

Sentencia T-187/16

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Fundamental cuando beneficiarios son personas en estado de debilidad manifiesta

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Fundamental para personas discapacitadas física o mentalmente

Este Tribunal también ha sido enfático al afirmar que el derecho a la seguridad social es de carácter fundamental y resulta tutelable cuando el impago de una prestación social compromete el mínimo vital del actor o de su núcleo familiar, así como otro de sus derechos fundamentales, como la educación, la salud o la vida en condiciones dignas, entre otros. En el caso específico de la pensión de sobrevivientes, las diferentes Salas de Revisión han sostenido, igualmente, que la pensión de sobrevivientes puede pasar de ser una simple prestación social, a convertirse en un derecho fundamental autónomo e inalienable. Seguidamente, han defendido la procedibilidad excepcional de la acción de tutela a través de la cual se solicita su reconocimiento y/o pago, por considerar que si bien los otros mecanismos de defensa judicial disponibles son idóneos, no siempre son eficaces para salvaguardar los derechos que están en juego.

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

La Corte ha condicionado la procedibilidad del recurso de amparo al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que la parte actora esté constituida por un sujeto de especial protección constitucional, o una persona en una situación de debilidad manifiesta; (ii) que como consecuencia directa del impago de la pensión, se vean afectados sus derechos fundamentales (especialmente, su mínimo vital o salud); (iii) que en el expediente de tutela estén los elementos suficientes para concluir que la persona efectivamente cumple con los requisitos para acceder a la prestación que reclama; (iv) que el accionante haya puesto en conocimiento de la entidad pensional su pretensión mediante un trámite administrativo o judicial, sin importar que esta última le haya dado una respuesta, y sin que sea necesario agotar la vía gubernativa.

NATURALEZA JURIDICA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES Y SU CARACTER FUNDAMENTAL-
Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Desarrollo jurisprudencial

PROCESO PARA CALIFICACION DEL ESTADO DE INVALIDEZ-Etapas

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Fecha de estructuración posterior al fallecimiento del
cotizante o pensionado

La fecha de estructuración de la invalidez del hijo mayor de edad o hermano del cotizante o pensionado, debe ser anterior a su fallecimiento porque, siendo el principal propósito de la pensión de sobrevivientes conjurar la desestabilización social y económica que enfrenta la familia como consecuencia directa y exclusiva de la muerte de quien proveía el sustento, es necesario acreditar que (i) entre ellos existía una dependencia económica a raíz de la invalidez del solicitante, y (ii) que como consecuencia de la muerte del trabajador o pensionado, la persona perdió su única fuente de ingresos, quedando desprotegida y sin posibilidad de procurarse su propio sustento. En este sentido, si la estructuración de la invalidez es posterior al deceso, significa que la persona, o bien no dependía, o bien podía no depender de su familiar, al estar en edad y en capacidad de trabajar. Por ende, la crítica situación económica que resulte de la disminución en su capacidad laboral no será consecuencia del fallecimiento de su ser querido y de los ingresos que dejó de percibir, sino de un hecho posterior e independiente, el cual deberá afrontar solicitando la pensión de invalidez causada con sus propios aportes.

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Acreditación de la dependencia económica

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Desconocimiento de la condición de invalidez del
beneficiario

PENSION DE SOBREVIVIENTES Y REQUISITO DE FIDELIDAD

PENSION DE SOBREVIVIENTES PARA HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Vulneración por
negativa de entidad, argumentando que su condición médica debe ser acreditada por una
Junta Regional de Calificación, al considerar insuficiente, tanto sentencia de interdicción
judicial por discapacidad, como un certificado no controvertido de una EPS

Referencia: expediente T-5308675

Acción de tutela presentada por Adiel Vivas Valderrama, curadora general de María Luisa Vivas Ruiz, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP)

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo al cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el Juzgado Laboral del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015) y, en segunda instancia, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Valle del Cauca, el veintitrés (23) de septiembre del mismo año, en el proceso de tutela que inició Adiel Vivas Valderrama, como curadora general de María Luisa Vivas Ruiz, contra la UGPP por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso.

I. DEMANDA Y SOLICITUD

Una persona de la tercera edad y en situación de invalidez perdió su única fuente de ingresos cuando murió su madre, quien era pensionada de la UGPP. Ante este hecho, solicitó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente mediante acción de tutela. Su petición está justificada en la amenaza a su mínimo vital, pues a raíz de su condición médica, le es imposible trabajar. La negativa de la entidad demandada, por su parte, está sustentada en la no acreditación de la condición de invalidez en los estrictos términos legales, pues considera insuficiente la sentencia de interdicción judicial y el certificado de la

EPS que aportó la actora y donde se dictamina una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%). En su lugar, le exige ser valorada por una Junta Regional de Calificación de Invalidez para proceder con el reconocimiento pensional.

1. Hechos que dieron lugar a la tutela:

1.1. María Luisa Vivas Ruiz[2] es una señora de setenta y cuatro (74) años de edad que padece de un trastorno esquizoafectivo[3] y que fue declarada interdicta absoluta por discapacidad mental mediante sentencia judicial, proferida el quince (15) de diciembre de dos mil diez (2010)[4]. Por ser soltera y carecer de hijos, padres y hermanos, de su curaduría se encargó su prima, Adiel Vivas Valderrama[5], quien la representa en el presente proceso mediante apoderado judicial[6].

1.2. María Luisa dependía económicamente[7] de su madre adoptiva[8], quien gozó de pensión de jubilación desde el trece (13) de agosto de mil novecientos cincuenta y seis (1956)[9], hasta el ocho (8) de febrero de dos mil diez (2010), cuando falleció[10].

1.3. Después de su muerte, el apoderado de la accionante inició los trámites para que le fuera reconocida la pensión de sobreviviente. El doce (12) de diciembre de dos mil once (2011) presentó un derecho de petición ante la UGPP con tal propósito pues, a raíz de su discapacidad, María Luisa no puede trabajar, ni conseguir el dinero para satisfacer sus necesidades básicas[11]. El abogado aportó copia de la Sentencia y del dictamen médico de interdicción, entre otros muchos documentos que acreditaban el parentesco, su cuadro clínico y su dependencia económica de la causante.

1.4. El veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), la UGPP negó el reconocimiento pensional[12]. La entidad argumentó que si bien la actora había sido declarada interdicta, no había sido valorada por su EPS y, consecuentemente, no contaba con el certificado idóneo que diera cuenta de su invalidez, del porcentaje de pérdida de capacidad laboral y de su fecha de estructuración.

1.5. El apoderado de María Luisa presentó recursos de reposición y apelación argumentando, primero, que de la interdicción absoluta se podía inferir que ella tenía una

pérdida de capacidad laboral mayor al porcentaje requerido en el artículo 38 de la ley 100 de 1993[13] y, segundo, que la UGPP debía ofrecerle un trato especial, interpretando la legislación vigente a su favor, por tratarse de un sujeto de especial protección constitucional[14]. No obstante, la entidad persistió en su negativa, reiterando que la accionante no contaba con un certificado expedido por la autoridad competente, sobre cuya identidad no asumió una posición clara[15].

1.6. El treinta (30) de octubre de dos mil doce (2012), María Luisa acudió ante su EPS[16] para ser valorada[17]. El treinta (30) de agosto del año siguiente, le diagnosticaron la enfermedad de origen común denominada “trastorno esquizoafectivo de tipo depresivo” y le dictaminaron una pérdida de capacidad laboral del sesenta punto cincuenta por ciento (60.50%), con fecha de estructuración de mil novecientos noventa y tres (1993)[18].

1.7. Aportando copia auténtica del certificado descrito, el apoderado de la accionante presentó un nuevo derecho de petición ante la UGPP el veintitrés (23) de diciembre de dos mil trece (2013) solicitando, nuevamente, la pensión de sobrevivientes[19]. Obtuvo una respuesta negativa, esta vez sustentada en que el certificado de la EPS carecía de valor probatorio por ser aportado en copia simple[20].

1.8. Interpuso los recursos de reposición y apelación, alegando que había anexado copia autenticada ante notaría y, en todo caso, volviéndola a anexar[21]. La entidad se mantuvo en su negativa señalando, en una primera respuesta, que la fecha de estructuración del trastorno mental era posterior al fallecimiento de la madre de la accionante, cambiando a su arbitrio ambas fechas[22]. En una segunda oportunidad, indicó que si bien María Luisa había aportado copia auténtica del certificado de invalidez, ese no era el documento idóneo, pues lo que se debía aportar era un dictamen médico proferido por una Junta Regional de Calificación de Invalidez[23].

1.9. Como último recurso, el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014) el apoderado de María Luisa presentó un derecho de petición ante la Nueva EPS, solicitándoles autorizar una valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca[24]. La entidad le indicó que esto no era posible, toda vez que ella ya había sido valorada por la EPS y la Junta Regional realizaba valoraciones adicionales cuando, o bien existía controversia, o bien la persona interesada asumía el costo del examen

(aproximadamente un salario mínimo legal mensual vigente)[25].

1.10. Ante la imposibilidad económica de pagar por la valoración referida, María Luisa, representada por su curadora y por intermedio de su apoderado, interpuso la tutela objeto de revisión el trece (13) de agosto de dos mil quince (2015), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso. Solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y el pago de las mesadas causadas desde el día en que murió su madre, incluyendo los incrementos de ley y sus debidos intereses.

2. Respuesta de la entidad accionada

El veintisiete (27) de agosto de dos mil quince (2015), el subdirector jurídico pensional de la UGPP[26] contestó la acción de tutela, insistiendo que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba, pues no aportó todos los documentos necesarios para reclamar la pensión de sobrevivientes. Adicionalmente, le solicitó al juez declarar la improcedencia de la acción, afirmando que no existía un perjuicio irremediable que ameritara el desplazamiento de los medios ordinarios de defensa judicial.

3. Decisión del juez constitucional en primera instancia

El treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015), el Juzgado Laboral del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca[27], declaró improcedente la acción de tutela bajo los siguientes dos (2) argumentos: (i) María Luisa no acreditó suficientemente la condición de invalidez, y (ii) tampoco justificó por qué era necesaria la tutela, pues al entender del Juzgado, ella podía presentar una acción ordinaria laboral; proceso en el cual podrían intervenir todos aquellos que soliciten igual derecho.

4. Impugnación

El cuatro (4) de septiembre de dos mil quince (2015), el apoderado de la accionante rebatió la decisión del juez de primera instancia, afirmando (i) que los procesos disponibles en las jurisdicciones ordinaria y contenciosa laboral no eran eficaces en la medida en que su desarrollo tomaba más tiempo del que su representada podía soportar, y (ii) que la condición de invalidez de María Luisa fue plenamente probada a través de varios

documentos, como lo era el certificado de la EPS y la sentencia y el dictamen médico de interdicción judicial.

5. Decisión del juez constitucional en segunda instancia

El veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Valle del Cauca[28], confirmó la decisión adoptada en primera instancia, bajo el argumento de que la controversia iniciada por María Luisa era de carácter legal y, por lo tanto, escapaba a la competencia del juez de tutela.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Primera de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991[29].

2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de solución

2.1. En el asunto de referencia, una persona de la tercera edad y en situación de invalidez solicita mediante tutela la pensión de sobrevivientes después de perder su única fuente de ingresos cuando murió su madre, quien era pensionada de la UGPP y de quien dependía económicamente. Su petición está justificada en la amenaza a su mínimo vital, pues a raíz de su condición médica, le es imposible trabajar. La negativa de la entidad demandada, por su parte, está sustentada en la no acreditación de la condición de invalidez en los estrictos términos legales, pues considera insuficiente la sentencia de interdicción judicial y el certificado de la EPS donde se dictamina una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%). En su lugar, le exige ser valorada por una Junta Regional de Calificación de Invalidez.

2.2. De acuerdo con lo anterior, la Sala está llamada, en primer lugar, a analizar la procedibilidad de la acción de tutela a través de la cual se solicita el reconocimiento de prestaciones sociales y, especialmente, de la pensión de sobrevivientes. En segundo lugar, y en caso de encontrar que la acción es efectivamente procedente, la Sala debe abordar el

desconocimiento de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional como consecuencia de un excesivo formalismo en la exigencia de las condiciones para acceder a la pensión de sobrevivientes. Más precisamente, la certificación de la condición de invalidez.

2.3. Este problema jurídico, puede ser planteado de la siguiente manera:

¿Vulnera la entidad encargada del reconocimiento pensional (UGPP) los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso de una persona de la tercera edad y en condición de invalidez (María Luisa Vivas Ruiz), cuando le impide beneficiarse de la pensión de sobrevivientes de su madre fallecida, bajo el argumento de que su invalidez no fue certificada por una Junta Regional de Calificación, sino declarada, primero, a través de una sentencia de interdicción judicial por discapacidad mental absoluta y, segundo, por su EPS, quien determinó que sufría una pérdida de capacidad laboral superior al (50%), estructurada antes del fallecimiento de su progenitora?

2.4. La Sala comenzará, entonces, recordando las reglas de procedibilidad de la acción de tutela y, en particular, los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. Seguidamente, sintetizará el marco legal y jurisprudencial de la pensión de sobrevivientes a favor de hijos mayores de edad en condición de invalidez, deteniéndose en las condiciones que deben acreditar para gozar de tal derecho. Finalmente, resolverá el caso concreto.

3. La acción de tutela como mecanismo subsidiario y excepcional para exigir el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes – Reiteración jurisprudencial –

3.1. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela está definido en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991[30]. Allí se establece que dicho recurso es procedente sólo si se emplea (i) cuando el actor no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) cuando los otros medios resultan inidóneos o ineficaces para el amparo de los derechos fundamentales, o (iii) para evitar la consumación de un perjuicio irremediable[31]. En el primer y segundo caso, la protección constitucional tiene un carácter definitivo, mientras que en el tercero tiene uno transitorio o temporal[32].

3.2. Cuando existen otros medios de defensa judicial, la procedencia de la tutela queda sujeta al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, en virtud del cual se debe analizar si existe un perjuicio irremediable, o si los recursos disponibles no son idóneos o eficaces. Esto permite preservar la naturaleza de la acción en cuanto (i) se evita el desplazamiento innecesario de los mecanismos ordinarios, caracterizados por ofrecer los espacios naturales para invocar la protección de la mayoría de los derechos fundamentales, y (ii) garantiza que la tutela opere únicamente cuando se requiere suplir las deficiencias que presenta el orden jurídico para la protección efectiva de tales derechos a la luz de un caso concreto.

3.3. La determinación de la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios no debe obedecer a un análisis abstracto y general. Es competencia del juez constitucional establecer la funcionalidad de tales mecanismos teniendo en cuenta la situación del accionante para concluir si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende. Es decir, si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela y si su puesta en ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado.

3.4. Asimismo, en casos donde el accionante inició un proceso judicial antes de interponer la acción de tutela, el juez constitucional debe analizar las actuaciones adelantadas por el juez natural, toda vez que este pudo haber decretado medidas cautelares en el proceso de referencia, otorgándole mayor efectividad a los recursos ordinarios de defensa judicial y haciendo innecesario su desplazamiento por el recurso de amparo[33].

3.5. La procedibilidad de la acción de tutela está, igualmente, supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Éste exige que la acción sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración. La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela en todo momento y el deber de respetar la configuración de aquella acción como un medio de protección inmediata de los derechos fundamentales. Es decir, que pese a no contar con un término de prescripción por mandato expreso del artículo 86 superior, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna[34].

3.6. Finalmente, el juez de tutela debe ser más flexible estudiando la procedibilidad cuando el actor es un sujeto de especial protección constitucional, o cuando se encuentra en una situación de debilidad manifiesta[35]. En desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, le debe ofrecer un tratamiento diferencial positivo y analizar los requisitos de subsidiariedad e inmediatez desde una óptica menos estricta, pues el actor no puede soportar las cargas y los tiempos procesales que le imponen los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad[36].

3.7. En relación con el pago de prestaciones sociales a través de la acción de tutela, la Corte ha señalado reiteradamente que, como regla general, esta no es idónea para tal efecto, pues existen otros mecanismos de defensa judicial disponibles en las jurisdicciones ordinaria laboral y contenciosa administrativa.

3.8. Sin embargo, este Tribunal también ha sido enfático al afirmar que el derecho a la seguridad social es de carácter fundamental y resulta tutelable cuando el impago de una prestación social compromete el mínimo vital del actor o de su núcleo familiar, así como otro de sus derechos fundamentales, como la educación, la salud o la vida en condiciones dignas, entre otros[37].

3.9. En el caso específico de la pensión de sobrevivientes, las diferentes Salas de Revisión han sostenido, igualmente, que la pensión de sobrevivientes puede pasar de ser una simple prestación social, a convertirse en un derecho fundamental autónomo e inalienable[38]. Seguidamente, han defendido la procedibilidad excepcional de la acción de tutela a través de la cual se solicita su reconocimiento y/o pago, por considerar que si bien los otros mecanismos de defensa judicial disponibles son idóneos, no siempre son eficaces para salvaguardar los derechos que están en juego[39].

3.10. En este sentido, han condicionado la procedibilidad del recurso de amparo al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que la parte actora esté constituida por un sujeto de especial protección constitucional, o una persona en una situación de debilidad manifiesta; (ii) que como consecuencia directa del impago de la pensión, se vean afectados sus derechos fundamentales (especialmente, su mínimo vital o salud); (iii) que en el expediente de tutela estén los elementos suficientes para concluir que la persona efectivamente cumple con los requisitos para acceder a la prestación que reclama; (iv) que

el accionante haya puesto en conocimiento de la entidad pensional su pretensión mediante un trámite administrativo o judicial, sin importar que esta última le haya dado una respuesta, y sin que sea necesario agotar la vía gubernativa.

4. La acción de tutela interpuesta por María Luisa Vivas Ruiz es procedente

4.1. En el caso objeto de estudio, María Luisa satisface todos los requisitos de procedibilidad que ha fijado la jurisprudencia en relación con la solicitud de una pensión de sobrevivientes en sede de tutela. Esto porque: (i) es un sujeto de especial protección constitucional por su doble condición de mujer de la tercera edad y persona en condición de invalidez[40]; (ii) su derecho fundamental al mínimo vital está en riesgo como consecuencia del impago de la prestación social que reclama, toda vez que carece de una fuente de ingresos y está imposibilitada para proveérsela[41]; (iii) en el expediente de tutela están todos los elementos para concluir que ella tiene derecho a la pensión que reclama[42], y (iv) ha puesto en conocimiento de la UGPP su situación, presentándole dos (2) derechos de petición y agotando la vía gubernativa en ambos casos después de recibir respuestas negativas[43].

4.2. Como consecuencia, la tutela cumple con el principio de subsidiariedad, toda vez que los medios ordinarios de defensa judicial resultan ineficaces para amparar sus derechos, pues pese a ser idóneos para resolver el problema que ella plantea, los tiempos y las cargas que le son propios resultan exagerados ante la urgencia de la protección que se requiere.

4.3. Asimismo, la acción cumple con el principio de inmediatez, porque una vez falleció la madre de la accionante y le fue nombrada una curadora, procedió a solicitar su pensión mediante derecho de petición. Cuando recibió una respuesta negativa por parte de la UGPP, interpuso los recursos administrativos correspondientes y, ante una nueva negativa, presentó otro derecho de petición, agotando posteriormente la vía gubernativa. Es decir, que desde el momento en que se causó su derecho, ha iniciado todos los trámites necesarios para obtener su reconocimiento dentro de un margen prudente de tiempo, venciendo las graves limitaciones y necesidades que padece.

4.4. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación considera que la acción de tutela interpuesta por María Luisa Vivas Ruiz es procedente como mecanismo subsidiario porque los medios ordinarios resultan ineficaces para el amparo de sus derechos fundamentales.

La Sala procederá, entonces, a estudiar el fondo de la solicitud, advirtiéndole que si encuentra una efectiva vulneración, otorgará un amparo definitivo, no siéndole necesario a la tutelante acudir posteriormente a la jurisdicción laboral o contenciosa administrativa.

5. Pensión de sobrevivientes – naturaleza, marco legal y desarrollo jurisprudencial –

5.1.1. La pensión de sobrevivientes está regulada, por un lado, en los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley 100 de 1993[44] y, por el otro, en los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 78 de la misma norma, dependiendo de si se trata del régimen de prima media con prestación definida, o del régimen de ahorro individual con solidaridad, respectivamente. Todas estas disposiciones fueron modificadas por la Ley 797 de 2003[45] y establecen consideraciones generales sobre el propósito de la pensión, los requisitos que se deben cumplir para acceder a ella, las personas que se pueden ver beneficiadas y las fuentes de financiación.

5.1.2. De conformidad con tales artículos, la pensión de sobrevivientes puede definirse como un auxilio económico que busca evitar que las personas allegadas a un trabajador de cuya actividad laboral dependía su sustento, queden desamparadas cuando éste fallece. Más específicamente, el propósito principal de esta prestación social es ayudarles a soportar los riesgos económicos inherentes a la viudez y a la orfandad, sin que vean afectada significativamente su situación social y económica, así como tampoco el goce efectivo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud, a la educación y a la vivienda digna, entre otros.

5.1.3. La pensión no se financia completa ni necesariamente a partir de la acumulación del capital que logró hacer en vida el difunto. Por el contrario, para que siempre alcance o supere el valor de un salario mínimo, se nutre de un fondo común o es respaldada por un contrato de seguros, según el régimen del que se trate, toda vez que está dirigida a cubrir el riesgo generalmente sorpresivo de la muerte[46]. Asimismo, dicha prestación no constituye, en estricto sentido, un reconocimiento de un derecho pensional en cabeza del sobreviviente. De lo que se trata, es de aceptar su legitimidad para reemplazar al difunto en el disfrute de la pensión de la que ya gozaba o para la cual estaba cotizando.

5.1.4. En ambos regímenes, los familiares de una persona fallecida pueden acceder a la pensión de sobrevivientes cuando esta última contaba con una pensión de vejez o de

invalidez por riesgo común antes de morir, o cuando, pese a no haber obtenido una pensión, estaba afiliado al Sistema y había cotizado cincuenta (50) o más semanas durante los tres (3) años anteriores a su deceso[47]. Independiente del caso del que se trate, la Ley 717 de 2001[48] ordena que el reconocimiento de esta prestación se dé, a más tardar, dentro de los dos (2) meses siguientes a su solicitud.

5.1.5. Dentro del grupo de posibles beneficiarios de la pensión en comento, se encuentran, entre otros, (i) los “hijos inválidos” que dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez, y (ii) a falta de cónyuge, compañero permanente, padres e hijos, los “hermanos inválidos” que dependían de él[49].

5.1.6. La condición de invalidez que estas personas deben acreditar está regulada en los artículos 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993[50], los cuales fueron modificados por el Decreto 19 de 2012[51] y adicionados por la Ley 1562 de 2012[52]. Allí se señala que se considerará inválido el individuo que por cualquier causa de origen no profesional, y no provocada intencionalmente, pierda el cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad laboral. En este sentido, la invalidez se configura como un tipo de discapacidad que se refiere única y exclusivamente a las limitaciones que encuentra una persona en su entorno laboral, teniendo en cuenta su formación, capacidades, experiencia y elecciones ocupacionales, entre otros.

5.1.7. La autoridad encargada de dictaminar si una persona se encuentra en condición de invalidez, fijando el respectivo porcentaje de pérdida de capacidad laboral y la fecha de su estructuración, varía según el origen de la limitación. De acuerdo con las particularidades de cada caso, podrá ser competente el Instituto de Seguros Sociales, Colpensiones, la Administradora de Riesgos Profesionales, la Compañía de Seguros que asumió el riesgo de invalidez y muerte o la EPS a la que está afiliada la persona. El dictamen médico que ellas profieran deberá cumplir con los estándares fijados en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional que se encuentre vigente; actualmente, aquel consagrado en el anexo técnico del Decreto 1507 de 2014[53].

5.1.8. Los dictámenes proferidos por estas entidades son vinculantes y se entienden ejecutoriados después de que son notificados. No obstante, si y sólo si hay una controversia

(esto es, si una de las partes interesadas[54] no está de acuerdo total o parcialmente con el resultado de la valoración), la entidad mencionada lo debe remitir a la Junta Regional de Calificación de Invalidez ubicada en su departamento de residencia, para que esta realice un nuevo estudio de su historia clínica, determinando un nuevo porcentaje de pérdida de capacidad laboral y una nueva fecha de estructuración. Si la parte interesada queda inconforme con esta nueva valoración, su caso debe ser remitido a la Junta Nacional, quien emitirá el último concepto[55]. El funcionamiento de estos órganos está regulado en los Decretos 2463 de 2001[56] y 1352 de 2013[57].

5.1.9. De esta manera, el proceso de calificación de invalidez abarca mínimo una (1) y máximo tres (3) etapas, según el grado de conformidad que presenten las partes interesadas respecto al dictamen médico. Sobre el particular, la Sala considera adecuado utilizar el término “etapa”, en lugar de “instancia” y/u “oportunidad”, toda vez que la Ley 100 de 1993 y, en especial, la adición introducida a su artículo 41 por parte de la ley 1562 de 2012[58], utiliza ambos. Esto da pie a confusiones, pues señala que hay, por un lado, una primera oportunidad y, por el otro, dos (2) instancias posteriores, como si se tratase de procesos diferentes con distintos efectos jurídicos.

5.2. Desarrollo jurisprudencial

5.2.1. En sede de control de tutela, las distintas Salas de Revisión de esta Corporación han resuelto cerca de veinte (20) casos similares al que ahora estudia la Sala Primera[59]. En todos ellos, la situación ha sido más o menos la misma: personas en situación de invalidez que esperaban gozar o seguir gozando de la pensión de sobrevivientes de un familiar cercano (generalmente uno de sus padres), interpusieron una acción de tutela cuando la entidad correspondiente se negó a reconocerles la pensión, o a reactivar los pagos suspendidos de la misma, después de que alcanzaron la mayoría de edad.

5.2.2. Las entidades pensionales sustentaron su negativa: (i) en el incumplimiento de requisitos que, a pesar de no estar fijados expresamente en la ley, consideraban que debían ser satisfechos para garantizar el interés de la persona en situación de invalidez, y (ii) en el incumplimiento de requisitos que consideran deben ser satisfechos para garantizar el interés general, evitando fraudes al sistema pensional.

5.2.3. Respecto al incumplimiento de requisitos, las entidades pensionales han ofrecido las

siguientes cinco (5) justificaciones para negar las pensiones que les reclaman: (i) la condición médica del interesado no fue constatada por el órgano competente[60]; (ii) la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del solicitante es posterior al fallecimiento de su familiar cotizante o pensionado[61]; (iii) no está probada la dependencia económica entre el solicitante y su familiar[62]; (iv) al cumplir la mayoría de edad, los pagos de las mesadas pensionales fueron suspendidos porque la persona no informó sobre su invalidez y, por ende, se presumió su capacidad para generar ingresos[63], y (v) el familiar cotizante o pensionado no cumplió con el requisito de fidelidad[64].

5.2.4. Respecto al incumplimiento de los requisitos necesarios para garantizar el interés general, las entidades pensionales han planteado los siguientes dos (2) argumentos a la hora de negar la pensión de sobrevivientes: (i) la persona no ha sido declarada interdicta y, por ende, no tiene un curador asignado que se encargue de administrar sus bienes y, en particular, la prestación social que reclama[65], y (ii) los documentos que aporta la persona fueron allegados en copia simple, razón por la cual, la entidad duda de su autenticidad[66].

5.2.5. Finalmente, en un escenario adicional, donde hay ausencia de una justificación para negar la solicitud pensional, las entidades correspondientes han guardado silencio, tanto a nivel administrativo, como a nivel judicial, omitiendo contestar las peticiones y acciones de tutela contra ellas interpuestas. Al igual que el exceso formalismo, esta circunstancia ha dificultado la defensa de los peticionarios y retrasado el reconocimiento de las prestaciones a las que tienen derecho [67].

5.2.7. Autoridad encargada de dictaminar la invalidez

5.2.7.1. Toda persona que solicite la pensión de sobrevivientes por razón de su invalidez tiene derecho al proceso de calificación señalado en este acápite que, como se dijo, comprende mínimo una (1) y máximo tres (3) etapas[69]. Su condición de invalidez se debe entender plenamente acreditada cuando aporta copia del dictamen médico que profirió la última entidad que la valoró, pues este se torna en definitivo si ninguna de las partes interesadas lo objetó oportunamente. Como consecuencia, el fondo de pensiones que le exija un dictamen adicional, vulnerará sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital.

5.2.7.2. Ahora bien, hay casos donde la persona no cuenta con un certificado de invalidez, pero aporta documentos que dan cuenta de su delicado estado de salud, como su historia clínica o la sentencia de interdicción judicial. En dichas situaciones, le corresponde, tanto a la entidad pensional, como al juez ordinario, contencioso o de tutela, adoptar un criterio más flexible y evaluar si dicha información es suficiente para ordenar el reconocimiento y el pago de la prestación social[70].

5.2.7.3. De acuerdo con el trato diferencial que merecen las personas en situación de invalidez, el Estado y la sociedad deben interpretar, dentro de los límites de lo razonable, las normas y los requisitos que estas consagran a su favor, pues una interpretación a partir del presupuesto de la normalidad, ignoraría los elementos normativos que, a raíz de las especiales condiciones de este grupo población, resultarían irrazonables y contrarios a la integración social y a la igualdad material que pretende un Estado Social de Derecho. Particularmente, deben reconocer las dificultades que enfrentan muchas de estas personas para desplazarse y comparecer ante las autoridades médicas encargadas de dictaminar su pérdida de capacidad laboral, toda vez que las serias afectaciones en su salud les hacen riesgoso, o incluso imposible, salir de su casa.

5.2.8. Fecha de estructuración posterior al fallecimiento del cotizante o pensionado

5.2.8.1. La fecha de estructuración de la invalidez del hijo mayor de edad o hermano del cotizante o pensionado, debe ser anterior a su fallecimiento porque, siendo el principal propósito de la pensión de sobrevivientes conjurar la desestabilización social y económica que enfrenta la familia como consecuencia directa y exclusiva de la muerte de quien proveía el sustento, es necesario acreditar que (i) entre ellos existía una dependencia económica a raíz de la invalidez del solicitante, y (ii) que como consecuencia de la muerte del trabajador o pensionado, la persona perdió su única fuente de ingresos, quedando desprotegida y sin posibilidad de procurarse su propio sustento.

5.2.8.2. En este sentido, si la estructuración de la invalidez es posterior al deceso, significa que la persona, o bien no dependía, o bien podía no depender de su familiar, al estar en edad y en capacidad de trabajar. Por ende, la crítica situación económica que resulte de la disminución en su capacidad laboral no será consecuencia del fallecimiento de su ser querido y de los ingresos que dejó de percibir, sino de un hecho posterior e independiente,

el cual deberá afrontar solicitando la pensión de invalidez causada con sus propios aportes.

5.2.8.3. Ahora bien, hay casos que no se ubican con claridad en uno de los dos lados. Esto ocurre cuando la fecha de estructuración consignada en el dictamen médico es posterior al fallecimiento del familiar del solicitante, pero en su historia clínica se observa que su enfermedad tuvo origen antes de tal suceso. Frente a un caso como ese, las entidades pensionales y los jueces de la república deben ofrecerle un tratamiento diferencial al interesado por tratarse de una persona en condición de invalidez, valorando todo el acervo probatorio y constatando la situación material de desprotección, sin limitarse a aquella consignada en el dictamen médico[71]. En este sentido, deben tomar como fecha de estructuración aquella donde la enfermedad o el accidente le impidieron a la persona trabajar.

5.2.9. Acreditación de la dependencia económica

5.2.9.1. En relación con el requisito de la dependencia económica entre el solicitante y su familiar fallecido, se ha presentado una discusión sobre el grado de dependencia requerido. Más particularmente, la pregunta que se ha hecho la Sala Plena y las distintas Salas de Revisión de esta Corporación es la siguiente: ¿Es necesario que el solicitante carezca de todo tipo de ingreso para reclamar la pensión de sobrevivientes o, por el contrario, puede acceder a tal prestación aun cuando tiene ingresos adicionales?

5.2.9.2. La respuesta es afirmativa, pero está condicionada a que los ingresos adicionales hayan y sigan siendo insuficientes para convertir a la persona en situación de invalidez en un sujeto económicamente autosuficiente. En ese sentido, la Corte ha rechazado toda equiparación entre la dependencia económica y el estado de indigencia o absoluta pobreza, afirmando que siempre habrá subordinación cuando la persona requiera total o parcialmente de los ingresos de otra para cubrir sus necesidades básicas[72]. Una postura contraria, vulneraría los derechos fundamentales del actor a la seguridad social y al mínimo vital, desconociendo los arduos esfuerzos que ha emprendido para mejorar su nivel de vida, pese a las serias limitaciones físicas, laborales y sociales que enfrenta.

5.2.10. Desconocimiento de la condición de invalidez

5.2.10.2. Dadas las especiales condiciones de desprotección que afrontan las personas con limitaciones físicas, mentales o emocionales, las entidades pensionales no pueden suspender automáticamente el pago de las prestaciones que reciben porque, al ser este su único o mayor ingreso, quedarán intempestivamente sin posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y apremiantes. Adicionalmente, la suspensión automática trae consigo otra consecuencia: la desafiliación al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud y la seguida desatención médica de las graves enfermedades y lesiones que sufren dichas personas.

5.2.10.3. Para evitar la materialización de este perjuicio irremediable, y con la antelación que considere necesaria, la entidad pensional debe ponerse en contacto con el beneficiario antes de proceder con la suspensión. Esto para: (i) informarle su intención de interrumpir los pagos; (ii) constatar que dicha persona no presenta una condición de invalidez, y (iii) no sorprenderla con el impago en caso tal de que efectivamente tenga una limitación física, emocional o psíquica que le impida sostenerse económicamente a sí misma. Si la persona manifiesta ser inválida, la entidad debe otorgarle un plazo razonable para que certifique su condición médica en los términos fijados por la ley y la jurisprudencia constitucional[74]. Durante dicho lapso, no puede suspender los pagos. Vencido el plazo, y sólo si la persona no logra probar que padece de una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%) estructurada antes del fallecimiento de su familiar, la entidad podrá interrumpir de manera definitiva el pago de la pensión de sobrevivientes.

5.2.11. Requisito de fidelidad

5.2.11.1. En la Sentencia C-556 de 2009[75], la Sala Plena declaró inexecutable el requisito de fidelidad, consagrado en los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003[76]. Esto porque, al no haber sido incluido en la redacción original de la Ley 100 de 1993, significaba una medida regresiva en materia de seguridad social, toda vez que fijaba exigencias más rigurosas para acceder a la pensión de sobrevivientes.

5.2.11.2. No obstante lo anterior, varias entidades pensionales han seguido exigiéndoselo a quienes reclaman la pensión de sobrevivientes de uno de sus familiares que, antes de morir, seguía cotizando al sistema. En todas esas oportunidades, las Salas de Revisión han sido enfáticas en señalar que para acceder a una prestación social, no se pueden exigir más

requisitos que aquellos explícitamente consagrados en la ley vigente[77]. En ese sentido, han revocado las decisiones de instancia que negaron el derecho y han ordenado el reconocimiento y el pago pensional a favor de todos los accionantes que (i) tenían una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%), estructurada antes del fallecimiento de su familiar, y (ii) que dependían económicamente de dicha persona, siempre que esta última hubiera cotizado cincuenta (50) semanas durante los últimos tres (3) años anteriores a su muerte.

5.2.12. Proceso de interdicción judicial y designación de un curador

5.2.12.1. En aquellos casos donde la invalidez es producto de una discapacidad mental, la persona no debe haber sido necesariamente declarada interdicta, ni contar con un curador para reclamar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, pero sí para recibir el pago efectivo de las mesadas y el retroactivo que corresponda[78]. A raíz de su cuadro clínico, no está en óptimas condiciones para disponer de su patrimonio y, por ende, el proceso de interdicción judicial se convierte en el mecanismo idóneo para garantizar su propio interés mediante la correcta administración de su pensión. Pero, dado que el derecho a adquirir la pensión nace por la concurrencia fáctica de los tres (3) requisitos fijados por la ley[79], y no en virtud de la capacidad jurídica y la representación con la que cuente su titular en un momento específico, la interdicción no es una condición necesaria para el reconocimiento de dicha prestación.

5.2.12.2. De esta manera, el deber de las entidades pensionales, así como de las autoridades judiciales, es reconocer la pensión de sobrevivientes, condicionando la inclusión en nómina y los pagos a la designación de un curador. Sin embargo, si la persona requiere urgentemente de este ingreso para garantizar el goce efectivo de sus demás derechos fundamentales (en especial, su vida digna o su salud), y no puede esperar al resultado definitivo del proceso de interdicción judicial por estas razones, debe ordenarse el pago de las mesadas sobrevivientes, comisionando a un curador temporal para que las administre[80], y esperar a la designación del curador definitivo sólo para la recepción del retroactivo. Esto porque exigirle a una persona en situación de discapacidad cumplir con requisitos adicionales, como lo es iniciar un proceso judicial, resulta desproporcionado y se erige en un obstáculo irrazonable para una persona que se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta y que no está en igualdad de condiciones en comparación con el resto

de la sociedad a la hora de defender sus derechos.

5.2.13. Formalidades de los documentos aportados y, en especial, del dictamen de pérdida de capacidad laboral

5.2.13.1. Las Salas de Revisión han señalado que en materia pensional las personas pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a las prestaciones que reclaman en un régimen de libertad probatoria. Esto es, mediante elementos idóneos, pertinentes, conducentes y legales, sin mayores formalidades a las que expresamente exige la ley. Por lo tanto, la imposición de formas o ritos no consagrados en las normas vigentes, como aquel de aportar copia auténtica de los dictámenes médicos de pérdida de capacidad laboral, u otros documentos de igual importancia, supone la creación de requisitos extralegales que hacen más dificultoso el acceso a los derechos pensionales[81].

El anterior comportamiento es inconstitucional porque, cuando una entidad exige más de lo que debe, desplaza la voluntad del legislador, vulnera el principio de legalidad, supedita el derecho sustancial al procesal e impone arbitrariamente nuevos requisitos bajo criterios e interpretaciones particulares, que contravienen los intereses de personas que viven en condiciones apremiantes y de notoria desigualdad.

5.2.13.2. Así pues, las entidades pensionales no pueden restarle valor probatorio, ni rechazar de plano los documentos aportados en copia simple o sin el lleno de todas las formalidades requeridas. Esto, porque el ordenamiento jurídico, primero, reconoce la aptitud de las copias simples como medio de prueba[82] y, segundo, considera relevante la información que suministra el accionante y, obviamente, las pruebas con las que acompaña su solicitud[83], pero si se requiere de formalidades, estas, pueden ser solicitadas por el funcionario competente.

5.2.13.3. Las negativas orientadas en este sentido, le han impedido al ciudadano ejercer adecuadamente su derecho a la defensa, al no poder esgrimir argumentos jurídicos suficientes respecto al problema de fondo. Asimismo, han retrasado gravemente la declaración sobre el reconocimiento de la pensión que reclama, pues han condicionado dicha declaración al cumplimiento de exigencias que no son necesarias.

5.2.14.1. Finalmente, y como sucede ante la exigencia estricta de requisitos formales,

cuando las entidades encargadas del reconocimiento y el pago pensional guardan silencio sobre las peticiones y las demandas formuladas, tanto a nivel administrativo, como a nivel judicial (i) impide que los ciudadanos controviertan adecuadamente sus decisiones con argumentos jurídicos suficientes, y (ii) retrasa injustificadamente la declaración real sobre el reconocimiento de las pensiones reclamadas, pese a que las personas solicitantes suelen requerir de dichas prestaciones para satisfacer sus necesidades básicas[84].

5.2.14.2. Es, por lo tanto, su deber responder oportunamente a las mencionadas solicitudes en los términos previstos en la ley, que en el caso particular de la pensión de sobrevivientes, corresponde a dos (2) meses[85].

6. María Luisa Vivas Ruiz tiene derecho a la pensión de sobrevivientes – solución del caso concreto –

6.1. María Luisa es una persona de la tercera edad[86], se encuentra en situación de invalidez desde hace más de veinte (20) años[87], fue declarada interdicta por demencia absoluta[88] y perdió su única fuente de ingresos cuando murió su madre, pensionada de la UGPP, con quien vivía y de quien dependía su sustento económico[89].

6.2. A raíz de esta situación, y a través de su curadora y abogado, presentó dos (2) derechos de petición manifestando ser hija inválida mayor de edad y solicitándole a la entidad pensional que la reconociera como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su progenitora[90].

6.3. La entidad respondió de manera negativa, sustentando su posición en los siguientes argumentos, los cuales serán resumidos en orden cronológico: (i) pese haber aportado copia de la sentencia de interdicción judicial, la accionante no allegó el certificado idóneo proferido por su EPS, donde se diera cuenta de su invalidez, del porcentaje de pérdida de capacidad laboral y de su fecha de estructuración[91]; (ii) cuando María Luisa aportó copia del dictamen requerido, la UGPP señaló que dicho certificado carecía de valor probatorio porque había sido aportado en copia simple[92]; (iii) una vez este documento fue allegado en copia autenticada, le dijeron que la fecha de estructuración de su trastorno mental era posterior al fallecimiento de su madre, dándole un entendimiento arbitrario a ambas fechas[93], y (iv) finalmente, cuando la UGPP se percató del error que cometió (el cambio de fechas), argumentó que el certificado de invalidez proferido por la EPS no era el

documento idóneo, pues lo que María Luisa debía allegar era un dictamen médico emanado de la Junta de Calificación de Invalidez[94].

6.4. Para poder cumplir con los incesantes requerimientos de la entidad pensional, la accionante presentó un nuevo derecho de petición ante su EPS, solicitando una valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca[95]. Sin embargo, le indicaron que esto no era posible, toda vez que ella ya había sido valorada y la Junta de Calificación realizaba valoraciones adicionales cuando, o bien existía controversia, o bien la persona interesada asumía directamente el costo del examen[96]. De esta manera, ante la imposibilidad económica de pagar por el examen referido, María Luisa interpuso la acción de tutela objeto de revisión, pidiendo el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y el pago de las mesadas causadas desde el día en que murió su madre, junto con los incrementos de ley y sus debidos intereses.

6.5. El juez de primera instancia declaró improcedente la acción, aduciendo que María Luisa no acreditó suficientemente la condición de invalidez y tampoco justificó por qué era necesaria la tutela, pues podía presentar una acción ordinaria laboral. Esta decisión fue impugnada por la tutelante, pero terminó siendo confirmada por el juez de segunda instancia, quien consideró que la controversia era de carácter legal y, por lo tanto, escapaba a la competencia del juez de tutela.

6.6. En el acápite cuarto de esta Sentencia, la Sala Primera se refirió a las consideraciones de dichas autoridades judiciales, señalando que la acción de tutela interpuesta por María Luisa Vivas Ruiz sí era procedente como mecanismo subsidiario porque los medios ordinarios resultaban ostensiblemente ineficaces para el amparo de sus derechos fundamentales. De esta manera, se referirá a los argumentos que planteó la UGGP para negar la pensión de sobrevivientes que le reclamaban.

6.7. En primer lugar, la Sala considera que la entidad pensional vulneró los derechos de la accionante cuando, en una primera respuesta, se abstuvo de adoptar un criterio más flexible a la hora de evaluar si el dictamen y la sentencia de interdicción judicial que ella había aportado en la reclamación administrativa era suficiente para ordenar el reconocimiento y el pago de la mencionada prestación social.

6.8. Como fue explicado en el acápite quinto, y más específicamente, en el numeral 5.2.7.,

la UGPP debió reconocer las dificultades que enfrentaba la actora para desplazarse y comparecer ante la EPS encargada de dictaminar su pérdida de capacidad laboral, toda vez que las serias afectaciones en su salud le hacían riesgoso salir de su casa. En ese sentido, debió haber valorado todo el acervo probatorio a efectos de establecer lo obvio: una mujer que padece de un trastorno esquizoafectivo desde hace veinte (20) años, que nunca ha estado en capacidad de trabajar y que ni siquiera está en condiciones de administrar sus propios bienes sin la ayuda de un curador, es una persona inválida. Así lo ha señalado esta Corporación en casos similares, como ocurrió en las ya reseñadas Sentencias T-307 de 1993[97], T-378 de 1997[98], T-221 de 2004[99] y T-730 de 2012[100].

6.9. Seguidamente, la entidad pensional vulneró los derechos de la accionante cuando le exigió aportar el dictamen médico de la EPS en copia autenticada, pues le impuso formas no consagradas en las normas vigentes y creó un requisito extralegal que hizo más dificultoso y lento el acceso al derecho pensional reclamado. Su deber, por el contrario, era reconocer el valor probatorio de tal certificado y, en todo caso, si consideraba indispensable contar con la versión original o autenticada, debía requerir a la EPS para que esta lo allegara. Así lo dispuso la Corte en un caso parecido, que fue resuelto en la ya reseñada Sentencia T-735 de 2015[101].

6.10. En tercer lugar, la UGPP vulneró los derechos de María Luisa cuando modificó a su arbitrio, tanto la fecha de defunción de su madre, como la fecha de estructuración de su invalidez, con el claro propósito de justificar nuevamente la negativa a reconocer la pensión de sobrevivientes. Esta actitud irresponsable, además de las acciones penales y disciplinarias a las que puede dar lugar, resulta reprochable porque el cambio injustificado de fechas significó un desplazamiento, tanto del criterio técnico en el fallecimiento de una persona, como de la valoración de la pérdida de capacidad laboral. La entidad pensional se atribuyó funciones extralegales que le correspondían, en este caso específico, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Nueva EPS, respectivamente.

6.11. Finalmente, la UGPP vulneró los derechos de la accionante cuando consideró insuficiente el certificado médico proferido por la EPS y le exigió, en su lugar, aportar una valoración de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, toda vez que en este caso no hubo controversia sobre el primer dictamen. La condición de invalidez de María Luisa debía entenderse plenamente acreditada cuando ella aportó copia de la sentencia de interdicción

judicial y, más aún, cuando allegó el certificado de la EPS, pues estos conceptos médicos eran definitivos y resultaban vinculantes, pues no fueron objetados oportunamente por ninguna de las partes interesadas.

6.12. Al exigirle una valoración adicional, la UGPP se atribuyó una facultad extralegal (controvertir las valoraciones médicas sin haberlas objetado en la forma y en el plazo fijado por la ley). Esta actuación, cree la Sala, estuvo sustentada en una interpretación errada de la Ley 1562 de 2012[102]. Dicha norma señala que hay, por un lado, una primera oportunidad en la valoración de la invalidez que le corresponde a la EPS, entre otras entidades, y, por el otro, dos (2) instancias posteriores, donde actúan la Junta Regional y la Junta Nacional de Calificación, respectivamente[103]. Sin embargo, como se explicó en el acápite quinto de esta providencia, la llamada “primera oportunidad” no es consultiva, sino vinculante, pues tienen exactamente los mismos efectos jurídicos que las siguientes.

6.13. Además, exigirle a la actora un certificado proferido por una Junta de Calificación de Invalidez después de haberle dicho que el certificado idóneo era el expedido por su EPS, la UGPP vulneró su derecho fundamental al debido proceso, pues desconoció su propio acto y la confianza legítima de la actora en la entidad[104]. Esto es, la convicción de que si aportaba el certificado de la EPS, iba a acreditar suficientemente su condición de invalidez sin necesidad de iniciar trámites posteriores.

6.14. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional encuentra que la UGPP vulneró los derechos fundamentales de María Luisa Vivas Ruiz a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso cuando se negó a reconocerle la pensión de sobrevivientes que viene reclamando hace más de cinco (5) años, aduciendo argumentos y excusas irrazonables, irresponsables y abiertamente contrarias a la Constitución y al precedente fijado por esta Corporación.

7. Conclusión

A modo de cierre, la Sala resolverá el problema jurídico planteado en este caso de la siguiente manera:

La entidad encargada del reconocimiento y del pago de una pensión de sobrevivientes vulnera los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y

al debido proceso del hijo mayor de edad y en condición de invalidez, cuando le niega el acceso a tal prestación, argumentando que su condición médica debe ser acreditada por una Junta Regional de Calificación de Invalidez, al considerar insuficiente, tanto una sentencia de interdicción judicial por discapacidad mental absoluta, como un certificado no controvertido de una EPS donde se constata que dicha persona sufre de una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%) y estructurada antes del fallecimiento de su progenitor.

Por todo lo expuesto, la Sala revocará los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Laboral del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015) y, en segunda instancia, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Valle del Cauca, el veintitrés (23) de septiembre del mismo año, en el proceso de tutela que inició Adiola Vivas Valderrama, como curadora general de María Luisa Vivas Ruiz, contra la UGPP por la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso.

En consecuencia, dictará las órdenes necesarias para corregir la vulneración, incluyendo medidas simbólicas, como el ofrecimiento de disculpas y la publicación de algunos apartes de esta providencia. Esto, toda vez que ante el indiferente y reiterado comportamiento inconstitucional de la UGPP, la Sala no sólo debe abogar por la protección de los derechos de la tutelante, sino por el resarcimiento del daño efectuado en el marco de sus competencias, así como por evitar su repetición en casos análogos y futuros[105].

III. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Laboral del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015) y, en segunda instancia, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Valle del Cauca, el veintitrés (23) de septiembre del mismo año, en el proceso de tutela que inició Adiola Vivas Valderrama, como curadora general de María Luisa Vivas Ruiz, contra la UGPP. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales de la accionante a

la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente Sentencia, reconozca de manera definitiva a María Luisa Vivas Ruiz como única beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de Virginia Vivas Ruiz (fallecida), incluyéndola en nómina y realizando los pagos de las mesadas pensionales vitalicias a su curadora, Adiel Vivas Valderrama. El reconocimiento de la pensión deberá ir acompañado de una carta de disculpas firmada por todos los funcionarios de la entidad que rechazaron la pretensión de la accionante[106]. La primer mesada pensional, por su parte, deberá ser cancelada, a más tardar, dentro del mes siguiente a la notificación de este fallo.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, pague a Adiel Vivas Valderrama, curadora de María Luisa Vivas Ruiz, el retroactivo de las mesadas pensionales no prescritas y causadas desde el ocho (8) de febrero de dos mil diez (2010), hasta el día efectivo del reconocimiento pensional, con sus respectivos aumentos de ley e intereses.

Cuarto.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a que lleve a cabo todas las gestiones que sean necesarias para que la señora María Luisa Vivas Ruiz tenga que desplazarse fuera de su domicilio para acceder a la pensión de sobrevivientes que se le reconoce, como tampoco para cumplir con cualquier exigencia de la que dependa el pago de la misma. En este sentido, y de manera vitalicia, la entidad deberá disponer los medios necesarios para que, sin salir de su residencia, la accionante pueda ser notificada del reconocimiento pensional, cobrar las sumas debidas y certificar periódicamente su supervivencia, entre otros.

Quinto.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, envíe una circular a todos sus funcionarios e incluya a perpetuidad en un lugar visible de su página web y de todas sus

sedes de atención al público, las siete (7) reglas jurisprudenciales reiteradas por esta Sala de Revisión en el acápite quinto de la presente providencia[107], a efectos de informar a su personal y a toda la ciudadanía sobre sus derechos pensionales y las desacertadas justificaciones que no pueden ser empleadas para negárselos.

Sexto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente con permiso

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La Sala de Selección estuvo conformada por los Magistrados María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos. El expediente fue estudiado por la Sala porque la parte actora presentó un escrito ciudadano solicitando la selección del mismo, según lo permite el literal b) del artículo 53 del Reglamento Interno de la Corporación.

[2] María Luisa Vivas Ruiz está identificada con cédula de ciudadanía No. 29.769.087 de Roldanillo, Valle del Cauca.

[3] La condición médica de María Luisa está consignada en su historia clínica. En el expediente existe copia del informe que expidió la doctora Beatriz Eugenia Montoya

Lehmann, psiquiatra del Hospital Departamental Psiquiátrico Universitario del Valle, donde concluyó: “[...] la paciente tiene una enfermedad mental crónica, de características esquizofréniformes de etiología multifactorial, no susceptible de curación. No tiene capacidad para autoabastecerse, ni cuidar de ella ni de alguien más, no puede administrar ni disponer de los bienes materiales. Requiere que sea cuidada y supervisada por la familia”. Este informe está disponible en los folios 20 y 21. Así mismo, se encuentra copia del dictamen médico que profirió el Doctor José Heladio Quintero Flor, especialista en psiquiatría de la Unidad Médica del Valle, el dos (2) de noviembre de dos mil diez (2010) y en el marco del proceso de interdicción judicial que se adelantaba contra la accionante. En dicho dictamen, se dejó constancia del siguiente diagnóstico: “Paciente con enfermedad mental crónica denominada trastorno esquizoafectivo, de etiología multifactorial relacionada con la genética, la crianza y el ambiente. Esta enfermedad produce deterioro de funciones cognitivas en la persona, colocándola en situación de vulnerabilidad, nunca ha trabajado, siempre ha vivido con su familia, demostrando en su historia incapacidad para cuidarse a sí misma. Tiene disminuido el juicio, el raciocinio y su capacidad de comprensión y decisión. Es completamente dependiente y funciona con inteligencia disminuida. Esta enfermedad es progresiva, deteriorante de la personalidad, de mal pronóstico. No tienen capacidad para administrar y disponer de sus bienes. Tiene una discapacidad mental absoluta [...]”. Este dictamen está disponible en los folios 24 y 25.

[4] La Sentencia de interdicción fue dictada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, Valle del Cauca, quien tuvo en consideración el dictamen médico que expidió el referido Doctor José Heladio Quintero Flor, actuando como perito forense. Dentro del texto central de la providencia, se transcribió la siguiente información: “paciente que manifiesta enfermedad mental de años de evolución, desde joven, sin recordarse fecha de inicio. [...] Nunca ha laborado, siempre ha vivido con su familia, dependiente de ellos, dice haber estudiado hasta 5º de primaria. [...] presenta enfermedad crónica denominada trastorno esquizoafectivo de tipo depresivo [...] Tiene una discapacidad mental absoluta”. La transcripción de este peritaje está disponible en los folios 31, 32 y 33. A modo de resolver, el Juzgado dictó lo siguiente: “PRIMERO: Declarar que la señora MARÍA LUISA VIVA RUIZ, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 29769087, nacida el 19 de noviembre de 1941, inscrita en el Registro Civil de Nacimiento de la Registraduría Municipal del Estado Civil de Roldanillo Valle del Cauca e hija adoptiva de la señora VIRGINIA VIVAS RUIZ -fallecida- se encuentra en estado de interdicción absoluta por discapacidad mental. || SEGUNDO:

Designar como guardadora de la interdicta a su primera hermana ADIELA VIVAS VALDERRAMA, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 29768657, quien ejercerá sus funciones previo pronunciamiento y autorización del Juzgado [...]”. Esta sentencia está disponible en los folios 27 a 39. La parte actora aportó al proceso copia de la constancia que emitió el tres (3) de abril de dos mil trece (2013) Sonia Sánchez Riaño, secretaria del Juzgado, informando que dicha providencia se encuentra debidamente ejecutoriada. La constancia está disponible en el folio 26.

[5] Adiel Vivas Valderrama, identificada con cédula de ciudadanía No. 29.768.657 de Roldanillo, Valle del Cauca, tomó posesión como guardadora general de María Luisa el veintitrés (23) de febrero de dos mil once (2011), ante el Juzgado Promiscuo de Roldanillo, Valle del Cauca. El acta de posesión está disponible en el folio 40.

[6] El abogado Luis Eduardo Marín Gutiérrez, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.556.831 de Zarzal, Valle del Cauca, y con tarjeta profesional No. 23.883 del Consejo Superior de la Judicatura.

[7] Como prueba de la dependencia económica, la parte actora aportó copia de la declaración juramentada extrajuicio que rindieron el veinticuatro (24) de julio de dos mil quince (2015) ante la Notaría Única del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca, los señores Álvaro Libreros Pérez, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.436.540, y Jaime Madrid, con cédula de ciudadanía No. 6.435.313. Allí manifestaron que “MARÍA LUISA VIVAS RUIZ, dependía total y absolutamente de su madre adoptiva la señora VIRGINIA VIVAS RUIZ, ya que la señorita MARÍA LUISA VIVAS RUIZ, es discapacitada mental, y por lo tanto no está en capacidad de trabajar, no tiene ingresos, no tiene bienes de fortuna que le produzcan algún ingreso económico” (redacción original). Ver la declaración en el folio 19.

[8] La docente Virginia Vivas Ruiz, identificada con cédula de ciudadanía 29.183.572 de Bolívar, Valle del Cauca, crió a la accionante desde su nacimiento. La adopción fue declarada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Roldanillo, Valle del Cauca, el veintitrés (23) de octubre de dos mil dos (2002), según lo establecido en el artículo 69 del Código de la Infancia y la Adolescencia sobre adopción de personas mayores de dieciocho (18) años. Para probar la relación de parentesco, la parte actora aportó copia del registro civil de nacimiento de María Luisa Vivas, disponible en el folio 18.

[9] En el escrito de contestación a la acción de tutela, la UGPP señaló que el Ministerio de Educación Nacional le reconoció pensión de jubilación a la señora Virginia Vivas Ruiz a través de la Resolución proferida el trece (13) de agosto de mil novecientos cincuenta y seis (1956). Ver folio 110.

[10] La señora Virginia Vivas Ruiz murió el ocho (8) de febrero de dos mil diez (2010) a sus ciento cuatro (104) años de edad. La copia de su registro civil de defunción se encuentra disponible en el folio 17.

[11] La copia del derecho de petición se encuentra disponible en el folio 42.

[12] La Resolución No. RDP 004648, mediante la cual la UGPP negó el derecho a la sustitución pensional, fue elaborada por Luz Marina Parada Ballén, subdirectora de determinación de derechos de la UGPP, y revisada por Laura Mireya Castellanos Castellanos y Angélica María Martínez Mojica. Copia de la misma se encuentra disponible en los folios 44 al 48.

[13] Por medio de la cual se creó el sistema de seguridad social integral y se dictaron otras disposiciones. El artículo 38 de la mencionada ley, señala lo siguiente: “Estado de Invalidez. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50 % o más de su capacidad laboral”.

[14] La copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación se encuentra disponible en los folios 49 al 56.

[15] La Resolución No. RDP 008939, que profirió la UGPP el siete (7) de septiembre de dos mil doce (2012) en respuesta al recurso de reposición, fue elaborada por Luz Marina Parada Ballén, subdirectora de determinación de derechos pensionales de la entidad. Copia de la misma se encuentra disponible en los folios 57 a 61. Allí se argumentó que la autoridad competente era la Junta Regional de Calificación de Invalidez. La Resolución No. RDP 010088, que profirió la UGPP el veintisiete (27) de septiembre del mismo año en respuesta al recurso de apelación, fue elaborada por Manuel Gustavo Riveros Aponte, director de pensiones de la entidad. Copia de la misma se encuentra disponible en los folios 62 a 66. Allí se argumentó que la autoridad competente era la EPS a la que está afiliada María Luisa.

[16] La accionante se encuentra afiliada a la Nueva E.P.S.

[17] La copia del derecho de petición que presentó el apoderado de la accionante ante la EPS se encuentra disponible en los folios 68 y 69.

[18] El dictamen médico proferido por la Nueva EPS fue fechado el treinta (30) de agosto de dos mil trece (2013) y fue elaborado por la Doctora Isabel Orozco Blanco, médica laboral. La copia del dictamen se encuentra disponible en el folio 70.

[19] La copia del derecho de petición que presentó el apoderado de la accionante ante la UGPP se encuentra disponible en los folios 72, 73 y 74.

[20] La respuesta negativa fue comunicada a través de la Resolución No. RDP 003077, fechada el treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014) y fue elaborada por Luz Marina Parada Ballén, subdirectora de determinación de derechos pensionales de la UGPP. Copia de esta se encuentra disponible en los folios 76, 77 y 78.

[21] El escrito a través del cual el abogado de María Luisa interpuso los recursos de reposición y apelación fue radicado el cuatro (4) de marzo de dos mil catorce (2014) y se encuentra disponible en los folios 80 y 81.

[22] La Resolución RDP 007970 del siete (07) de marzo de dos mil catorce (2014), a través de la cual la UGPP negó el recurso de reposición interpuesto por la accionante, fue elaborada por Luz Marina Parada Ballén, subdirectora de determinación de derechos pensionales, y se encuentra disponible en los folios 86 a 90. En dicho acto administrativo, se señaló lo siguiente: “[...] se observa que el documento aportado señala que la fecha de estructuración es el 10 de octubre de 2013 es decir con posterioridad al fallecimiento el cual sucedió el 15 de diciembre de 2012” (redacción original).

[23] La Resolución RDP 008398 del once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), a través de la cual la UGPP negó el recurso de apelación interpuesto por la accionante, fue elaborada por Luz Adriana Sánchez Mateus, directora de pensiones, y se encuentra disponible en los folios 91 a 95.

[24] La copia del derecho de petición que presentó el apoderado de María Luisa el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014) ante la Nueva EPS, se encuentra disponible en los folios 96, 97 y 98.

[25] La copia de la respuesta que le dio la Nueva EPS a la accionante el veintiséis (26) de octubre de dos mil catorce (2014), se encuentra disponible en el folio 100.

[27] Donde actúa el Juez Luis Alberto Arango Osorio.

[28] La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Valle del Cauca, estuvo integrada por los Magistrados Elsy Alcira Segura Díaz (ponente), María Matilde Trejos Aguilar y Marceliano Chávez Ávila.

[29] Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[30] Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[31] El perjuicio irremediable es un daño a un bien que se deteriora irreversiblemente hasta el punto en que ya no puede ser recuperado en su integridad. No siendo todo daño irreparable, el perjuicio al que aquí se alude debe ser (i) inminente; (ii) grave; (iii) requerir de medidas urgentes para su supresión, y (iv) demandar la acción de tutela como una medida impostergable. Por inminencia se ha entendido algo que amenaza o que está por suceder prontamente. Es decir, un daño cierto y predecible cuya ocurrencia se pronostica objetivamente en el corto plazo a partir de la evidencia fáctica y que justifica la toma de medidas prudentes y oportunas para evitar su realización. Así pues, no se trata de una simple expectativa o hipótesis. El criterio de gravedad, por su parte, se refiere al nivel de intensidad que debe reportar el daño. Esto es, a la importancia del bien jurídico tutelado y al nivel de afectación que puede sufrir. Esta exigencia busca garantizar que la amenaza o violación sea motivo de una actuación extraordinariamente oportuna y diligente. El criterio de urgencia, por otra parte, está relacionado con las medidas precisas que se requieren para evitar la pronta consumación del perjuicio irremediable y la consecuente vulneración del derecho. Por esta razón, la urgencia está directamente ligada a la inminencia. Mientras que la primera alude a la respuesta célere y concreta que se requiere, la segunda hace

referencia a la prontitud del evento. La impostergabilidad de la acción de tutela, por último, ha sido definida como la consecuencia de la urgencia y la gravedad, bajo el entendido de que un amparo tardío a los derechos fundamentales resulta ineficaz e inoportuno. Sobre los elementos constitutivos del perjuicio irremediable se pueden ver las consideraciones hechas en las siguientes Sentencias: T- 225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-761 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-424 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-440A de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre muchas otras.

[32] El artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, establece que en esta última situación, el accionante adquiere la obligación de acudir a las instancias ordinarias durante los cuatro (4) meses siguientes para que allí se desarrolle el debate jurídico de fondo sobre los hechos planteados en su demanda.

[33] En el caso de la jurisdicción contenciosa administrativa, por ejemplo, el numeral 4º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta al juez para ordenarle de oficio a la entidad administrativa adoptar una decisión temporal con el objetivo de evitar, prevenir o impedir la agravación de un perjuicio.

[34] Para verificar el cumplimiento del principio de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición de la tutela es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante al ser inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo. De tal modo que, si bien el término para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros o que desnaturalice la acción. A este respecto, la Corte Constitucional ha puesto de presente la existencia de dos (2) factores excepcionales que justifican el transcurso de un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la tutela. Estos son (i) que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo, en el entendido de que si bien el hecho que la originó no es reciente, la

situación desfavorable del actor derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual; y (ii) que la especial situación del actor convierta en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial. Sobre la caducidad de la acción de tutela, se puede ver la Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández) en la que la Sala Plena declaró la inexecutable de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban la caducidad de la tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales. Asimismo, se puede ver la Sentencia T-288 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), donde se pusieron de presente los deberes del juez de tutela en relación con el principio de inmediatez a la luz de unas presuntas vías de hecho en las que supuestamente habían incurrido dos (2) autoridades judiciales en el marco de un proceso ejecutivo hipotecario. Sobre el requisito de inmediatez, en general, se pueden consultar las Sentencias T-1110 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-158 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-662 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-429 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-998 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-158 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-521 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre muchas otras. Allí la Sala Plena y las diferentes Salas de Revisión hicieron alusión a estas situaciones excepcionales al abordar la procedibilidad de acciones de tutela mediante las cuales se pretendía obtener acceso a una defensa técnica, a un recalcule del monto base de la pensión, a la indemnización por daños y perjuicios, a la sustitución pensional, a la pensión de sobrevivientes y a la pensión de invalidez.

[35] Ver Sentencias T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-515A de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-700 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1042 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-225 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-269 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), entre otras.

[36] Ver Sentencias T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-515A de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-700 de

2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-972 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-202 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[37] A este respecto, se pueden consultar las Sentencias T-196 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-243 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-433 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-857 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-763 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-333 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-602 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-917 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada) y T-150 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre muchas otras. En estas providencias, las diferentes Salas de Revisión se pronunciaron sobre la procedibilidad de la acción de tutela para el cobro de prestaciones sociales al resolver casos de estudiantes beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a quienes las entidades correspondientes les suspendieron los pagos de sus mesadas alegando que no acreditaron la condición de estudiantes, que habían cumplido la mayoría de edad, que tenían bajo rendimiento académico o que enfrentaban un problema administrativo interno a raíz del cual no podían pagarles.

[38] La fundamentalidad del derecho a la pensión de sobrevivientes ha sido declarada, entre otras, en las Sentencias T-221 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-662 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), las cuales serán explicadas en detalle en las notas al pie del acápite quinto de la presente providencia.

[39] Sobre la procedencia de la acción de tutela a través de la cual se solicita el reconocimiento y/o pago de la pensión de sobrevivientes, se pueden consultar las Sentencias T-221 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-859 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-662 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-674 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, con S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), T-395 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-317 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-735 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), las cuales serán explicadas en detalle y al pie en el acápite quinto de esta providencia.

[40] La accionante tiene setenta y cuatro (74) años y padece de demencia mental. Ver los folios 27 a 39.

[41] María Luisa no tiene familiares cercanos, bienes ni pensión propia. Adicionalmente, no puede trabajar por culpa de su invalidez. Su sustento dependía de la pensión que recibía su madre antes de morir. Ver los folios 17, 19, 42 y 70.

[42] La accionante es hija adoptiva de Virginia Vivas Ruíz (quien gozaba de pensión de vejez antes de morir), tiene una pérdida de capacidad laboral del sesenta punto cincuenta por ciento (60.50%), estructurada antes del deceso de su madre, y dependía económicamente de ella. Asimismo, la Sala resalta que la pensión de sobrevivientes no ha sido objeto de controversia, en el entendido de que ninguna otra persona ha manifestado ser beneficiaria de ella. Ver los folios 18, 19, 70 y 110.

[43] Ver los folios 42, 49 al 56, 72 al 74, 80 y 81.

[44] Por medio de la cual se creó el sistema de seguridad social integral y se dictaron otras disposiciones.

[45] Por medio de la cual se reformaron algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptaron disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

[46] Por esta razón, cuando el legislador reguló la pensión de sobrevivientes, previó un tiempo mínimo de cotización, partiendo de la base de que las sumas recibidas para cubrir el riesgo de muerte, unidas a las que aportan todos los demás afiliados cotizantes, resultarían suficientes para financiar la mencionada prestación. A este respecto, se pueden consultar las Sentencias C-617 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-451 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), donde la Sala Plena planteó algunas consideraciones generales sobre el Sistema de Seguridad Social en Pensiones al resolver dos (2) acciones de constitucionalidad presentadas contra algunos apartes de la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictaron otras disposiciones.

[47] Ver específicamente los artículos 46 y 73 de la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictaron otras disposiciones.

[48] Por medio de la cual se establecieron términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictaron otras disposiciones.

[49] Ver específicamente los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictaron otras disposiciones.

[50] Por medio de la cual se creó el sistema de seguridad social integral y se dictaron otras disposiciones.

[51] Por medio del cual se dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

[52] Por medio de la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales y se dictaron otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

[53] Por el cual se expidió el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional.

[54] De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 1352 de 2013, por medio del cual se reglamentó la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez y se dictaron otras disposiciones, se consideran personas interesadas las siguientes: “1. La persona objeto de dictamen o sus beneficiarios en caso de muerte. || 2. La Entidad Promotora de Salud. || 3. La Administradora de Riesgos Laborales. || 4. La Administradora del Fondo de Pensiones o Administradora de Régimen de Prima Media. || 5. El Empleador. || 6. La Compañía de Seguro que asuma el riesgo de invalidez, sobrevivencia y muerte.

[55] El dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es la última etapa en el proceso de calificación, sin perjuicio de las acciones judiciales laborales que la persona interesada está facultada para promover contra dicha valoración, así como la revisión que puede solicitar ante la propia Junta en relación con el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, siempre que este haya sido fijado en un porcentaje menor al cincuenta por ciento (50%) y haya pasado más de un (1) año desde la valoración cuya revisión se solicita. A este respecto, se puede consultar el artículo 44 del Decreto 1352 de 2013.

[56] Por el cual se reglamentó la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.

[57] Por medio del cual se reglamentó la organización y el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez y se dictaron otras disposiciones.

[58] Por medio de la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales y se dictaron otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. El artículo 18 de esta norma, ordenó la adición de un inciso al artículo 142 del Decreto 19 de 2012, que a su vez modificó el artículo 41 de la ley 100 de 1993. El inciso agregado dice lo siguiente: “Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen. || A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales [...]”.

[59] Ver las Sentencias T-321 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-221 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-859 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-816 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-043 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-314 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-950 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-662 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-674 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, con S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), T-115 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-749 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada), T-140 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-395 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, con A.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-003 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-317 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-735 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[60] Ver Sentencias T-221 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-749 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), y T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada).

[61] Ver las Sentencias T-859 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-395 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[62] Ver las Sentencias T-662 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-674 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, con S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), T-140 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, con A.V.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Sobre esta materia, también es importante consultar la Sentencia C-066 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), donde la Sala Plena de la Corporación declaró inexecutable la expresión “esto es, que no tienen ingresos adicionales”, contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por considerar que la dependencia económica no debe ser absoluta, señalando que los ingresos adicionales de la persona no son siempre razón suficiente para negarle la pensión de sobrevivientes que reclama.

[63] Ver las Sentencias T-321 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-314 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada).

[64] Ver las Sentencias T-950 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-115 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-003 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[65] Ver las Sentencias T-043 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-816 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-950 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-317 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[66] El Consejo de Estado ha sostenido que las copias simples se deben presumir auténticas cuando, habiendo podido serlo, no fueron tachadas de falso por las partes interesadas en los respectivos procesos, pues según el artículo 83 superior, se debe presumir la buena fe del ciudadano y confiar en su palabra. A este respecto, se puede consultar la Sentencia con radicado 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), proferida el veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013) por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, y con C.P. Enrique Gil Botero, donde se discutió el valor probatorio de las copias simples aportadas en un caso de reparación directa por la comprobada privación injusta de la libertad de uno de los demandantes. Esta interpretación sobre el valor probatorio de las copias simples representa un cambio radical respecto de la posición que defendía dicha Corporación en el pasado, tal como puede verse en la Sentencia del Consejo de Estado proferida el cuatro (4) de abril de mil novecientos ochenta (1980), y con ponencia del Consejero Carlos Betancourt Jaramillo, donde el alto tribunal insistía en la importancia de la autenticación como una forma de asegurar que la copia reflejara fielmente la información consignada en el documento original. Esta evolución en la lectura del valor probatorio de los

mencionados documentos, encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tanto en sede de control abstracto, como en sede de tutela. En un comienzo, esta Corporación exigía la autenticación. En la Sentencia C-023 de 1998 (M.P. Jorge Arango Mejía y S.V. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), la Sala Plena estudió una demanda de constitucionalidad interpuesta contra el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, el cual requería la autenticación de las copias simples para reconocerles valor probatorio. Allí la Corte consideró que dicha formalidad era necesaria y no contrariaba el artículo 83 superior, pues rodeaba de garantías de certeza la demostración de los hechos de los cuales dependía el reconocimiento de derechos. No obstante, y al igual que sucedió con el Consejo de Estado, esta interpretación cambió en años posteriores. Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-774 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo, A.V. Gabriel Eduardo Mendoza, S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado y S.V. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Sala Plena revisó el fallo absolutorio proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de un proceso de pérdida de investidura que se le adelantó a un concejal de la ciudad de Santiago de Cali, en la que se consideró que los documentos públicos allegados como prueba de la supuesta inhabilidad en la que aquel había incurrido fueron aportados en copia simple y, por ende, carecían de valor probatorio. Al resolver el caso, la Sala decidió adoptar una tesis garantista, estableciendo que antes de que el juez administrativo le reste valor de prueba a las copias simples de los documentos públicos aportados en los expedientes tramitados ante dicha jurisdicción, es su deber decretar de manera oficiosa la copia auténtica de aquellos, si es que ésta se requiere. Esta nueva interpretación, que se muestra respetuosa de los cambios introducidos por el Código General del Proceso, donde se reconoce el valor probatorio de las copias simples y de otros documentos sin el lleno de todas las formalidades exigidas, puede observarse en los pronunciamientos de diferentes Salas de Revisión, tal como ocurrió en las Sentencias T-386 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-113 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y A.V. Nilson Pinilla Pinilla), T-926 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), T-398 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y T-518A de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre otras.

[67] Ver las Sentencias T-314 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada) y T-003 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[68] El principio de solidaridad busca asegurar el interés general y el bienestar de todos los

ciudadanos a través del esfuerzo y la actividad de cada uno de sus miembros y, por ende, compromete tanto a las autoridades públicas, como a los particulares, con el goce efectivo de los derechos fundamentales de aquellos colombianos que se encuentran en condiciones de debilidad o vulnerabilidad. A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la solidaridad no es únicamente un precepto ético, ni se aplica sólo cuando se trata de catástrofes, accidentes o emergencias. Es, por el contrario, una característica esencial del Estado Social de Derecho y un deber constitucional a través del cual se busca corregir sistemáticamente los efectos nocivos que tiene el azar, la naturaleza y las estructuras sociales y económicas sobre los miembros de una comunidad. Sobre las características del principio de solidaridad y su exigencia, pueden consultarse las Sentencias T-505 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-550 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-434 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-520 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-170 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-188 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-416 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre muchas otras.

[69] De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Decreto 19 de 2012 y adicionado por la Ley 1562 de 2012, las autoridades encargadas de dictaminar en una primera etapa si una persona se encuentra en condición de invalidez, son el Instituto de Seguros Sociales, Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Profesionales, las Compañías de Seguros que asumieron el riesgo de invalidez y muerte y las EPS, según las particularidades de cada caso. Si hay controversia, en una segunda etapa le corresponde dicha tarea a la Junta Regional de Calificación de Invalidez ubicada en el departamento de residencia de la persona valorada. Finalmente, si la controversia continúa, en la tercera y última etapa actúa la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

[70] Después de analizar con mayor flexibilidad el acervo probatorio, las Salas de Revisión han concluido que en algunos eventos extraordinarios no se requiere el dictamen de pérdida de capacidad laboral para acreditar la invalidez. Por ejemplo, en la Sentencia T-221 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la Sala Segunda de Revisión conoció el caso de una persona de treinta y siete (37) años que reclamaba la pensión de sobrevivientes de su padre después de ser declarada interdicta por demencia mental absoluta, al padecer de esquizofrenia paranoide crónica desde el nacimiento. La entidad pensional se opuso a su pretensión argumentando que no había sido calificada por una Junta Regional de Invalidez.

El curador de la persona, por su parte, interpuso la tutela alegando que ella no tenía dinero suficiente para pagar por dicho examen. Reiterando las consideraciones fijadas en las Sentencias T-307 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-378 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala determinó que la condición de invalidez del accionante se encontraba plenamente probada y no era necesario exigirle aportar un dictamen de pérdida de capacidad laboral, pues de las características de su enfermedad y de la sentencia de interdicción, se infería que nunca había podido trabajar. En ese sentido, la Sala ordenó el reconocimiento de la pensión de invalidez dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, además del pago de las mesadas causadas desde el día en que el actor solicitó por primera vez dicha prestación. Por otro lado, en la Sentencia T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada), la Sala Octava de Revisión resolvió un acumulado, dentro del cual se encontraba el caso de un joven al que le suspendieron el pago de su pensión de sobrevivientes después de cumplir la mayoría de edad por no acreditar su condición de invalidez. El accionante carecía de un dictamen de pérdida de capacidad laboral, pero fue declarado interdicto por discapacidad mental absoluta; situación que expuso ante la entidad encargada del pago. No obstante, al no verse reactivado el pago las mesadas pensionales, interpuso una acción de tutela solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. Dentro de sus consideraciones, la Sala señaló lo siguiente: “para la determinación de la incapacidad se hace imperativo hacer una valoración en conjunto del acervo probatorio que reposa en el expediente, en aras de garantizar los derechos de las personas en estado de discapacidad, objeto de especial protección constitucional. Así pues, si bien es cierto que, de conformidad con lo expuesto, la ley es clara en establecer que es mediante el dictamen de pérdida de la capacidad laboral – que puede ser adelantado por EPS, ARP o Juntas de Calificación de Invalidez – que se prueba la incapacidad de las personas con afecciones mentales, no lo es menos, que un dictamen expedido por una entidad oficial como el Instituto Nacional de Medicina Legal o una sentencia judicial que declare la interdicción de una persona constituyen pruebas de su incapacidad sin que, existiendo éstas, se pueda exigir de todas maneras la valoración del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, menos aún, cuando quiera que se trate de problemas congénitos”. Dicho esto, decidió conceder el amparo por considerar que era prueba suficiente de la pérdida de capacidad laboral del actor la sentencia de interdicción judicial por demencia absoluta y su historia clínica, donde se constataba que padecía de dicha enfermedad desde temprana edad. Seguidamente, ordenó su inclusión en nómina

durante las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y el pago de las mesadas suspendidas.

[71] Así ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia T-859 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), donde la Sala Novena de Revisión resolvió la acción de tutela interpuesta por la hermana y la curadora de una persona que padecía de retraso mental y que fue valorada con una pérdida de capacidad laboral del setenta y un punto cincuenta y cuatro por ciento (71.54%). La accionante solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que dejó su padre, pero la entidad se opuso a su pretensión argumentando que la estructuración de su invalidez era posterior al fallecimiento de su progenitor. La peticionaria se defendió señalando que si bien eso era cierto, y que así quedó consignado en el dictamen de invalidez, había documentos dentro de su historia clínica que probaban que su problema se presentaba desde que tenía dos (2) años de edad. La Sala consideró lo siguiente: “[...] existen pruebas que acreditan que el estado de invalidez de la señora [...] es de origen genético. Por tal razón, como se ha insistido, le es aplicable la doctrina de la Corte relacionada con la especial protección que se le debe brindar a las personas discapacitadas física o mentalmente, a fin de garantizarles su derecho a la igualdad. El no reconocimiento de la pensión de sobrevivientes representa por parte de la entidad demandada el desconocimiento del derecho de la accionante a ser tratada de manera especial, por encontrarse en una condición de desventaja frente a las demás personas”. De acuerdo con lo anterior, concedió el amparo, ordenando el reconocimiento pensional dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de dicha providencia. Posteriormente, en la Sentencia T-395 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Sala Cuarta de Revisión conoció el caso de una persona que por padecer de esquizofrenia paranoide, perdió el sesenta y uno punto cinco por ciento (61.5%) de su capacidad laboral, ocho (8) días después del fallecimiento de su padre. Después de constatar que su enfermedad tenía un origen congénito, la Sala decidió ordenar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que reclamaba, pues a pesar de que el dictamen médico contemplada una fecha de estructuración posterior al fallecimiento de su familiar, era necesario, primero, ofrecerle un trato diferencial acorde con su condición de debilidad manifiesta y, segundo, hacer prevalecer la realidad material por encima de aquella consignada en la valoración médica.

[72] Así ha actuado la Corte en diversas Sentencias en sede de control abstracto y en sede de tutela. Por ejemplo, en la Sentencia C-066 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la

Sala Plena de esta Corporación declaró inexecutable la expresión “esto es, que no tienen ingresos adicionales”, contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por considerar que la dependencia económica no debía ser absoluta, señalando que los ingresos adicionales de la persona no son siempre razón suficiente para negarle la pensión de sobrevivientes que reclama. Reiterando las consideraciones hechas en la Sentencia C-111 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Sala Plena concluyó lo siguiente: “[...] la dependencia económica ha sido comprendida como: (i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto-proporcionarse o mantener su subsistencia; (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando el solicitante puede por sus propios medios mantener su mínimo existencial en condiciones dignas”. Seguidamente, y bajo el título de “razón de decisión”, la Corte adoptó la siguiente regla jurisprudencial: “La demostración de una dependencia económica ‘sin ingresos adicionales’ del causante, sacrifica injustificadamente derechos de mayor entidad de sujetos de especial protección constitucional, como el derecho a la igualdad, el mínimo vital, el respeto a la dignidad humana y la seguridad social, estableciendo una barrera de acceso para las personas en situación de discapacidad y con ello restringiendo el acceso a la pensión de sobrevivientes”. Estas consideraciones de la Sala Plena fueron alimentadas e inspiradas por algunos pronunciamientos de las Salas de Revisión en sede de tutela. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-662 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Sala Quinta de Revisión conoció el caso de un profesor de inglés que, a raíz de una enfermedad hereditaria denominada “Distrofia Muscular”, padecía de una pérdida de capacidad laboral del setenta y dos punto tres por ciento (72.3%), estructurada el diez (10) de mayo de mil novecientos ochenta y siete (1987) y certificada por una Junta Regional de Calificación de Invalidez. El accionante le solicitó a la Caja de Auxilios de Aviadores Civiles (CAXDAC) ser incluido como beneficiario de la pensión de sobrevivientes que dejó su padre. La entidad se opuso a su pretensión argumentando que no había probado la dependencia económica, pues al seguir dando clases de inglés, tenía un ingreso estable y suficiente. Después de estudiar el caso, la Sala encontró que este oficio era esporádico y que las ganancias que percibía el accionante eran insuficientes para garantizarle un nivel de vida adecuado. Razón por la cual, ordenó el reconocimiento y pago de la pensión dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Al poco tiempo, en la Sentencia T-674 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, con S.V. Humberto Antonio Sierra Porto), la Sala Séptima de Revisión conoció de un

caso similar. A una persona en situación de invalidez por discapacidad mental le negaron la pensión de sobrevivientes por no depender totalmente de su madre fallecida, dado que realizaba trabajos ocasionales en sus momentos de lucidez. No obstante, la Sala encontró que dichos oficios no eran suficientes para asegurar su mínimo vital y, por ende, concedió el amparo, ordenado el pago inmediato de las mesadas pensionales y supeditando la cancelación del retroactivo a la culminación de un proceso de interdicción judicial. En materia de tutela, también se pueden consultar las Sentencias T-140 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, con A.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[73] En al menos tres (3) casos, las Salas de Revisión han defendido explícita o implícitamente esta regla. Por ejemplo, en la Sentencia T-321 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Sala Novena conoció el caso de una mujer que padecía un retraso mental moderado y a la que le suspendieron el pago de su pensión de sobrevivientes cuando cumplió la mayoría de edad, toda vez que la entidad correspondiente desconocía su estado de invalidez. Dado que la accionante no contaba con un dictamen médico de pérdida de capacidad laboral, ni con una sentencia y dictamen de interdicción judicial, la Corte ordenó que se reanudara el pago de la pensión mientras acreditaba su condición de invalidez y acudía ante el juez de familia, por considerar que dicho ingreso, en conjunto con su afiliación al sistema de salud, era urgente y necesario para cuidar de su enfermedad. En la Sentencia T-314 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Sala Tercera de Revisión conoció el caso de un joven que padecía de insuficiencia renal desde temprana edad y que tenía una pérdida de capacidad laboral del cincuenta y uno punto cinco por ciento (51.05%), dictaminada por su EPS. El accionante interpuso la tutela después de que la entidad pensional, ignorando su cuadro clínico, suspendió los pagos de la pensión de sobrevivientes cuando cumplió veinte (20) años. La Corte constató que, a raíz de dicha actuación, se vulneraron “[...] los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la salud comoquiera que el accionante es una persona discapacitada cuya única fuente de ingresos era la pensión. En efecto, el no pago de la pensión ocasionó la desvinculación del sistema de salud del señor Rivera García quien padece insuficiencia renal y necesita el tratamiento de diálisis”. Seguidamente, y después de señalar que el dictamen proferido por la EPS era la prueba idónea de la invalidez del actor, la Sala ordenó la reactivación de los pagos durante las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Finalmente, en la ya citada Sentencia T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada), la Sala Octava de Revisión resolvió un acumulado, dentro del cual

se encontraba el caso de un joven interdicto al que le suspendieron el pago de su pensión de sobrevivientes después de cumplir la mayoría de edad por no acreditar su condición de invalidez. Por considerar que la sentencia de interdicción judicial por demencia absoluta era prueba suficiente de la pérdida de capacidad laboral del actor, la Sala ordenó su inclusión en nómina durante las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y la consecuente reactivación de los pagos de las mesadas suspendidas.

[74] Véase la decisión adoptada por la Sala Novena de Revisión en la Sentencia T-321 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la cual fue reseñada en una nota al pie anterior.

[75] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[76] En su redacción original, el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, por medio de la cual se reformaron algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptaron disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales, decía lo siguiente: “Artículo 12. El artículo 46 de la ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: [...] 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 y se acrediten las siguientes condiciones: a) Muerte causada por enfermedad: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinticinco por ciento (25%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento; b) Muerte causada por accidente: si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento”.

T-115 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-003 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[78] Ver las Sentencias T-043 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-816 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-950 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-317 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[79] A saber, (i) parentesco con un pensionado o cotizante que haya aportado cincuenta (50) semanas durante los tres (3) años anteriores a su muerte; (ii) pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%), estructurada antes del fallecimiento del familiar, y (iii) dependencia económica respecto a este último.

[80] Este último deberá ser designado por el juez que adelanta el proceso de interdicción y, en casos muy excepcionales y urgentes, por la entidad pensional o el juez de tutela.

[81] A este respecto, puede verse la Sentencia T-735 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), donde la Sala Primera de Revisión resolvió el caso de una señora de ochenta y un (81) años de edad que tenía una pérdida de capacidad laboral del setenta y cuatro punto cero ocho por ciento (74.08%), dictaminada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Pese a que dicha persona cumplía con los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes de su hermana, de quien dependía y quien falleció después de que fuera estructurada su invalidez, la entidad accionada (UGPP) adujo que la solicitante no había aportado todos los documentos requeridos, a saber, copia auténtica y no autenticada del dictamen médico. La Corte señaló que dicha exigencia no tenía fundamento legal y que resultaba desproporcionada y lesiva, dada la calidad de sujeto de especial protección de la tutelante. Razón por la cual, concedió el amparo y ordenó el pago de las mesadas y del retroactivo pensional durante los quince (15) días siguientes.

[82] De acuerdo con el artículo 244 del Código General del Proceso, “[l]os documentos públicos y privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, [...] se presumen auténticos mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso”. Asimismo, el artículo 246 del citado instrumento, señala que “[l]as copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”. Estas normas introdujeron un cambio sustancial sobre el valor probatorio que anteriormente se le daba a las copias simples, pues según el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, “[l]as copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos: || 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada. || 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente. || 3. Cuando sean

compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

[83] Ver las notas al pie anteriores, en donde se sintetizó la jurisprudencia que sobre este punto tiene el Consejo de Estado y las diferentes Salas de Revisión de la Corte Constitucional.

[84] Ver las Sentencias T-314 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada) y T-003 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[85] Véase la Ley 717 de 2001, por medio de la cual se establecieron términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictaron otras disposiciones.

[86] María Luisa tiene setenta y cuatro (74) años. Ver el folio 18.

[87] A la accionante le dictaminaron una pérdida de capacidad laboral del sesenta punto cincuenta por ciento (60.50%), con fecha de estructuración de mil novecientos noventa y tres (1993). Ver el folio 70.

[88] María Luisa fue declarada interdicta absoluta por discapacidad mental mediante sentencia judicial, proferida el quince (15) de diciembre de dos mil diez (2010). Ver los folios 27 a 39.

[89] Su madre murió el ocho (8) de febrero de dos mil diez (2010). Ver el folio 17.

[90] Ver los folios 42, 49 al 56, 72 al 74, 80 y 81.

[91] Ver los folios 44 al 48.

[92] Ver los folios 76, 77 y 78.

[93] Ver los folios 86 a 90.

[94] Ver los folios 91 a 95.

[95] Ver los folios 96, 97 y 98.

[96] Ver los folio 100.

[97] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[98] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[100] M.P. Alexei Julio Estrada.

[101] M.P. María Victoria Calle Correa.

[102] Por medio de la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales y se dictaron otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

[103] El artículo 18 de la Ley 1562 de 2012, ordenó la adición de un inciso al artículo 142 del Decreto 19 de 2012, que a su vez modificó el artículo 41 de la ley 100 de 1993. El inciso agregado dice lo siguiente: “Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen. || A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales [...]”.

[104] Según lo ha señalado reiteradamente esta Corporación en casos anteriores y similares, las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares deben ceñirse al principio de la buena fe, el cual abarca la honestidad y la credibilidad de la palabra comprometida. En virtud de este principio, los ciudadanos creen y confían que una declaración de voluntad por parte de una entidad o un tercero surtirá los efectos usuales que ha tenido en casos análogos. Esto, por ejemplo, previene a la administración de contravenir sus actuaciones precedentes y la ayuda a ser coherente y respetar los compromisos que ha adquirido. Una actuación en contrario no sólo destruye las razones objetivas que tenía el ciudadano para confiar en la obtención de un resultado, sino que lesiona su derecho fundamental al debido proceso, pues se atenta contra las reglas de juego que fueron previamente establecidas, así como contra las expectativas que la entidad originó en ella a través de sus propios actos. A este respecto, se puede consultar la Sentencia T-248 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), donde la Sala Cuarta de Revisión resolvió el caso de una persona que solicitaba el reconocimiento y pago de su pensión de vejez. El accionante alegaba que su confianza legítima había sido defraudada por el ISS cuando este realizó el cómputo de semanas de manera heterogénea, en dos (2) momentos

diferentes y en su mismo caso. En una primera oportunidad, la entidad entendió que cada año comprendía trescientos sesenta y cinco (365) días. Posteriormente, cuando el actor aportó las semanas que le hacían falta para obtener la pensión, la entidad señaló que el año tenía trescientos sesenta (360) días, razón por la cual, y pese a los nuevos aportes, el tutelante seguía sin poder cumplir con el requisito exigido para acceder a la prestación social.

[105] Las diferentes Salas de Revisión de esta Corporación han emitido órdenes similares en casos donde la vulneración de los derechos de los ciudadanos no respondió a una tensión legítima o razonable entre los intereses de ambas partes en la interpretación o aplicación del Derecho, sino, por el contrario, a la indiferencia, negligencia o claro propósito de la persona demandada por desconocer injustificadamente los derechos de quien interpuso la tutela. A este respecto, se puede consultar la Sentencia T-088 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería y S.V. Manuel José Cepeda Espinosa), donde la Sala Primera conoció el caso de una mujer de bajos recursos y en estado de embarazo que, al cumplir la mayoría de edad, fue desafiada del sistema de salud, quedando desprotegida pese a que sólo le faltaba un mes para dar a luz. La Sala le ordenó a su EPS instalar afiches en sitios visibles dentro de todas sus instalaciones, especificando (i) que las mujeres y los niños menores de un (1) año son sujetos de especial protección constitucional, y (ii) que la continuación en la prestación del servicio hace parte de su derecho fundamental a la salud, por lo que no se puede interrumpir. Por otro lado, en la Sentencia T-576 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), la Sala Octava de Revisión resolvió el caso de la madre de un niño de siete (7) meses de edad, quien solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, toda vez que, pese a sus insistentes y repetidos reclamos, la EPS no le prestaba al menor la atención oportuna y adecuada, ni ponía a su disposición el personal idóneo y capacitado para tratar los padecimientos que sufría. Después de constatar que el niño falleció como consecuencia directa de la deficiente atención médica que recibió, la Sala le ordenó a la EPS (i) colgar una placa de cincuenta (50) por setenta (70) centímetros en un lugar destacado y visible a la entrada de todas sus clínicas en las que resaltara de manera clara y expresa la obligación de proteger en todo momento los derechos constitucionales fundamentales de las niñas y de los niños y, especialmente, sus derechos constitucionales fundamentales a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad, y (ii) crear un sistema para financiar una beca anual por el lapso de diez (10) años destinada a beneficiar a alguno de los mejores profesionales egresados de las Facultades de Medicina del país interesado en

efectuar estudios de investigación en temas relacionados con urgencias infantiles en centros universitarios acreditados institucionalmente con el fin de que, una vez finalizados los estudios, estos profesionales presten sus servicios en las clínicas de dicha EPS. En la Sentencia T-366 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), la Sala Octava de Revisión conoció el caso de una mujer de piel negra a la que le fue restringida la entrada a las instalaciones de una entidad pública por motivos estrictamente raciales. Después de comprobar que el acto discriminatorio carecía de un sustento válido, la Sala le ordenó a la entidad presentarle a la accionante una carta de disculpas por su indebida actuación. También se puede ver la Sentencia T-667 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), donde la Sala Quinta de Revisión conoció el caso de una mujer con VIH y una hija menor a su cargo que se vio obligada a instaurar varias acciones de tutela para que le pagaran la pensión de sobrevivientes a la que tenía derecho desde hacía siete (7) años y la cual le había sido reconocida formalmente tres (3) años antes. Alarmada por la negligencia e indiferencia de la entidad, la Sala le ordenó al representante legal del fondo de pensiones a disculparse personalmente con la actora. Finalmente, y sin perjuicio de todas las demás providencias que aquí no se citan, se puede ver la Sentencia T-141 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa y S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez), donde la Sala Primera de Revisión resolvió el caso de un estudiante de medicina que era acosado y discriminado por los docentes, directivos y compañeros del centro educativo como consecuencia de su orientación sexual. A efectos de corregir la vulneración, y teniendo en cuenta el lugar donde ésta había ocurrido, la Sala ordenó la creación de un espacio de diálogo para que (i) la universidad le pidiera disculpas al estudiante por los agravios de los que fue víctima, y (ii) para que el estudiante le presentara disculpas a los docentes y directivos que había irrespetado.

[106] Las señoras Luz Marina Parada Ballén, subdirectora de determinación de derechos pensionales, y Luz Adriana Sánchez Mateus, directora de pensiones, o quienes hagan sus veces.

[107] Numerales 5.2.7., 5.2.8., 5.2.9., 5.2.10, 5.2.11., 5.2.12., 5.2.13. y 5.2.14.