1 El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de su Oficina Jurídica, mediante escrito presentado en forma extemporánea del 12 de julio de 2013, solicitó su desvinculación del trámite de la acción al considerar que no le es imputable transgresión de derecho alguno dado que en la actualidad se trata de un hecho superado, por las siguientes razones:

1.3.1.1 Que, los derechos de petición presentados por el señor Ramón José Salgado Acosta, el 20 de febrero y 8 de mayo de 2013 fueron resueltos por esa entidad de fondo mediante escritos del 15 y 16 de abril y 15 de mayo de 2013.

1.3.1.2 Que, en los escritos del 15 y 16 de abril y 15 de mayo de 2013 expedidos por la entidad demandada se le informó, que dentro de la actuación administrativa iniciada con la Resolución No. 256 del 3 de agosto de 2009, no se hicieron parte con el fin de ejercer su derecho constitucional de contradicción, siendo ésta cerrada y resuelta con la Resolución No. 420 del 23 de noviembre de 2009, que ordenó la suspensión del pago de las mesadas pensionales a la señora Edith Sofía Salgado Acosta, para lo cual tampoco presentaron los recursos de ley quedando agotada la vía gubernativa.

1.3.1.3 Que, el acto administrativo señalado también ordenó el traslado a los abogados del Distrito, para que evaluaran las condiciones de hecho y de derecho que llevaron a la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Barranquilla a proferir la Resolución número 219 del 23 de septiembre de 2002 y, decidieran si amerita el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho por vía de acción de lesividad, quedando este trámite pendiente de decisión.

1.4 DECISIÓN JUDICIAL

Mediante fallo único de instancia del 19 de junio de 2013, el Juzgado Doce Civil Municipal de Barranquilla negó el amparo solicitado por improcedente, al considerar que la accionante no aportó documentos que acreditaran la existencia de la vulneración de sus derechos fundamentales, razón por la cual, tenía la posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa para que hiciera valer sus derechos.

1.5 PRUEBAS DOCUMENTALES

En el trámite de la acción de tutela se aportaron, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

1.5.1 Copia de la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, la cual reconoció a la señora Edith Sofía Salgado Acosta la pensión de sobrevivientes como sustituta pensional de señor Rafael José Salgado Henríquez, y reconocieron a su hermano, el señor Ramón José

Salgado Acosta, como su curador (folios 9 y 10).

1.5.2 Copia de la Resolución 256 del 3 de agosto de 2009, que inició la investigación administrativa para que se determinaran las condiciones de hecho y de derecho que llevaron a la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Barranquilla a proferir la resolución número 219 del 23 de septiembre de 2002, y suspendió el pago de las cuotas mensuales de la pensión de sobrevivientes a la señora Edith Sofía Salgado Acosta (folios del 11 al 14).

1.5.3 Copia del fallo del 23 de mayo de 2013 proferido por el Juzgado Doce Civil Municipal, donde se declara la interdicción judicial de los derechos de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, y se designa curador al señor Ramón José Salgado Acosta (folios 15 al 24).

1.5.4 Copia de las peticiones realizadas por el señor Ramón José Salgado Acosta al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, de fechas 20 de febrero y 8 de mayo de 2013, solicitando se levante la suspensión del pago de las cuotas mensuales de la pensión de sobrevivientes a la señora Edith Sofía Salgado Acosta (folios 25, 26 y 27).

1.5.5 Copia de los oficios del 15 y 16 de abril y 15 de mayo de 2013, expedidos por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, donde se da respuesta a los derechos de petición presentados por el señor Ramón José Salgado Acosta (folios 28 al 33).

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. COMPETENCIA

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Visto lo anterior, la Sala procederá al análisis de los hechos planteados, en los cuales le corresponde determinar: (i) si la suspensión por parte del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla del reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a favor de la señora Edith Sofía Salgado Acosta constituye una vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad, a la salud y a la vida digna

y, (ii) si el acto administrativo expedido por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla que suspendió el pago de la pensión sustitutiva de vejez de la accionante, constituyó un desconocimiento de tales derechos al revocar unilateralmente una decisión legalmente concedida.

Dado que el problema jurídico que se plantea ya ha sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación, esta Sala de Revisión reiterará lo dispuesto por la jurisprudencia sobre la materia.

Para analizar y resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala reiterará los precedentes constitucionales agrupándolos de la siguiente forma: primero, la seguridad social como derecho constitucional fundamental y su protección por medio de la acción de tutela; segundo, la protección del derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes como derecho fundamental; tercero, la condición de discapacidad para acceder a dicha prestación; cuarto, el debido proceso administrativo y la revocatoria unilateral del acto; y, quinto se analizará el caso concreto.

Como cuestión previa, la Sala analizará lo relacionado con la legitimación por activa con miras a determinar la procedibilidad de la presente acción de tutela y, el principio de inmediatez.

2.2.1 LEGITIMACIÓN POR ACTIVA

El artículo 86 de la Constitución Política, contempla que cualquier persona que se encuentre dentro del territorio nacional o se encuentre fuera de él, pueda interponer acción de tutela directamente o por quien actúe en su nombre, mediante un procedimiento preferente, informal y sumario, cuando considere que se le han vulnerado sus derechos fundamentales.

En ese sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela puede ser promovida por la persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, “quien actuará por sí misma o a través de representante”.

En el presente caso, la acción de tutela es promovida por el señor Ramón José Salgado Acosta en calidad de curador judicial de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, como consta

en el fallo del 23 de mayo de 2013 proferido por el Juzgado Doce Civil Municipal, donde se declaró la interdicción judicial de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, y se le designó curador a la misma.

En este orden de ideas, el señor Ramón José Salgado Acosta en calidad de curador judicial, se encuentra legitimado por activa para promover el amparo constitucional a nombre de su hermana Edith Sofía Salgado Acosta.

2.2.2 PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

La jurisprudencia constitucional ha entendido como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, el hecho de que su interposición sea oportuna y se realice dentro de un plazo que se considere razonable[3]. De esa manera, su presentación debe realizarse en el marco temporal de ocurrencia de la amenaza o la vulneración del derecho si lo que pretende es la protección de los derechos fundamentales ante la amenaza o la vulneración de los mismos.

En efecto, la razonabilidad del término de presentación de la acción de tutela depende de las circunstancias especiales del caso concreto. En tal sentido, esta Corporación[4] ha señalado que le corresponde al juez constitucional en cada caso sopesar la razonabilidad del tiempo transcurrido entre el hecho que dio origen a la acción y la presentación de la misma y, establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

Ahora bien, el caso bajo estudio se refiere a la suspensión del pago de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, por parte del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, lo cual, como se expondrá a continuación, constituye una vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad, a la salud y a la vida digna.

Al respecto destaca la Sala, que en estos eventos no aplica el principio de la inmediatez por cuanto la pensión de sobrevivientes, no puede estar sujeta respecto de su reconocimiento a un límite temporal, pues por tratarse de una prestación subsidiaria o sustitutiva de un derecho pensional, ostenta por extensión la naturaleza de irrenunciabilidad e imprescriptibilidad[5].

Es decir, su reclamación puede efectuarse en cualquier tiempo, sujetándose solamente a normas de prescripción, una vez ha sido reconocida por la autoridad respectiva.[6]

2.2.3 LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL Y SU PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE TUTELA. REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

El derecho a la seguridad social es reconocido en el ámbito internacional[7] y ratificado por la Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre y del ciudadano, que en su artículo 16 afirma 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, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

De manera similar, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

“Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. 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 decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.

Nuestra Constitución Política define la seguridad social como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 superior, que dice que “Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”.

En efecto, la Carta estableció la acción de tutela como un mecanismo preferente para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales. De esa forma, el Decreto 2591 de 1991 reglamentó esa disposición y señaló las reglas básicas para su aplicación. Es así como en su artículo 6º delimitó la procedencia de la tutela para situaciones en las cuales no existan recursos o mecanismos judiciales ordinarios, salvo que deba interponerse como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual no obsta para analizar,

en cada caso, si el procedimiento correspondiente resulta eficaz de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

La Corte Constitucional se refirió al tema en la sentencia SU-622 de 2001[8], al expresar:

“La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: la primera por cuanto tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3°, de la Constitución); la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.”[9]

Nuestro ordenamiento jurídico y, principalmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional acogió la distinción teórica entre derechos civiles y políticos, de una parte, y derechos sociales, económicos y culturales, de otra. Los primeros hacían parte de las obligaciones negativas o de abstención y por ello reconocidos en su calidad de derechos fundamentales y susceptibles de protección directa por vía de tutela[10]. Los segundos, desprovistos de carácter fundamental por ser fuente de prestaciones u obligaciones positivas, frente a los cuales, por esta misma razón, la acción de tutela resultaba, en principio, improcedente.[11]

Sin embargo, posteriormente, esta Corporación reconoció que los derechos sociales, económicos y culturales, podían ser amparados por vía de tutela cuando se lograba demostrar un nexo inescindible entre estos derechos de orden prestacional y un derecho fundamental, lo que se denominó “tesis de la conexidad”[12].

En reiteradas ocasiones esta Corporación ha manifestado que, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento del derecho a la pensión de vejez, invalidez, sobrevivientes o a la reliquidación de la misma, en la medida en que no es un derecho fundamental, al no tener aplicación inmediata, puesto que necesita el lleno de unos requisitos definidos previamente en la ley.

Sin embargo, este tribunal Constitucional proclamó que, de manera excepcional, la acción de tutela procede para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez, invalidez, o de sobrevivientes siempre y cuando su desconocimiento comprometa el núcleo esencial de un derecho fundamental.

La Sentencia T -1013 de 2007[13] expresó al respecto:

“Así las cosas, es razonable deducir que someter a un litigio laboral, con las demoras y complejidades propias de los procesos ordinarios, a una persona cuya edad dificulta el acceso a la vida laboral y que sus ingresos son precarios para el sostenimiento personal y el de su familia, resulta desproporcionadamente gravoso porque le ocasiona perjuicios para el desenvolvimiento inmediato de su vida personal y familiar y se le disminuye su calidad de vida. Por esta razón, la Corte ha concedido en múltiples oportunidades la tutela del derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez, en forma definitiva, o transitoria, de personas cuyo derecho a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital resultan afectados por la omisión atribuible a las entidades demandadas.”

Así, al evidenciarse la eventual vulneración de algún derecho fundamental por el no reconocimiento de la pensión de invalidez, vejez o sobrevivencia será necesario en todo caso, acreditar el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la prestación y que la entidad encargada de reconocerla se abstenga de hacerlo sin ninguna justificación legal.

En ese contexto la sentencia T-836 de 2006[14] de la Corte Constitucional consignó lo siguiente:

“El excepcional reconocimiento del derecho pensional por vía de tutela se encuentra sometido, adicionalmente, a una última condición de tipo probatorio, consistente en que en el expediente esté acreditada la procedencia del derecho, a pesar de lo cual la entidad encargada de responder no ha hecho el mencionado reconocimiento o simplemente no ha ofrecido respuesta alguna a la solicitud. Ahora bien, en aquellos casos en los cuales no se encuentre plenamente acreditado el cumplimiento de los requisitos y los derechos fundamentales del solicitante se encuentren amenazados por un perjuicio irremediable, el juez de tutela podrá reconocer de manera transitoria el derecho pensional cuando exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud.

El mencionado requisito probatorio pretende garantizar dos objetivos: en primer lugar, busca asegurar la eficacia de los derechos fundamentales del sujeto que a pesar de encontrarse en una grave situación originada en el no reconocimiento de su derecho pensional, cuya procedencia está acreditada, no ha visto atendida su solicitud de acuerdo a la normatividad aplicable y a las condiciones fácticas en las que apoya su petición. Y, en segundo lugar, este requisito traza un claro límite a la actuación del juez de tutela, quien sólo puede acudir a esta actuación excepcional en los precisos casos en los cuales esté demostrada la procedencia del reconocimiento”. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, la Corte desarrolló una clara línea jurisprudencial en la cual definió que cuando la acción de tutela cumpla con ciertos presupuestos mínimos de procedibilidad, podrá estudiarse el fondo de la solicitud.

En efecto, en la Sentencia T- 043 de 2007[15] destacó las siguientes reglas de procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de una pensión de invalidez que jurídicamente se equipara a la de vejez y supervivencia:

“No obstante lo anterior, el amparo constitucional será viable excepcionalmente, cuando en el caso sujeto a examen concurren las siguientes tres condiciones:

- (i) que la negativa al reconocimiento de la pensión de invalidez, jubilación o vejez se origine en actos que en razón a su contradicción con preceptos superiores puedan, prima facie, desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre las actuaciones de la administración pública;
- (ii) que esa negativa de reconocimiento de la prestación vulnere o amenace un derecho fundamental;
- (iii) que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.

En relación con el primer requisito, la actuación de la administración a través de la cual reconoció o reajustó la pensión de invalidez, jubilación o vejez debe presentarse como manifiestamente ilegal o inconstitucional. Si bien el juez de tutela no es el competente para realizar un análisis detallado sobre la legalidad de las actuaciones de la administración,

por ser ello de competencia de los jueces especializados; ante la afectación de los derechos fundamentales del peticionario provocada por una actuación que se muestra desde un principio como contraria a postulados de índole legal o inconstitucional, la acción de tutela resulta procedente para amparar los derechos fundamentales afectados.

Frente al segundo requisito, para que la acción de tutela esté llamada a prosperar es necesario acreditar que la falta de reconocimiento, pago o reajuste de la prestación económica amenace o vulnere un derecho fundamental. Al respecto, es necesario tener en cuenta que para el caso de pensión de invalidez, en donde la persona ha sido incapacitada para laborar y además no cuenta con bienes de fortuna o con otro ingreso, la falta de pago de la pensión compromete de manera cierta su derecho al mínimo vital.

Finalmente, para que pueda proceder la acción de tutela es necesario demostrar que no existe otro mecanismo de defensa judicial de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados o que, de existir, carece de idoneidad; caso en el cual el amparo constitucional se muestra como una medida necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en contra del afectado.

5.2. En lo relativo a los requisitos[16] para la acreditación de la inminencia de perjuicio irremediable, también existe una doctrina constitucional consolidada, la cual prevé que para que resulte comprobado este requisito debe acreditarse en el caso concreto que (i) se esté ante un perjuicio inminente o próximo o suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.

De la misma manera, el precedente constitucional en comento prevé que la evaluación de los requisitos anteriores en el caso concreto no corresponde a un simple escrutinio fáctico, sino que debe tener en cuenta las circunstancias particulares del interesado, que se muestren relevantes para la determinación de la existencia del perjuicio. Especialmente,

deberá analizarse si el afectado pertenece a alguna de las categorías sujetas a la especial protección del Estado. Para la Corte, la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados. Desde esta perspectiva, “tratándose de sujetos de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe ser interpretado en forma mucho más amplia y desde una doble perspectiva. De un lado, es preciso tomar en consideración las características globales del grupo, es decir, los elementos que los convierten en titulares de esa garantía privilegiada. Pero además, es necesario atender las particularidades de la persona individualmente considerada, esto es, en el caso concreto.[17]

5.3. Para el caso de las personas con discapacidad, es evidente que la intensidad en la evaluación del perjuicio irremediable debe morigerarse en razón de la capacidad material que tiene este grupo poblacional para acceder a los instrumentos judiciales ordinarios, competencia que se ve significativamente disminuida en razón de la debilidad y la vulnerabilidad que imponen la limitación física o mental.”

De esta forma, se concluye el derecho a la seguridad social – dentro del cual se inscribe el derecho al reconocimiento y pago de la pensión –, es un derecho fundamental y que, cuando se presente alguno de los dos eventos descritos, la acción de tutela puede ser usada para protegerlo, siempre y cuando se verifiquen, además, los requisitos de procedibilidad de este mecanismo procesal.

2.2.4 LA PROTECCION DEL DERECHO AL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES

La sustitución pensional o pensión de sobrevivientes se enmarca dentro del derecho a la seguridad social y tiene como propósito satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien sustituye a la persona que disfrutaba de una pensión o tenía derecho a su reconocimiento, una vez producido el fallecimiento de ésta y mientras dure la condición que le impide proveerse de ingresos propios, en razón a la desprotección que se genera por esa misma causa.

Es por ello que, según la jurisprudencia, una vez obtenida la pensión de sobrevivientes, esta prestación adquiere la condición de derecho fundamental “por estar contenida dentro de valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo y la educación”[18]. Esta característica permite que, en determinadas circunstancias, el pago de esta prestación sea susceptible de protección por vía de tutela.

En nuestra legislación la sustitución pensional se encuentra regulada en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” que prescribe en su artículo 12 lo siguiente:

“Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y,
2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento”.

Por su parte, el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003[19], que modifica los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993[20], señala quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Al respecto prescribe, entre otros:

Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

“c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley

100 de 1993". (Subrayado fuera del texto original)

En esta oportunidad, la Sala centrará su estudio en el literal c de la norma citada, en especial lo referente a la condición de invalidez, por ser éste el presupuesto que se enmarca dentro del caso que se analiza en la presente providencia.

2.2.5 DE LA CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD PARA ACCEDER A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES

A partir del literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 ya citado, en lo relacionado con los hijos inválidos beneficiarios de la protección de la pensión de sobrevivientes, en sentencia T - 941 de 2005, la Corte precisó los requisitos que se deben acreditar para obtener dicha prestación económica:

“para el caso de los hijos inválidos, para poder obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes es necesario acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) el parentesco, (ii) el estado de invalidez del solicitante y iii) la dependencia económica respecto del causante.”

De igual forma, en la citada sentencia esta Corporación señaló la obligación que se impone al solicitante de la pensión de sobrevivientes, que tiene la calidad de hijo discapacitado del causante, para que demuestre la concurrencia de los requisitos mencionados presentando: a) prueba del parentesco[21], aportando el registro civil de nacimiento[22]; b) el estado de invalidez del solicitante, cuando éste ha perdido su capacidad laboral en más de un 50%, lo que le impide desarrollar una actividad productiva para proveerse los medios necesarios para su congrua subsistencia, el cual se comprueba a través de la calificación que realizan las entidades que por ley son encargadas de determinar ese “estado de invalidez”; y c) la dependencia económica, que “ha sido entendida como la falta de condiciones materiales que les permitan a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, suministrarse para sí mismos su propia subsistencia, entendida ésta, en términos reales y no con asignaciones o recursos meramente formales.”[23]

Ahora bien, respecto del requisito que hace referencia a la demostración del estado de invalidez del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, los artículos 38 y el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, establecen que éste se genera con la pérdida del 50% o

más de la capacidad laboral.

Sobre el tema, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005 establece que le corresponde “(...) al Instituto de Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad, se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales. (...)”.

Conforme a lo anterior, a partir de la Ley 962 de 2005, le corresponde al ISS, a las ARP, a las EPS y a las compañías de seguros que asumen el riesgo de invalidez y muerte, “determinar” y “calificar”, en “primera oportunidad” la pérdida de capacidad laboral, el grado de invalidez y el origen de las contingencias[24]. Si la persona tiene diferencias con la calificación, le corresponderá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez pronunciarse sobre dicha discrepancia en primera instancia, realizando la calificación respectiva, y en último caso, podrá apelarse ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez[25] la que en segunda instancia definirá la controversia, la cual no obstante, puede ser nuevamente discutida mediante las acciones judiciales que prevé el ordenamiento jurídico.

La Corte ha señalado que el dictamen de calificación de invalidez debe contemplar la evaluación médica exhaustiva de la totalidad de los elementos relevantes para el caso en concreto[26], y acerca de los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez señaló que éstos deben “ser motivados, en el sentido de manifestar las razones que justifican en forma técnico-científica la decisión”[27], lo cual guarda plena consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2463 de 2001, que indica que los mismos “deben contener las decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral”.

Además, en sentencia T-595 de 2006[28], se precisó que:

“En consecuencia, si la función básica de las Juntas de Calificación de Invalidez es evaluar

técnica y científicamente el grado de pérdida de la capacidad laboral y sus decisiones constituyen el fundamento jurídico para lograr el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, es necesario que estas en el caso de la pensión de sobrevivientes califiquen la pérdida de la capacidad laboral cuando quien la solicita es un “hijo inválido del causante”, para lo cual las juntas de calificación deben realizar una valoración completa del estado de salud de la persona cuya invalidez se dictamina por medio de un examen físico y teniendo en cuenta todos los fundamentos de hecho que deben contener los dictámenes, es decir, la historia clínica (antecedentes y diagnóstico definitivo), reportes, valoraciones, exámenes médicos, evaluaciones técnicas y en general todo el material probatorio que se relacione con las deficiencias diagnosticadas”.

Ahora bien, respecto al dictamen de pérdida de la capacidad laboral como único medio de prueba para demostrar la incapacidad de personas con graves problemas mentales, la Corte en sentencia T- 859 de 2004[29] precisó:

“(…) para efectos de establecer la fecha de estructuración de la enfermedad, deben tenerse en cuenta pruebas como la historia clínica del afectado y demás exámenes practicados…”, por cuanto “[e]l no reconocimiento de la sustitución pensional, sin haber tenido en cuenta la totalidad del acervo probatorio, 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 la misma, teniendo en cuenta su condición síquica”.

Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia T-730 de 2012[30] manifestó que si bien es cierto que “la ley es clara en establecer que es mediante el dictamen de pérdida de la capacidad laboral -que puede ser adelantado por EPS, ARP o Juntas de Calificación de Invalidez- que se prueba la incapacidad de las personas con afecciones mentales, no lo es menos, que un dictamen expedido por una entidad oficial como el Instituto Nacional de Medicina Legal o una sentencia judicial que declare la interdicción de una persona constituyen pruebas de su incapacidad sin que, existiendo éstas, se pueda exigir de todas maneras la valoración del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral.”

En efecto, dentro de los procesos de interdicción judicial se hace imperante por ley el acompañamiento de un certificado médico como soporte probatorio insustituible para que el

juez competente tenga los elementos de juicio necesarios para proveer sobre la admisión de una demanda de interdicción. Aunado al hecho de que el auto admisorio de la demanda de interdicción debe ser notificado al agente del Ministerio Público[31], a fin de garantizar sus derechos fundamentales. Por otro lado, la providencia mediante la cual se decreta la interdicción aun provisoria por demencia, debe estar motivada, y sólo puede proferirse cuando el juez después de la valoración probatoria llega al convencimiento de la existencia y naturaleza de la demencia.[32] Todo lo anterior, debe tenerse en cuenta para efectos de garantizar que la persona a quien se le va a discernir la guarda realmente vele por los intereses de su representado.

De lo anterior, se puede concluir que el único medio de prueba para demostrar la incapacidad de personas con graves problemas mentales no lo establece solamente el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, expedido ya sea por una EPS, ARP o Juntas de Calificación de Invalidez, sino también en la medida en que la jurisprudencia de esta Corporación[33] ha reconocido igualmente que el informe de una entidad oficial como el Instituto Nacional de Medicina Legal o una sentencia judicial que declare la interdicción de una persona, constituyen pruebas de su incapacidad.

Por consiguiente, para la determinación de la incapacidad de personas con graves problemas mentales se hace imperativo hacer una valoración en conjunto del acervo probatorio que reposa en el expediente, en aras de garantizar los derechos de las personas en estado de discapacidad, las cuales deben recibir una especial protección constitucional.

2.2.6 EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO

De acuerdo con la jurisprudencia de ésta Corporación, la suspensión unilateral de la pensión de sobrevivientes viola el debido proceso administrativo. Conforme con la sentencia T-558 de 2000[34], "... la suspensión por parte del ente demandado del derecho a recibir las mesadas por concepto de pensión de sobreviviente, constituye una revocación directa del acto de carácter particular que concedió dicha prestación, pues tal interrupción representa un hecho administrativo que produce efectos jurídicos".

2.2.6.1 En primer lugar, debe resaltarse que el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política indica que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones

judiciales y administrativas” (negrilla fuera del texto). Esto tiene por objeto señalar, que en cualquiera de sus etapas, se debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional.

Atendiendo la disposición constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación[35] ha reiterado que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como los principios de competencia, publicidad, y legalidad de los actos de la administración, tienen aplicación desde la iniciación de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso, y deben cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración. Es decir, destaca la Sala, el debido proceso no existe únicamente en el momento de impugnar el acto administrativo final con el cual concluye una actuación administrativa.

Igualmente la Corte Constitucional, en Sentencia T-982 de 2004[36], se refirió a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, así:

“De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122)”. (Negrillas y subrayas fuera del original)

Conforme a lo anterior, debe precisarse que el derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, es propio de la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la misma sea adoptada conforme a la ley[37]. Sobre el particular, la Corte ha manifestado que “las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o

notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa”.[38]

Analizado lo anterior, se puede concluir que el derecho al debido proceso administrativo: (i) es de rango constitucional; (ii) involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, entre otros, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iii) no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; y, (iv) debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo. [39]

2.2.6.2 En segundo lugar, la jurisprudencia de esta corporación[40] ha señalado que el debido proceso administrativo implica “una serie de valores y principios que van más allá de las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta (debido proceso legal), entre los cuales se destacan el principio de buena fe, el de confianza legítima y el de “respeto del acto propio””. En efecto, éste último cobra importancia para el afectado cuando la entidad emite un acto que crea a su favor una situación jurídica particular y concreta. En este evento, la confianza legítima que el actuar estatal produce en el administrado, así como el principio de buena fe, impiden a la administración modificar o revocar unilateralmente su decisión.

Sobre el principio de “respeto del acto propio”, la Corte[41] ha señalado lo siguiente:

“10. El principio de respeto del acto propio opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.

“De ello se desprende que el respeto del acto propio comprende una limitación del ejercicio de los derechos consistente en la fidelidad de los individuos a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismos, más aún cuando el acto posterior se funde en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos”.

2.2.6.3 En tercer lugar, sobre la posibilidad de revocar directamente un acto administrativo de carácter particular y concreto, la Corte Constitucional en Sentencia C- 672 de 2001[42] sintetizó la jurisprudencia sobre el tema. En ella señaló:

“El Código Contencioso administrativo establece claramente un procedimiento aplicable para la revocación de los actos administrativos en el Título V del libro I (artículos 69 a 74)

Así según el artículo 69 procederá la revocatoria de los actos administrativos en los siguientes casos:

“Artículo 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

“El Código establece en relación con los actos de carácter particular y concreto que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría la obligación de obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a dicha revocatoria[43].

“Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido explícita en la afirmación de la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular en los términos señalados en la ley. Ha señalado esta Corte:

“Sabido es, que la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos, ha sido aceptada por la doctrina, teniendo en cuenta, el sujeto a quien están dirigidos. Es así, que

en los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos.

No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A., el cual preceptúa que para que tal revocación proceda, se debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

“...

Por otra parte, esta Corporación, ha manifestado: “En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

(...)

La Corte en esta materia debe reiterar:

““Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

“Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter

particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

“Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida (...)”[44].”[45]

“...

“De lo expuesto se infiere que, en general, un acto administrativo de carácter particular y concreto (i) sólo es revocable con el consentimiento expreso y escrito del particular; (ii) que si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, de forma excepcional, se permite que la administración disponga la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto en dos hipótesis: (i) si se trata de un acto administrativo fruto del silencio administrativo positivo y (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales; (iii) que artículo 74 del código Contencioso Administrativo establece un debido proceso que debe ser atendido necesariamente en estas circunstancias por todo servidor público que pretenda efectuar la revocatoria aludida”. (Negritas y subrayas fuera del original)”.

2.2.6.4 Por último, la jurisprudencia constitucional[46] ha reiterado que los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio impiden a la administración revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin que se haya obtenido previamente el consentimiento del beneficiario. Y que a falta de dicho consentimiento, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para producir la revocatoria, salvo que se esté en el evento regulado por el artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone que: (i) cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo; (ii) si se dan las causales previstas en el artículo 69; o (iii) si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Así las cosas, salvo una evidente actuación fraudulenta, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular, o por decisión judicial.

3 SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

A efectos de analizar el caso sometido a consideración de ésta Sala, se procede a recordar las circunstancias fácticas del mismo.

3.1 ANTECEDENTES

3.1.1 En el presente escrito se tiene que a la accionante, Edith Sofía Salgado Acosta le fue reconocida pensión de sobrevivientes mediante Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002[47] expedida por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, en calidad de hija con discapacidad absoluta, del señor Rafael José Salgado Henríquez, fallecido el 23 de septiembre de 1993, cuya pensión de sobrevivientes le correspondió en su momento a su esposa, la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado, quien a su vez falleció el 28 de marzo de 2000. Dicha resolución reconoció al señor Ramón José Salgado Acosta, hermano de la accionante, como su curador.

3.1.2 Mediante oficio del 23 de enero de 2009 el señor Ramón José Salgado Acosta, solicitó al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, la cancelación de un retroactivo por concepto de las mesadas dejadas de cancelar a su hermana Edith Sofía Salgado Acosta, correspondientes a los meses de febrero a noviembre de 2007 y febrero a diciembre de 2008.

3.1.3 En respuesta a la anterior solicitud, el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, mediante la Resolución No. 256 del 3 de agosto de 2009[48], suspendió el trámite administrativo iniciado en la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, que concedió la pensión de sobrevivientes a la señora Edith Sofía Salgado Acosta, y ordenó iniciar la apertura de una investigación administrativa con el fin de determinar las condiciones de hecho y de derecho que llevaron a la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla, a proferir la resolución cuestionada. La decisión de la administración se basó en las siguientes consideraciones:

3.1.3.1 Que la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado, madre de la accionante, solicitó el 9 de julio de 1996 a la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, compartir con su hija en situación de discapacidad la mesada pensional de la que era titular.

3.1.3.2 Dicha solicitud fue negada por esa entidad mediante Resolución No. 0051 del 13 de febrero de 1997, argumentando que su hija Edith Sofía Salgado Acosta no se hizo presente para hacer valer sus derechos dentro del proceso administrativo de sustitución pensional de su finado padre, ni personal ni por intermedio de otra persona, quedando en firme la sustitución pensional en un 100% a favor de la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado.

3.1.3.3 Que en el formato del ISS presentado como prueba, reposa la inscripción de la señora Edith Sofía Salgado Acosta como beneficiaria en salud de su madre Rosa Elvira Acosta de Salgado.

3.1.3.4 Que de los documentos que se anexaron se encuentra la certificación expedida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, donde consta que la señora Edith Sofía Salgado Acosta fue dictaminada con un 72.100% de invalidez con fecha de estructuración de fecha 1989.

3.1.3.5 Que la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado reiteró su solicitud el 24 de junio de 1998, para lo cual, la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, respondió que ya la solicitud había sido resuelta con la Resolución No. 0051 del 13 de febrero de 1997, sobre la cual no se interpuso recurso alguno.

3.1.3.6 Que ante la muerte de la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado, su hija Edith Sofía Salgado Acosta, a través de apoderado, solicitó el 5 y 19 de mayo de 2000, y reiterado el 13 de junio de 2000, la pensión de sobrevivientes de su madre. Dichas solicitudes fueron negadas mediante oficios del 7 de junio de 2000 y 20 de junio de 2002.

3.1.3.7 Que el 26 de agosto de 2002, el señor Ramón José Salgado Acosta solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de Edith Sofía Salgado Acosta, la cual fue concedida mediante Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002. En esa oportunidad se le reconoció la curaduría sobre su hermana.

3.1.3.8 Que, en el citado acto administrativo no se mencionó que se aportaran las sentencias de interdicción, la consulta del Tribunal Superior, acta de posesión o discernimiento del cargo de curador del señor Ramón José Salgado Acosta con respecto a su hermana Edith Sofía Salgado Acosta.

3.1.4 Como consecuencia de lo anterior, el señor Ramón José Salgado Acosta inició un proceso de interdicción judicial para declarar interdicta a su hermana Edith Sofía Salgado Acosta, demanda que correspondió por reparto al Juzgado Tercero de Familia de Barranquilla.

3.1.5 Mediante providencia del 15 de julio de 2011, el Juzgado Tercero de Familia de Barranquilla, remitió a Medicina Legal a la señora Edith Sofía Salgado Acosta, cuyo dictamen concluyó que la paciente presentaba signos y síntomas de esquizofrenia paranoide debidamente corroborado con la historia clínica aportada de la paciente. Que su diagnóstico obliga a que la examinada requiera asistencia para satisfacer sus necesidades básicas, y presenta “discapacidad absoluta”.

3.1.6 El 29 de marzo de 2012, se presentó al Juzgado Tercero de Familia de Barranquilla, el informe de la Trabajadora Social respecto a la visita domiciliaria realizada a la señora Edith Sofía Salgado Acosta, en el cual dice: “exploradas las condiciones personales y familiares se considera que la señora EDITH no cuenta con los ingresos necesarios para recibir alimentación adecuada como lo exige el tratamiento, es importante resaltar que a pesar de todas las dificultades cuenta con el apoyo de sus hermanos RAMÓN Y ROSA SALGADO quienes le brindan toda la atención y cuidado que necesita para seguir su tratamiento.”

3.1.7 Al momento del interrogatorio de parte ante el Juzgado Tercero de Familia de Barranquilla, el señor Ramón José Salgado Acosta, presentó copia autentica del registro civil de nacimiento como constancia de su relación familiar con la señora Edith Sofía Salgado Acosta.

3.1.8 En el fallo de fecha 1 de junio de 2012[49], proferido por el Juzgado Tercero de Familia de Barranquilla, se (i) decretó la interdicción judicial por esquizofrenia paranoide a la señora Edith Sofía Salgado Acosta; (ii) designó curador de la interdicta al señor Ramón José Salgado Acosta, y (iii) ordenó remitir el fallo a la Secretaría de Salud del Distrito de

Barranquilla a efectos de realizar la correspondiente inscripción en el libro de Vecindamiento de Personas con Discapacidad Mental Absoluta.

3.2 ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA BAJO EXAMEN

De acuerdo con las circunstancias anteriores, corresponde a esta Sala hacer el respectivo análisis de procedibilidad de la acción de tutela en el caso de la referencia.

3.2.1 Como se dijo en las consideraciones de esta providencia, la acción de tutela no procede de manera general para solicitar el pago de prestaciones de índole económico y, específicamente, de la pensión de sobrevivientes. Sin embargo, la Corte Constitucional ha permitido que en situaciones particulares, tal exigencia se elimine, bien sea porque es un sujeto de especial protección y padece un perjuicio irremediable o porque los medios ordinarios se tornan ineficaces e inadecuados para tramitar una controversia de semejante urgencia o gravedad.

3.2.2 Ahora bien, respecto al caso bajo estudio observa la Sala que la acción de tutela resulta procedente toda vez que la accionante es una persona en situación de discapacidad absoluta, tal como lo demuestra el dictamen expedido por Medicina Legal y la certificación expedida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, con fecha de estructuración de fecha 1989, según la cual presenta una pérdida de capacidad laboral del 72.100% en razón de que padece esquizofrenia paranoide, lo cual ha afectado su estado de salud y su posibilidad de trabajar para conseguir los ingresos que su sostenimiento demanda, hechos por los cuales fue declarada interdicta.

Sumado a lo anterior, la accionante padece de la enfermedad mental que la aqueja por más de 21 años, es decir, a la fecha de la muerte de su padre acaecida el 23 de septiembre de 1993 la señora Edith Sofía Solano Acosta ya padecía de esquizofrenia paranoide, lo que la hacía depender de sus progenitores, y posteriormente de su hermano, quien se ha responsabilizado de su sostenimiento, pero que no cuenta con solvencia económica para cubrir las necesidades que su hermana requiere, en especial los de salud.

3.2.3 Estos son los elementos fácticos que llevan a esta Sala de Revisión a determinar que la acción de tutela es un mecanismo conducente y que el uso de la vía ordinaria resulta ser una carga desproporcionada para una persona que carece de los medios económicos y

físicos para hacerlos.

Frente al particular, es importante precisar que en Sentencia T-014 del 20 de enero de 2012, esta Corporación estudió un caso similar, en donde se concedió la pensión de sobrevivientes a una persona que padecía de esquizofrenia paranoide, la cual tuvo en cuenta los criterios, definición y características de la enfermedad establecidas por la Décima Revisión de la Clasificación Internacional de las Enfermedades, CIE-10, de la Organización Mundial de la Salud, OMS, así:

“F20.0 Esquizofrenia paranoide. Es el tipo más frecuente de esquizofrenia en la mayor parte del mundo. En el cuadro clínico predominan las ideas delirantes relativamente estables, a menudo paranoides, que suelen acompañarse de alucinaciones, en especial de tipo auditivo y de otros trastornos de la percepción. Sin embargo, los trastornos afectivos, de la voluntad, del lenguaje y los síntomas catatónicos pueden ser poco llamativos.

Las ideas delirantes y alucinaciones paranoides más características son las siguientes:

a) Ideas delirantes de persecución, de referencia, de celos, genealógicas, de tener una misión especial o de transformación corporal.

b) Voces alucinatorias que increpan al enfermo dándole órdenes, o alucinaciones auditivas sin contenido verbal, por ejemplo, silbidos, risas o murmullos.

c) Alucinaciones olfatorias, gustatorias, sexuales u de otro tipo de sensaciones corporales. Pueden presentarse también alucinaciones visuales, aunque rara vez dominan.

El curso de la esquizofrenia paranoide puede ser episódico, con remisiones parciales o completas, o crónico. En esta última variedad los síntomas floridos persisten durante años y es difícil distinguir episodios aislados. El comienzo tiende a ser más tardío que en las formas hebefrénica y catatónica.

Pautas para el diagnóstico. Deben satisfacerse las pautas generales para el diagnóstico de esquizofrenia y además deben predominar las alucinaciones o las ideas delirantes y ser relativamente poco llamativos los trastornos de la afectividad, de la voluntad y del lenguaje y los síntomas catatónicos. Normalmente las alucinaciones son del tipo descrito en b) y c). Las ideas delirantes pueden ser casi de cualquier tipo, pero las más características son las

ideas delirantes de ser controlado, de influencia, de dominio y las ideas de persecución de diversos tipos.” (Subrayado fuera del texto original)

3.2.4 De acuerdo a lo anterior, se concluye que aunque la accionante cuenta con otros medios judiciales para la protección de los derechos pretendidos, teniendo en cuenta que la señora Edith Sofía Solano Acosta pertenece al grupo de población beneficiaria de una protección constitucional especial, pues por su situación de discapacidad requiere una protección reforzada, encuentra esta Sala procedente la acción de tutela a fin de garantizar sus derechos fundamentales.

3.3 ANÁLISIS DEL CASO PARTICULAR

Como ya fue puesto de presente, el problema jurídico a solucionar consiste en determinar si la suspensión del pago de la pensión de sobrevivientes de la señora Edith Sofía Solano Acosta, quien era beneficiaria su señora madre Rosa Elvira Acosta de Salgado, constituye una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad, a la salud y a la vida digna; y, si el acto administrativo que concedió el pago de la pensión de sobrevivientes de la accionante podía suspenderse unilateralmente por parte del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

3.3.1 De las pruebas aportadas, se evidencia la preocupación que existía por parte de la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado por la situación de desamparo de su hija en situación de discapacidad, al solicitar al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla que la incluyese como beneficiaria del 50% de la pensión de sobrevivientes que le fuera asignada por el fallecimiento de su esposo; peticiones que fueron negadas en todo tiempo, sin que la demandada solicitara pruebas que determinaran la veracidad de la situación particular de la accionante, aduciendo sin embargo, el incumplimiento de unos trámites administrativos que para el caso en particular eran innecesarios ante la evidente situación especial de discapacidad de Edith Sofía Salgado Acosta.

En efecto, la entidad accionada se encontraba en la obligación constitucional y legal de ordenar las pruebas y exámenes pertinentes para llegar a la verdad de las afirmaciones alegadas por la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado en su momento.

Posteriormente, el señor Ramón José Salgado Acosta ante la situación de discapacidad de

Edith Sofía Salgado Acosta, solicitó la pensión de sobrevivientes la cual fue concedida mediante la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, reconociendo su calidad de curador sobre su hermana.

Sin embargo, mediante la Resolución No. 256 del 3 de agosto de 2009, la entidad accionada suspendió el pago de las mesadas pensionales concedidas en la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, y ordenó iniciar la apertura de una investigación administrativa con el fin de determinar las condiciones de hecho y de derecho que condujeron a la accionada a tomar dicha decisión. La investigación administrativa fue resuelta mediante Resolución 420 del 23 de noviembre de 2009, que ratificó la suspensión y remitió el caso a la Oficina Jurídica para que se evaluara una posible acción de nulidad y restablecimiento del derecho por vía de acción de lesividad.

3.3.2 Teniendo en cuenta lo expuesto, es pertinente analizar las razones que dieron origen a la suspensión del citado acto administrativo a fin de determinar si tal decisión vulneró los derechos fundamentales de la accionante.

En efecto, la actuación administrativa desplegada por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, en la cual se suspendió unilateralmente la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, según se reseñó en las consideraciones de la presente Sentencia, se resume así:

3.3.2.2 Dentro de la actuación administrativa iniciada por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, reconoce que: (i) se concede una pensión de sobrevivientes mediante Resolución 039 del 8 de marzo de 1994, por el fallecimiento del pensionado Rafael José Salgado Hernández a favor de la señora Rosa Elvira Acosta de Salgado; (ii) mediante Resolución 0051 del 13 de febrero de 1997 se niega la solicitud de sustitución pensional a favor de Edith Salgado Acosta con motivo de la solicitud de su madre Rosa Elvira Acosta de Salgado para compartir la mesada pensional de la cual era titular; (iii) que según certificación del ISS, la peticionaria era beneficiaria de su madre en salud; (iv) mediante informe No. 181 del 16 de junio de 1998 expedido por la junta Regional de Calificación de Invalidez consta que Edith Salgado Acosta tiene una pérdida de la capacidad laboral del 72.100% con fecha de estructuración de 1989, de origen común por Esquifrenia Paranoide clase III; y (v) la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002,

que concedió el derecho de sustitución pensional a favor de Edith Salgado Acosta, no menciona que se aporten las sentencias de interdicción, sentencia de consulta al Tribunal Superior y el acta de posesión del curador.

De acuerdo con lo citado, si bien la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, no hace una relación de los documentos soportes que sustenten la decisión tomada por el Secretario de Hacienda Distrital y del Jefe del Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Barranquilla, es cierto que dentro del expediente del pensionado Rafael José Salgado Hernández, se encontraba toda la información correspondiente a la señora Edith Salgado Acosta ya que la decisión tuvo en cuenta el informe No. 181 del 16 de junio de 1998 expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, el cual consta que la accionante tiene una pérdida de la capacidad laboral del 72.100% con fecha de estructuración de 1989, de origen común por Esquisofrenia Paranoide clase III, como consta de las consideraciones transcritas en la Resolución No. 256 del 3 de agosto de 2009.

De manera que, el acto administrativo cuestionado por la administración no resulta arbitrario ni contrario a la legislación aplicable, ya que tuvo en cuenta los requisitos exigidos para ser beneficiario de dicha prestación.

En el presente caso la Sala debe dilucidar si el desconocimiento de un acto administrativo de carácter particular y concreto, sin mediar la autorización escrita y expresa del afectado, constituye una violación al debido proceso administrativo, que puede dar lugar a la protección constitucional.

La Corte Constitucional en sentencia T-558 de 2000[50] ha señalado que la suspensión por parte del ente demandado del derecho a recibir las mesadas por concepto de pensión de sobrevivientes “constituye una revocación directa del acto de carácter particular que concedió dicha prestación, pues tal interrupción representa un hecho administrativo que produce efectos jurídicos”.

Adicionalmente, de la jurisprudencia constitucional se deriva con toda nitidez que los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio impiden a la administración revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin obtener el previo consentimiento del beneficiario. Y, que a falta de dicho consentimiento, para producir la revocatoria “es al ente administrativo, y no al particular, a

quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto" [51], salvo que se esté en el evento regulado por el artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone: "Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales".

Así las cosas, se concluye que salvo una evidente actuación fraudulenta, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular, o por decisión judicial.

Con fundamento en las premisas anteriores, esta Sala encuentra que en el caso sub examine, de conformidad con las pruebas aportadas, no se evidencia una actuación fraudulenta por parte del peticionario que justifique la suspensión del pago de la prestación reconocida, mientras se decide si se acude a la jurisdicción competente para determinar la validez del acto, toda vez que en todo momento la administración tuvo conocimiento de la situación de discapacidad de la señora Edith Salgado Acosta y de su dependencia tanto económica como afectiva de su madre Rosa Elvira Acosta de Salgado. Ello por cuanto se repite, para la Sala se reúnen los requisitos señalados por la jurisprudencia para que la hija en situación de discapacidad pueda ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su progenitora, teniendo en cuenta que se aportó en su momento prueba válida de la discapacidad como es el dictamen de la Junta de Calificación de Invalidez.

3.3.2.3Aunado a lo anterior, en el expediente quedó más que demostrada la dependencia tanto física como económica de la accionante con la sentencia de interdicción proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Barranquilla del 1 de junio de 2012, en la que se reconoce a partir del examen médico pericial practicado por Medicina Legal, donde acreditó el padecimiento de esquizofrenia paranoide de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, quien presenta discapacidad mental absoluta que le impide administrar sus bienes y valerse por sí misma. Razón por la cual, el fallo culminó con sentencia de interdicción definitiva, con curaduría en cabeza de su hermano.

3.3.2.4Por tanto, la suspensión de la pensión de sobrevivientes adquirida por Edith Sofía Salgado Acosta a través de la Resolución No. 219 del 23 de septiembre de 2002, tratándose de una persona que presenta una discapacidad mental absoluta, constituye una evidente

vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a la misma, teniendo en cuenta su condición síquica.

Así, teniendo en cuenta que no existe otro mecanismo idóneo para proteger su derecho, la Sala de Revisión ordenará revocar el fallo único de instancia proferido por el Juzgado Doce Civil Municipal de Barranquilla, el 19 de junio de 2013, que negó las pretensiones de la accionante Edith Sofía Salgado Acosta, y en consecuencia se concederá el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la dignidad humana del accionante, y ordenará al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones, para que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, disponga lo necesario para que pague las mesadas pensionales por concepto de pensión de sobrevivientes adeudadas desde que se suspendió el pago de las mismas y continúe su pago de las siguientes, y cuando subsista la incapacidad absoluta de la señora Edith Sofía Salgado Acosta.

De igual manera, considera procedente dejar sin efectos las resoluciones No. 256 del 3 de agosto de 2009, que suspendió el pago de las mesadas pensionales de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, y la No. 420 del 23 de noviembre de 2009, que ratificó la decisión anterior, expedidas por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones.

4 CONCLUSIONES

En muchas oportunidades la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la especial protección que se les debe brindar a las personas discapacitadas física o mentalmente, a fin de garantizarles su derecho a la igualdad. En el caso sub examine es aplicable la doctrina de la Corte relacionada con el hecho de que la suspensión del pago de la pensión de sobrevivientes representa, por parte de la entidad demandada, el desconocimiento del derecho de Edith Sofía Salgado Acosta a ser tratado de manera especial, por encontrarse en una condición de desventaja frente a las demás personas.

Además, advierte la Sala que la referida suspensión está afectando especialmente el derecho al mínimo vital del accionante, ya que no cuenta con los recursos económicos para garantizar su subsistencia, ni la atención médica constante que requiere por su condición de

persona que padece de esquizofrenia paranoide, que la incapacita de manera absoluta. Razón por la cual, ésta Sala decide conceder el amparo solicitado en los términos anteriormente expuestos.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo único de instancia proferido por el Juzgado Doce Civil Municipal de Barranquilla, el diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013), que negó las pretensiones de la señora Edith Sofía Salgado Acosta, y en consecuencia CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la dignidad humana del accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dejar sin efectos las resoluciones No. 256 del 3 de agosto de 2009, que suspendió el pago de las mesadas pensionales de la señora Edith Sofía Salgado Acosta y, la No. 420 del 23 de noviembre de 2009, que ratificó la decisión anterior, expedidas por el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones-.

TERCERO: En consecuencia, ORDENAR al Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de la Secretaría de Hacienda – Fondo Territorial de Pensiones, para que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, disponga lo necesario para que cancele las mesadas pensionales por concepto de pensión de sobrevivientes adeudadas desde que se suspendió el pago de las mismas y continúe su pago de las siguientes, siempre y cuando subsista la incapacidad absoluta de la señora Edith Sofía Salgado Acosta.

CUARTO: Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La carga pensional a cargo del Fondo de Pasivo de la extinta Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, fue asumido por el Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Barranquilla.

[2] Sentencia T-950 de 2008 MP. Jaime Araujo Rentería.

[3] Ver Sentencias T-344-00, T-575-02, T-1169-01, T-105-02, T-843-02 y T-315-05.

[4] Sentencia T-1140 de 2005 MP. Marco Gerardo Monroy cabra.

[5] Cfr. T-546 de mayo 29 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-972 de noviembre 23 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-099 de febrero 8 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda y T-597 de agosto 28 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, entre otras.

[6] Sentencia T-896 de 2010 MP. Nilson Pinilla Pinilla.

[7] (i) artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos,

sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”; (ii) artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Artículo 9 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”; (iii) artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona: “Artículo XVI. 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, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”; (iv) artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. 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 decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”; y (v) el artículo 11, numeral 1, literal “e” de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Artículo 11 || 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.

[8] MP. Jaime Araujo Rentería

[9] Sentencia T-1 de 1992 y Sentencia C- 543-1992 M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Sentencias SU-622-01 y T-937 de 2007. M. P. Jaime Araujo Rentería.

[10] Sentencia T-730 de 2012 MP. Alexei Julio estrada.

[11] Ibídem.

[12] Posición planteada desde la sentencia T-406 de 1992.

[13] Sentencia T-1013-07. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[14] MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

[15] MP. Jaime Córdoba Triviño.

[16] Sentencia T-1316/01. Esta sentencia sintetiza la regla jurisprudencial reiterada por la Corte a partir del análisis efectuado en la decisión T-225/93, la cual estudió a profundidad los requisitos o condiciones de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad propios del perjuicio irremediable. Sobre este particular, la sentencia en comentario indicó: “Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

A).El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C).No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconvenientes.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.”

[17] Ibídem

[18] Cfr. T-173 de 1994.

[19] Ley 797 de 2003, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” Diario Oficial No. 45.079 de 29 de enero de 2003.

[20] Ley 100 de 1993, “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.

[21] En la norma referida se exige la prueba del parentesco por consanguinidad, el cual es definido por el Código Civil en su artículo 35 como “la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz o que están unidas por los vínculos de la sangre”. Lo anterior se establece de la lectura del parágrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, que señala: [p]ara efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”.

[22] Al respecto véase la sentencia T - 427 de 2003, la cual señaló que “en Colombia la

prueba idónea de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas es la copia de la correspondiente partida o folio de registro civil. Salvo en los eventos de las personas nacidas con anterioridad a la Ley 92 de 1938, quienes pueden acreditar su estado civil con la partida de bautismo”.

[23] Sentencia C-111 de 2006

[24] En la sentencia T-424 de 2007, la Corte analizó la evolución normativa de la calificación de la invalidez, con la finalidad de establecer cuál era el órgano competente de realizar el dictamen sobre la pérdida de la capacidad laboral de un trabajador, que estando laborando en INDUMIL, sufrió un accidente que le produjo la pérdida de la capacidad laboral. En esta sentencia se señaló: “(...) Por ende, sólo las juntas podían calificar el estado de invalidez de una persona, pues para ese entonces, la ley 100 de 1993 no disponía que pudieran hacerlo las mismas entidades que asumían las contingencias derivadas de la invalidez... (...)

(...)... en la actualidad el estado de invalidez debe ser determinado en primera instancia por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y en segunda por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de la calificación. Correspondiéndole a las entidades que asumen las contingencias derivadas de la invalidez determinar en “primera oportunidad” la pérdida de capacidad laboral, calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias.” (Subrayado fuera de texto)

[25] Al respecto véase el artículo 3° del decreto 2463 de 2001 y el artículo 6° del Decreto 917 de 1999 (Manual Único para la Calificación de Invalidez).

[26] Tal como se adujo en la sentencia T- 762 de 2008, donde se concedió la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de invalidez a un joven que sufrió serias lesiones prestando el servicio militar, y a quien el Tribunal Médico de revisión Militar le había dictaminado una incapacidad laboral de 74.17%. Al respecto se señaló que “... es importante recordar que las autoridades no deben “eludir responsabilidades mediante consideraciones que ponen en tela de juicio la buena fe del ciudadano que la constitución presume [21 Sentencia T- 534 de 1992]”; razón por la cual deben atender con máxima prudencia sus solicitudes y sus quejas respecto a sus dolencias en general, pero con

especial cuidado en las situaciones límite, para verificar con suma atención si existe o no la lesión que se alega. En esa medida, si el ciudadano manifiesta expresamente que padece de circunstancias que lo inhabilitan para trabajar y que presenta dolencias específicas en materia lumbar, debe ser procedente la realización exhaustiva de evaluaciones médicas precisas, que permitan llegar a la verdad científica definitiva en un caso específico”.

[27] Sentencias T- 424 de 2007 y T-108 de 2007.

[28] MP. Clara Inés Vargas Hernández.

[29] MP. Clara Inés Vargas Hernández.

[30] MP. Alexei Julio Estrada.

[31] Ver C.P.C. artículo 650.

[32] Cf. Sentencia T-1103 de 2004.

[33] Sentencia T-492 de 2006 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-730 de 2012 MP. Alexei Julio Estrada.

[34] MP. José Gregorio Hernández Galindo.

[35] Entre otras sentencias T-103 de 2006 MP. Marco Gerardo Monroy cabra; T-465 de 2009 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[36] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[37] Sentencia T-465 de 2009 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[38] C-640 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[39] C-640 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[40] Entre otras, Sentencia T-280 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero; reiterada en la Sentencia T-465 de 2009 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[41] Sentencia T-475 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[42] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[43] “Artículo 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

“Pero habrá lugar a la revocación de los actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

[44] T-720 de 26 de noviembre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[45] En la providencia en cita la Corte reiteró que la administración tiene la posibilidad de revocar sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente, por autorización expresa del artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone: “Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

[46] Sentencia T-720 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[47] Folios 9 y 10 del expediente.

[48] Folios 11 al 14 del expediente.

[49] Folios 15 al 22 del expediente.

[50] MP. José Gregorio Hernández Galindo.

[51] T-720 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.