

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

(...), la accionante acreditó todos los requisitos para obtener la sustitución pensional que se reclama; primero, demostró su relación de filiación con su padre fallecido; segundo, probó la pérdida de capacidad laboral superior al 50% emitida por la entidad competente en primera instancia; tercero, acreditó su dependencia económica parcial con el pensionado; y, cuarto, se corrigió la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral y con ello se demostró que era preexistente a la calificación de la situación de invalidez, sin que COLPENSIONES procediera a su reconocimiento y pago inmediato.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-No se configura el hecho superado por acatar fallos de tutela

APODERAMIENTO JUDICIAL EN TUTELA-Requisitos

(...), la solicitud de amparo cumple con los requisitos de legitimación en la causa por activa. Esto, porque a pesar de que el abogado allegó un poder que no cumple con todas las condiciones previstas en la jurisprudencia de este Tribunal, la accionante realizó una manifestación clara y expresa respecto de la necesidad de proteger sus derechos fundamentales frente a su vulneración por parte de COLPENSIONES, que, en atención a los principios de celeridad, eficacia e informalidad en materia de tutela, suple esta condición.

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

(...) la accionante: (i) se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta, dada la delicada situación de salud que la califican como una persona en condición de discapacidad; (ii) acreditó la afectación a su mínimo vital como resultado de la falta del reconocimiento prestacional y la dependencia económica de su padre fallecido; y (iii) demostró diligencia para obtener la calificación de su grado de invalidez y reclamar el derecho a la sustitución pensional.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza, finalidad y principios constitucionales/DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Contenido y alcance

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

CALIFICACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Trámite

DICTAMEN DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Alcance y contenido

FECHA DE ESTRUCTURACION DE INVALIDEZ-Reiteración de jurisprudencia

ENFERMEDADES DEGENERATIVAS, CRONICAS O CONGENITAS-Determinación de fecha de estructuración de pérdida de capacidad laboral

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Orden a Colpensiones reconocer la prestación pensional a favor de hija en situación de discapacidad

Referencia: Expediente T-8.556.926.

Acción de tutela interpuesta por Alina Claudia Ortega Taborda contra la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES).

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Tercera de Decisión de Familia.

Asunto: (i) Procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la sustitución pensional. (ii) Fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral en enfermedades crónicas, degenerativas y congénitas.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., nueve (9) de junio dos mil veintidós (2022).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Tercera de Decisión de Familia, el 7 de diciembre de 2021, que revocó la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Oralidad de Bello el 23 de junio de 2021, que amparó los derechos fundamentales de Alina Claudia Ortega Taborda.

El 14 de diciembre de 2021, el asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 321 del Decreto Ley 2591 de 1991, por remisión que efectuó el juez de segunda instancia. El 28 de febrero de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de esta Corporación escogió el caso para revisión². El 15 de marzo siguiente, la Secretaría General notificó a la Sala Sexta de Revisión que, de acuerdo con el artículo 55 del Reglamento Interno, le correspondió por sorteo el estudio del expediente de tutela³.

ANTECEDENTES

A través de apoderado, Alina Claudia Ortega Taborda presentó acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, COLPENSIONES) para proteger sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la salud, a la dignidad humana y a la seguridad social. La accionante cuestionó la decisión de la entidad de negarle el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, en su condición de hija en estado de invalidez, porque la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral fue posterior al fallecimiento de su padre. En criterio de la demandante, la postura asumida por COLPENSIONES desconoció que cumple los requisitos previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 y que su enfermedad es progresiva, crónica y degenerativa.

A continuación, se exponen los hechos relevantes de la solicitud de amparo:

A. Hechos y pretensiones

1. El 27 de agosto de 1965 nació la señora Alina Claudia Ortega Taborda, por lo que en la actualidad tiene 56 años⁴.

1. En 1991⁵, el Instituto de Seguros Sociales reconoció una pensión de vejez en favor del señor Jaime de Jesús Ortega Gaviria, padre de la accionante, que lo hacía acreedor de un reconocimiento económico mensual y vitalicio para cubrir sus necesidades básicas propias y las de su familia.

1. Desde el 2014, la demandante fue diagnosticada con esquizofrenia paranoide y ha sido hospitalizada en diferentes oportunidades⁶. Esta enfermedad, se relata, le impidió a la actora desempeñarse en una actividad laboral u oficio, tener un patrimonio propio e ingresos económicos directos, por lo que dependió económicamente de su progenitor hasta el día del fallecimiento de este último, el 2 de febrero de 2019⁷.

1. Tras la muerte de su padre, la accionante solicitó ante COLPENSIONES la calificación por pérdida de la capacidad laboral (en adelante, PCL). El dictamen de PCL se emitió el 24 de abril de 2020⁸, con un 55% de PCL y fecha de estructuración del 4 de febrero de 2019.

En el dictamen, aportado al expediente de tutela, se deja constancia de tres valoraciones por psiquiatría que soportaron el diagnóstico de “esquizofrenia paranoide” con “trastornos psicóticos y de humor”, de acuerdo con la historia clínica de la accionante. La primera valoración, del 29 de abril de 2014, que diagnosticó “esquizofrenia paranoide” con grado de discapacidad leve y alucinaciones. La segunda, del 18 de agosto de 2014, que dejó constancia de que la paciente “era (...) conocida en el hogar, con diagnóstico de

esquizofrenia” y “actividad motora, lenguaje y pensamiento anormal”. La tercera, del 4 de febrero de 2019, que declaró “diagnósticos previos por historia clínica de esquizofrenia y ludopatía”. Esta valoración precisó que la última fórmula fue ordenada el 15 de enero de 2019 debido a diez días de tratamiento intramural para estabilización.

Adicionalmente, el dictamen consignó que la accionante era una paciente que presentaba descompensaciones con poca adherencia a los tratamientos, requería acompañamiento permanente y seguimiento médico. En lo que se refiere a la enfermedad, COLPENSIONES concluyó que era “degenerativa, progresiva y crónica” y la fecha de estructuración de la PCL estaba determinada por la última valoración psiquiátrica que fijó el manejo de medicamentos actual. El dictamen de PCL quedó en firme el 5 de agosto de 2020 sin que la accionante presentara manifestación de inconformidad⁹.

1. El 18 de agosto de 2020¹⁰, la actora solicitó ante COLPENSIONES la sustitución de la pensión recibida por su progenitor. Fundamentó la petición en: (i) la relación de filiación con el pensionado, (ii) la condición de invalidez superior al 50% reconocida por la autoridad competente y (iii) la dependencia económica con su padre con anterioridad al deceso, de acuerdo con lo previsto en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003¹¹.

1. El 1° de octubre de 2020, mediante Resolución 211023, COLPENSIONES negó la prestación económica reclamada por la demandante. En el acto administrativo precisó que, tras la muerte del señor Jaime de Jesús Ortega Gaviria, la ciudadana María Camila Gutiérrez Calle solicitó el mismo reconocimiento prestacional, sin embargo, se denegó por incumplir los requisitos exigidos en la Ley 100 de 1993¹².

Luego de ello, COLPENSIONES refirió que la solicitud de la accionante sería igualmente negada porque, de acuerdo con la Circular 01 de 2012, la efectividad de la sustitución o de la pensión de sobrevivientes y el cumplimiento de sus requisitos procede únicamente con anterioridad al deceso del causante. En este caso la fecha de estructuración de la PCL (4 de febrero de 2019) es posterior al momento del fallecimiento del pensionado (2 de febrero de

2019), por lo que no se satisfacen las condiciones previstas en la normativa vigente.

1. El 8 de octubre de 2020, la actora otorgó poder a un abogado para que formulara los recursos administrativos contra el acto que negó el reconocimiento de la pensión y la representara en todas las actuaciones posteriores tendientes a la obtención del derecho a la sustitución pensional¹³. En consecuencia, el 15 de octubre siguiente¹⁴, el apoderado radicó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución 211023 del 1° de octubre de 2020¹⁵.

1. El 5 de marzo de 2021¹⁸, el apoderado de la accionante radicó una nueva solicitud ante COLPENSIONES denegada el 8 de marzo siguiente¹⁹. Esta vez, la entidad manifestó que el dictamen de PCL fue notificado en debida forma, con la renuncia de la peticionaria a presentar recursos en sede administrativa, por lo que ese acto se encuentra en firme y ejecutoriado desde el 5 de agosto de 2020.

1. El 8 de junio de 2021, a través del mismo apoderado, Alina Claudia Ortega Taborda formuló acción de tutela en contra de COLPENSIONES, por la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la salud, a la dignidad humana y a la seguridad social.

En el escrito de tutela se reitera que la decisión de COLPENSIONES de negar el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional desconoce: (i) que se cumplieron los requisitos previstos en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003; (ii) la condición de debilidad manifiesta de la actora tras los padecimientos derivados de una enfermedad degenerativa, progresiva y crónica; y (iii) circunstancias especiales del caso asociadas a la ausencia de bienes propios, ingresos económicos o la imposibilidad para desempeñarse en una actividad laboral. En consecuencia, solicitó dejar sin efectos la Resolución 211023 del 1° de octubre de 2020 y, en su lugar, reconocer la sustitución pensional de la beneficiaria en condición de hija en situación de

invalidez.

B. Actuación procesal

El 8 de junio de 2021²⁰, el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Oralidad de Bello (Antioquia) admitió la acción de tutela y ordenó correrle traslado a COLPENSIONES. En dicho trámite, la entidad pública guardó silencio.

C. Decisiones objeto de revisión

Fallo de primera instancia

El 23 de junio de 2021, el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Oralidad de Bello (Antioquia) amparó los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna reclamados por la accionante. En consecuencia, ordenó: (i) dejar sin efectos la Resolución 211023 del 1° de octubre de 2020 proferida por COLPENSIONES y, en su lugar, (ii) reconocer la sustitución pensional junto con las mesadas causadas desde el momento en que adquirió el derecho.

En lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela, el juzgado argumentó que las circunstancias de debilidad manifiesta de la accionante la justifican para acudir directamente a dicho recurso de amparo. Hizo mención específica a la pérdida de apoyo económico y emocional tras la muerte del progenitor y la condición de invalidez derivada de una enfermedad que le impide desenvolverse autónomamente.

En relación con los recursos administrativos previos, la autoridad judicial estimó que para el momento de la emisión del dictamen de PCL no era evidente que la demandante contara con asesoría jurídica para rebatir la decisión y formular los recursos idóneos y efectivos, ya que contrató a su apoderado con posterioridad a la notificación del acto administrativo. Con todo, aseveró que las actuaciones radicadas por el abogado fueron resueltas negativamente por medio del oficio del 8 de marzo de 2021, aunque no se pronunciaron sobre sus reclamaciones específicas.

Por último, la providencia sostuvo que la valoración crítica del material probatorio, en particular, de la historia clínica de la accionante, evidencia que la enfermedad y sus secuelas eran preexistentes al deceso del pensionado. Por lo tanto, la accionante cumplía con los

requisitos previstos en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, para el reconocimiento de la sustitución pensional en calidad de hija en estado de invalidez.

Impugnación²¹

El 29 de junio de 2021, a través de la Dirección de Acciones Constitucionales, COLPENSIONES presentó impugnación contra el fallo de primera instancia. Argumentó que la acción de tutela no era el mecanismo idóneo ni efectivo para lograr la protección del derecho pensional reclamado.

En primer lugar, la entidad señaló que la demandante no cumplió con el grado mínimo de diligencia que exige la jurisprudencia constitucional. En lo fundamental, la actora no agotó los recursos dispuestos en el ordenamiento jurídico contra la Resolución 211023 del 1º de octubre de 2022, y el dictamen de PCL quedó en firme sin que se presentara una manifestación de inconformidad en término.

En segundo lugar, COLPENSIONES argumentó que, de acuerdo con el artículo 2.4 del Código Procesal del Trabajo, toda controversia que se presente en el marco de las normas de seguridad social entre afiliados, beneficiarios y las entidades administradoras deberá ser conocida por la jurisdicción ordinaria laboral. Para la entidad, la demandante se abstuvo de formular el mecanismo judicial ordinario previsto por el Legislador sin justificar una situación de fuerza mayor o inminente perjuicio que habilitara el conocimiento excepcional del juez de tutela.

En tercer lugar, la entidad manifestó que la defensa del patrimonio público como derecho colectivo debe ser observada por todas las autoridades estatales, incluidos los funcionarios judiciales, quienes, en sus providencias, deben ser cuidadosos con el cumplimiento de los requisitos de ley para el reconocimiento de un derecho que involucra recursos públicos. Bajo esta línea, expresó que la acción de tutela debe ser declarada improcedente ante la posible afectación de recursos públicos y el incumplimiento de la carga de subsidiariedad que exige la jurisprudencia constitucional reciente.

El 9 de julio de 2021²³, COLPENSIONES presentó un informe de cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia. La entidad señaló que, a pesar de los reparos contra la

providencia judicial, a través de la Resolución 15420 del 7 de julio de 2021, reconocía a la accionante la sustitución pensional ordenada con ocasión del fallecimiento de su progenitor, por valor de \$908.526.00 (M/C).

El 11 de noviembre de 2021²⁴, la entidad demandada insistió en los argumentos de la impugnación.

Fallo de tutela de segunda instancia

El 7 de diciembre de 2021²⁵, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Tercera de Decisión de Familia, revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró improcedente la acción de tutela²⁶. En síntesis, argumentó la falta de legitimación en la causa por activa del apoderado judicial, dado que no presentó poder especial para formular la acción de tutela en representación de la señora Alina Claudia Ortega Taborda. Preciso que el poder allegado estaba dirigido a representar a la accionante ante COLPENSIONES y con ello formular los recursos administrativos para tal fin, y no radicar una solicitud de amparo.

D. Actuaciones en sede de revisión

Autos del 4 y 27 de abril de 2022

Con el fin de contar con mayores elementos de juicio, la Magistrada Sustanciadora: (i) solicitó al apoderado judicial de la parte accionante que remitiera el poder especial otorgado para la formulación de la presente acción de tutela o justificara la calidad en la que actuaba; (ii) requirió a la accionante para que precisara sus condiciones de vulnerabilidad, el origen y evolución de su enfermedad, y su manifestación clara y expresa sobre el trámite de la presente acción constitucional; y (iii) a COLPENSIONES, para que remitiera copia de todas las actuaciones relacionadas con los trámites formulados por la señora Alina Claudia Ortega Taborda, directamente o mediante apoderado judicial. Las partes respondieron en los siguientes términos:

Respuesta del abogado Gustavo Adolfo Gómez Echeverry²⁷

El abogado presentó en las dos oportunidades solicitadas por esta Corporación el “poder especial, amplio y suficiente” otorgado el 8 de octubre de 2020 por la señora Alina Claudia Ortega Taborda, con el propósito de interponer “recurso de reposición y en subsidio (...)”

apelación contra la Resolución 211023 del 1° de octubre de 2020, dentro del radicado 2020-7972894, mediante el cual se negó la pensión de sobrevivientes por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones”. El poder precisa que el abogado queda facultado para llevar a cabo todas las actuaciones que se desprenden de ese mandato, entre ellas, notificarse en nombre de la representada, firmar los documentos relacionados con el derecho pensional, “presentar acción de tutela” o la demanda ordinaria laboral.

Respuesta de la señora Alina Claudia Ortega Taborda y de su hijo Carlos Alberto Palacio Ortega²⁸

La señora Alina Claudia manifestó que tuvo dos hijos (Yuliana Andrea y Carlos Alberto) y cinco hermanos, dos de los cuales ya fallecieron. Relató que durante una época vivió con su compañero sentimental y, posteriormente, con sus hijos y padre fallecido. Preciso que en la actualidad su núcleo familiar está compuesto por Carlos Alberto, su nuera, nieta y bisnieta. Con ellos, vivió el señor Jaime de Jesús Ortega Gaviria, padre de la accionante, desde 2018 hasta el día de su fallecimiento.

La señora Alina Claudia y su hijo afirmaron que quien aportaba ingresos a la familia era el señor Jaime Jesús por cuenta de su mesada pensional, ya que velaba por la manutención de todos, en especial, de la demandante. Además, ese dinero se complementaba con lo que recibía cada mes Carlos Alberto como domiciliario independiente y su nuera con la venta de empanadas. Durante una época (agosto a diciembre de 2021) precisaron que recibieron el pago de la pensión sustitutiva otorgada por COLPENSIONES mediante Resolución 15420 del 2021, pero dejaron de consignar el dinero sin informar de lo sucedido.

Narraron que con estos ingresos se cubren los gastos de la señora Alina Claudia (\$950.000 m/c) por concepto de arriendo, alimentación, transporte y tratamiento médico, debido a que la accionante solo se desempeñó como vendedora informal (en la venta de BonIce) entre 2000 y 2003. Por lo tanto, es una persona que no tiene ninguna fuente de ingresos o ayuda diferente a la que le proveía su padre²⁹.

En lo que se refiere al origen de la enfermedad, la parte demandante explica que surgió tras la muerte de la madre de la actora y posterior fallecimiento de un hermano, lo cual desencadenó un cuadro de depresión y esquizofrenia. Para ello, aportaron el certificado de la

E.S.E. Hospital Mental de Antioquia que registra el diagnóstico principal de esquizofrenia residual, con consulta desde el 8 de noviembre de 2013 y última atención el 2 de marzo de 2022. Además, allegaron copia de la historia clínica entre enero y febrero de 2019. En la epicrisis está registrado que la accionante presenta problemas para dormir, tener una vida normal, en algunas ocasiones manifiesta comportamientos agresivos, conductas desorganizadas, un desinterés por su cuidado personal y déficit intelectual.

Por último, el escrito indica que la accionante otorgó poder al abogado Gustavo Adolfo Gómez Echeverry para que radicara los recursos administrativos contra la decisión que le negó el reconocimiento de la pensión sustitutiva y también “lo autorizaron para que presentara la acción de tutela”. En esa línea, la actora manifestó que: “expreso mi voluntad de que se me concedan los derechos pedidos en la tutela y amparados por el Juzgado de Bello, para que así me protejan y se me siga pagando la pensión”³⁰.

Respuesta de COLPENSIONES³¹

En primer lugar, la directora de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES allegó copia de la Resolución 04336 del 5 de septiembre de 1991, por medio de la cual el Instituto de Seguros Sociales le concedió una pensión de jubilación al señor Jaime de Jesús Ortega Gaviria, padre de la accionante³². Respecto de esta prestación, la entidad informó que a la fecha de la radicación del escrito en sede de revisión no existe una persona diferente a la accionante que reclame un mejor derecho ni ha procedido a efectuar algún reconocimiento o pago de la pensión a favor de otra persona natural³³.

En segundo lugar, COLPENSIONES aportó informe técnico de investigación adelantado por la entidad con el propósito de determinar la dependencia económica de la señora Alina Claudia Ortega Taborda con su padre fallecido. Esta investigación realizada a través de entrevistas, consulta de bases de datos, cotejo de documentación y labores de campo, concluyó que “se logró confirmar que la señora Alina Claudia (...) dependía económicamente de manera parcial del señor Jaime de Jesús (...), hasta el día 2 de febrero de 2019, fecha en que fallece el causante”³⁴.

En tercer lugar, la entidad aportó copia de la Circular 01 del 1° de octubre de 2012, por medio de la cual establece “criterios jurídicos básicos de reconocimiento pensional”. La normativa laboral no incluye una disposición jurídica que expresamente indique que el

reconocimiento de la pensión sustitutiva o de sobrevivientes solo opera cuando la fecha de estructuración de la PCL sea anterior al fallecimiento del causante. Sin embargo, la circular prevé que el momento de la causación “(...) es la fecha de fallecimiento del afiliado o pensionado”.

Por último, COLPENSIONES presentó copia de los escritos, peticiones, quejas y reclamos formulados por la accionante, a nombre propio y en representación:

Fecha

Asunto

Respuesta

6 de junio de 201935

Solicitud

Solicita la determinación de la pérdida de la capacidad laboral

12 de noviembre de 201936

Petición

Presenta queja por la demora en la valoración de pérdida de la capacidad laboral.

30 de junio de 202037

Petición

Solicita constancia de ejecutoria y firmeza del dictamen.

18 de agosto de 202038

Solicitud

Solicita el reconocimiento de prestación económica en condición de hija en estado de invalidez.

15 de octubre de 202039

Reposición y en subsidio apelación.

Presenta recursos administrativos contra la resolución del 1° de octubre de 2020. El escrito contiene el poder suscrito por la demandante y el recurso de reposición y, en subsidio, apelación. Además, hay un formato que suscribe el abogado como manifestación de inconformidad contra el dictamen de PCL.

5 de marzo de 202140

Pago de honorarios junta regional

Solicita priorizar el trámite de pago de honorarios para la junta regional, ya que lleva 5 meses en espera.

Igualmente, la entidad allegó copia de cada una de las respuestas que generó en el trámite de los procedimientos de PCL y reconocimiento de la pensión sustitutiva de la accionante41:

Fecha

Asunto

Respuesta

6 de mayo de 2019

Determinación de PCL

Informa que la solicitud fue recibida y la entidad procederá a realizar el trámite que en derecho corresponda.

25 de julio de 2019

Reconocimiento sustitución pensional

Informa que la solicitud fue recibida y la entidad procederá a realizar el trámite que en

derecho corresponda.

Inconformidad por la demora en el trámite de PCL

Señala que, de acuerdo con el Decreto 019 de 2012, la determinación del estado de invalidez corresponde a un procedimiento conformado por diferentes etapas. En ese momento, se encontraba en espera del dictamen preliminar.

5 de agosto de 202043

Constancia de ejecutoria

Señala que debido a que ninguna de las partes manifestó su inconformidad, el dictamen queda ejecutoriado desde el 5 de agosto de 2020.

18 de agosto de 202044

Reconocimiento del derecho de sustitución pensional

Indica que la demandante debe adoptar declaración bajo la gravedad del juramento en la que conste la dependencia económica con el pensionado.

1 de octubre de 202045

Resolución 211023

Niega la solicitud de sustitución pensional de la accionante porque la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral es posterior al deceso del causante.

15 de octubre de 202046

Manifestación de Inconformidad

Informa que la solicitud fue remitida al área correspondiente a través del trámite de recepción de documentos de medicina laboral.

8 de marzo de 202147

Solicitud pago de honorarios

Indica que, debido a la renuncia de la peticionaria en presentar recursos en sede administrativa, el dictamen de PCL quedó ejecutoriado el 5 de agosto de 2020.

7 de julio de 202148

Resolución SUB157420

En vista de la decisión adoptada en primera instancia por el Juzgado Primero de Familia del Circuito de Bello, COLPENSIONES reconoce la sustitución provisional de la pensión a favor de la accionante, en cuantía de \$908.526.00 M/C.

16 de diciembre de 202149

Resolución SUB 335737

Debido a la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, que negó la acción de tutela, revocó la resolución del 7 de julio de 2021 que concedió la prestación económica.

8 de marzo de 202250

Resolución SUB 65201

Ordena a la accionante reintegrar la suma de \$ 33.767, 746, 00 M/C. y remite el asunto a la dirección de cartera para el inicio del cobro coactivo.

Traslado de pruebas por COLPENSIONES51

La directora de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES indicó que el Grupo de Calificación de la Dirección de Medicina Laboral procedió a emitir un nuevo dictamen de pérdida de la capacidad laboral de la accionante, como consecuencia de las pruebas documentales allegadas al expediente de tutela y los soportes de la historia clínica. A través del dictamen DML 4666179 del 3 de mayo de 2022, COLPENSIONES determinó que la

accionante aún acredita un 55% de PCL, pero ahora con fecha de estructuración del 29 de abril de 2014. Esta corrección la realizaron porque el dictamen previo se emitió “sin tener en cuenta los antecedentes expuestos en el año 2014”⁵². Además, el nuevo dictamen agregó que la actora está en estudio de un diagnóstico de “parkinsonismo por medicamentos”, se extravía cuando sale sola a la calle, no puede llevar a cabo una conversación, requiere ayuda para vestirse y se le dificulta comer por un temblor crónico.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia. Lo anterior, de conformidad con los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis y problema jurídico

1. En el caso objeto de estudio, COLPENSIONES negó la pensión sustitutiva reclamada por la accionante en su condición de hija en estado de invalidez del causante Jaime de Jesús Ortega Gaviria. La entidad argumentó que, de acuerdo con lo previsto en la Circular 01 del 1° de octubre de 2012, la sustitución pensional reclamada por un hijo en situación de invalidez únicamente aplica en el evento en que la PCL superior al 50% acontece con anterioridad al deceso del pensionado. Lo anterior, porque la fecha de causación de este tipo de prestaciones económicas está determinada por el momento en el cual fallece el pensionado. En el caso de la accionante, la fecha de estructuración determinada en el dictamen de PCL fue el 4 de febrero de 2019, esto es, luego de la muerte del causante (2 de febrero de 2019), por lo que, a juicio de COLPENSIONES, la actora no tiene derecho a la sustitución pensional solicitada.

1. La señora Taborda Ortega interpuso acción de tutela por la presunta violación de los

derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social, y solicitó que se ordenara a COLPENSIONES reconocer su derecho pensional como hija en situación de invalidez. Para ello, argumentó que: (i) la entidad no tuvo en cuenta que su enfermedad (esquizofrenia paranoide) fue catalogada como degenerativa, progresiva y crónica cuya evolución viene desde 2014; y (ii) acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 para el reconocimiento de la prestación.

1. En primera instancia, el juez de tutela amparó los derechos fundamentales reclamados por la accionante porque comprobó que la enfermedad y sus secuelas preexistían al deceso del causante y, además, acreditó los requisitos legales para el reconocimiento de la sustitución pensional. COLPENSIONES impugnó esta determinación bajo el argumento de que la acción de amparo no satisface el presupuesto de subsidiariedad, porque al impactar el patrimonio público, la demandante debió cumplir el grado mínimo de diligencia administrativo y acudir al juez natural de la causa. El ad quem revocó el fallo de primera instancia y en su lugar denegó la protección de los derechos fundamentales, ante la ausencia de un poder especial para formular la acción de tutela en representación de la señora Ortega Taborda.

1. En el traslado de pruebas en sede de revisión, COLPENSIONES allegó un nuevo dictamen de PCL de la accionante con fecha de estructuración anterior al deceso del padre de la accionante (29 de abril de 2014). Sin embargo, no informó acerca del reconocimiento de la solicitud pensional.

1. De acuerdo con lo expuesto, la Sala inicialmente debe valorar la configuración de una posible carencia actual de objeto por un hecho superado, derivado del traslado de pruebas realizado por COLPENSIONES y, posteriormente, verificar los requisitos para la procedencia excepcional de la acción de tutela. De constatarse la competencia del juez constitucional, a la Sala Sexta de Revisión le corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

¿COLPENSIONES vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social de la accionante, como consecuencia de su decisión de negar el reconocimiento de la sustitución pensional como hija en estado de invalidez y dependiente económica del pensionado, con fundamento en que la fecha de estructuración de la invalidez es posterior al fallecimiento del causante, sin considerar que la enfermedad de la peticionaria es catalogada como degenerativa, crónica y progresiva?

Cuestión preliminar: carencia actual de objeto por hecho superado

1. Existen tres hipótesis en las que se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto: (i) cuando se presenta un daño consumado; (ii) cuando existe un hecho superado; y, (iii) cuando ocurre un hecho sobreviniente que hace inocuo el objetivo de la sentencia⁵³.

1. La primera de estas hipótesis sucede cuando el daño o afectación que con la acción de tutela se pretendía evitar ha ocurrido. De esta manera, ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez constitucional dé una orden al respecto. La segunda hipótesis, esto es, el hecho superado, supone que entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se superó la vulneración a los derechos fundamentales del actor o actora. De este modo, cesa la afectación y resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado de desconocer⁵⁴. Por último, la ocurrencia de un hecho sobreviniente remite a cualquier circunstancia [distinta al daño consumado y al hecho superado] que genera que la orden no surta ningún efecto en la práctica y, por lo tanto, el amparo caiga en el vacío⁵⁵.

1. El 3 de mayo de 2022, fecha posterior a la selección de este asunto para revisión a cargo de la presente Sala, COLPENSIONES remitió a la Corte Constitucional un nuevo dictamen de

pérdida de la capacidad laboral de la accionante. A través del formulario DML 4666179, el Grupo de Calificación de la Dirección de Medicina Laboral de esa entidad modificó la fecha de estructuración de la PCL fijada en el dictamen emitido el pasado 24 de abril de 2020. Al respecto, cambió la fecha del 4 de febrero de 2019, determinada por la última valoración psiquiátrica que fijó el manejo de medicamentos reciente, por el 29 de abril de 2014, establecida según la evolución y antecedentes de la enfermedad. El cambio de fecha en la estructuración de la enfermedad incide en la causación de la prestación, en tanto que, con la primera evaluación ésta se produciría dos días después del fallecimiento del padre de la accionante, mientras que con la segunda valoración de la PCL se produjo cuando el pensionado gozaba del derecho.

1. Para la Sala, aunque la prueba allegada por COLPENSIONES incide en el problema jurídico y la discusión que desde un inicio plantearon las partes ante el juez de tutela, la actuación informada por la demandada no tiene la potencialidad para cesar la afectación de los derechos fundamentales alegados por la accionante. Si bien el cambio de la fecha de estructuración de la PCL es un punto relevante del asunto que deberá resolver la Corte, COLPENSIONES no presentó información adicional ni emitió un pronunciamiento expreso respecto de la pretensión principal de la tutela asociada al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional ni al tiempo a partir del cual se concedería la prestación.

1. Ante la jurisdicción constitucional, la parte actora no solo reclama que la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral corresponda con su situación médica e impacto de una enfermedad degenerativa y crónica en la vida diaria, sino que, ante su condición de debilidad manifiesta, se reconozca la prestación económica negada por COLPENSIONES. Por lo tanto, al no emitirse un pronunciamiento específico sobre el reconocimiento de la sustitución pensional, ni allegarse los documentos que soportarían su entrega, para la Sala continúa la posible afectación de los derechos reclamados por la accionante y, con ello, al parecer, la necesidad de una conducta de la entidad demandada que supere esta situación o restablezca las prerrogativas lesionadas. Cabe recordar que, en respuesta a las preguntas formuladas por la Magistrada Sustanciadora, la accionante informó

que el pago de la pensión que fue reconocida por orden del juez de tutela de primera instancia, fue suspendido sin explicación alguna. Luego, el pronunciamiento de fondo de esta Corporación es necesario y urgente.

Examen de procedencia de la acción de tutela

1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado cuatro presupuestos de procedencia de la acción de tutela, aplicados de manera pacífica y reiterada, los cuales se verificarán a continuación en la presente solicitud:

Legitimación en la causa por activa

1. De acuerdo con el artículo 86 superior y 10° del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser formulada: (i) por la persona que sufre la violación o amenaza de sus derechos fundamentales o demuestra tener un interés directo y particular en el amparo. Además, el recurso de amparo puede ser interpuesto (ii) a través de representante legal cuando se trata de una persona jurídica o el afectado es un menor de edad; (iii) por medio de agente oficioso, quien actúa en representación de una persona que no se encuentra en posibilidad física, psíquica o de cualquier otro tipo para demandar la protección de sus derechos; y (iv) mediante apoderado judicial, en cuyo caso debe ser abogado en ejercicio y acreditar esa condición⁵⁶.

1. Para determinar el cumplimiento del requisito de legitimación por activa cuando se ejerce el derecho de postulación en materia de tutela, la Corte ha manifestado que el apoderamiento judicial es un acto jurídico formal que se concreta mediante un poder que se presume auténtico. Dicho poder debe ser especial, ya que se confiere para la protección y defensa de los derechos fundamentales en un caso específico y no para la promoción de diferentes actuaciones judiciales. Además, debe estar destinado a un profesional del derecho

habilitado con tarjeta profesional⁵⁷.

En materia de tutela los poderes especiales en los que se faculta a un abogado para actuar en nombre y representación de una persona deben identificar fácilmente y de forma expresa: (i) los datos tanto de poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento que causa el litigio; y (iv) el derecho fundamental que se procura salvaguardar y garantizar. Por lo tanto, la Corte ha indicado que un poder otorgado para un acto o procedimiento no sirve para legitimar una actuación posterior en un litigio de diferente naturaleza jurídica, incluida la constitucional⁵⁸.

1. No obstante, esta Corporación ha aplicado los principios de eficacia, celeridad e informalidad que orientan el procedimiento de tutela para adoptar una decisión que, en el marco de las circunstancias específicas del caso, responda a la necesidad de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. En concreto, se admite la procedencia de la acción de tutela, aun en el evento en que existe controversia sobre la legitimidad del apoderado judicial, cuando existe una manifestación clara y expresa del titular de los derechos respecto de la solicitud constitucional y la improcedencia le acarrea una carga desproporcionada y grave sin que los problemas en el ejercicio del derecho de postulación le sean imputables al actor⁵⁹.

1. En este evento, la jurisprudencia constitucional ha valorado si, en las condiciones específicas del caso examinado, es posible advertir: (i) una situación de vulnerabilidad de quien actuó de buena fe, con confianza, seguridad y credibilidad en la palabra de su apoderado; (ii) el grado de conocimiento especializado del titular de los derechos y la culpa del abogado, cuya consecuencia jurídica no debe trasladarse al tutelante; (iv) la declaratoria tardía de improcedencia de la acción de tutela que le impidió al titular tomar una medida oportuna para evitar las consecuencias procesales de la actuación irregular de su abogado; y, (v) la consecuencia desproporcionada y grave para el accionante, quien se vería obligado a presentar una nueva solicitud de amparo con el propósito de obtener la protección de sus derechos amenazados o vulnerados⁶⁰.

1. En el presente caso, la Magistrada Sustanciadora requirió al abogado para que allegara el poder especial para la presentación de la acción de tutela en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, el apoderado presentó en dos oportunidades el mismo poder que radicó el 15 de octubre de 2020 ante COLPENSIONES. Dicho acto, como expuso el ad quem, en principio, no satisface los requisitos de un poder especial para la presentación de la acción de tutela. El documento no establece la persona jurídica contra la que se presenta la actuación, ni los derechos fundamentales que se procuran salvaguardar. En consecuencia, como ya ha insistido esta Corporación, no puede legitimarse una actuación posterior, incluida una acción de tutela, con un poder otorgado para un acto previo y de distinta naturaleza jurídica.

Sin embargo, en sede de revisión la accionante manifestó de manera clara y expresa la necesidad de amparo de los derechos fundamentales ante su situación de vulnerabilidad, carencia de recursos económicos y las limitaciones cognitivas derivadas de su enfermedad⁶¹. Para la Sala, la demandante es una persona que actuó de buena fe y con el convencimiento de que su apoderado adelantaría todas las gestiones administrativas y judiciales necesarias para obtener el reconocimiento de la pensión sustitutiva. Desde el 8 de octubre de 2020 lo facultó no solo para la interposición del recurso de reposición y en subsidio apelación contra la resolución que le negó el derecho pensional, sino para que adelantara todas las actuaciones para obtener la prestación económica, entre ellas, la presentación de una acción de tutela. De este modo, confió en la gestión de su abogado, de quien se presume debe contar con el conocimiento necesario para que una solicitud, acción o demanda cumpla con los requisitos mínimos de procedencia o admisión.

1. Asimismo, la Sala encuentra que el hecho de que el poder no cumpla con todos los requisitos fijados en la jurisprudencia constitucional, en particular, la presentación de un poder especial que individualice a las partes, la pretensión y/o derechos fundamentales que se consideran amenazados o vulnerados, no es una circunstancia imputable a la titular de los derechos, sino de quien tiene su representación judicial. Por lo tanto, de acuerdo con los principios de celeridad, eficacia e informalidad que rigen la acción de tutela, la Corte estima que esta circunstancia no puede trasladarse automáticamente a la actora para declarar la improcedencia de la actuación constitucional, como lo decidió de manera previa el ad

quem.

1. En primer lugar, la falta de cumplimiento de los requisitos para la representación de la accionante por parte del apoderado judicial no fue una circunstancia advertida desde un inicio por el juez de tutela, para que la titular gestionara de manera oportuna la defensa de sus derechos fundamentales. En segundo lugar, conlleva una carga desproporcionada, ya que se imponen obstáculos procesales a alguien que padece una discapacidad de orden cognitivo, cuando es clara su voluntad de solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales. Y, tercero, la improcedencia del amparo, soportada en la conducta negligente del abogado, haría más gravosa la situación de la titular de los derechos. No solo por su enfermedad sino por el cuadro de vulnerabilidad que se narra, según el cual la falta de recursos económicos y la necesidad de medicamentos permanentes para mantenerse estable, conllevarían a una mayor desprotección de los derechos que se consideran lesionados y, por lo tanto, de ser el caso, una intervención tardía del juez constitucional.

1. En esas circunstancias, la Sala concluye que, en el marco de las condiciones específicas del caso, la solicitud de amparo cumple con los requisitos de legitimación en la causa por activa. Esto, porque a pesar de que el abogado allegó un poder que no cumple con todas las condiciones previstas en la jurisprudencia de este Tribunal, la accionante realizó una manifestación clara y expresa respecto de la necesidad de proteger sus derechos fundamentales frente a su vulneración por parte de COLPENSIONES, que, en atención a los principios de celeridad, eficacia e informalidad en materia de tutela, suple esta condición.

Legitimación en la causa por pasiva

1. La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada⁶². Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la

acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

En el presente caso, la acción de tutela se interpone en contra de COLPENSIONES por la emisión de la Resolución 211023 del 1° de octubre de 2020 que negó la sustitución pensional reclamada por la accionante, en su condición de hija en situación de invalidez y dependiente del señor Jaime de Jesús Ortega Gaviria. De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, esta entidad constituye la parte pasiva de la acción, en la medida en que se trata de la autoridad que adelantó la actuación que se tilda transgresora de los derechos fundamentales de la accionante y adicionalmente cuenta con la potestad para adoptar una determinación específica respecto de la pretensión que origina la acción de tutela⁶³. En consecuencia, este requisito se encuentra acreditado.

Inmediatez

1. De conformidad con el artículo 86 superior, la acción de tutela pretende la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados. De acuerdo con este precepto, la jurisprudencia de esta Corte indica que la procedencia de la actuación constitucional está supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Significa lo anterior que, por regla general, para que proceda la acción de tutela no puede transcurrir un periodo de tiempo excesivo, irrazonable o injustificado, después de la actuación u omisión que dio lugar al menoscabo de derechos⁶⁴.

1. Si bien la acción de tutela no tiene término de caducidad⁶⁵, la solicitud debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza. La jurisprudencia señala que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde a la autoridad judicial establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial. El juez debe examinar si se trata de una acción de protección inmediata, de quien recurre a ella en búsqueda de determinar la situación rápidamente y, por lo tanto, demuestra el agravio real que se denuncia⁶⁶.

1. En el presente caso, la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva fue negada por COLPENSIONES el 1° de octubre de 2020. El 15 de octubre siguiente, a través de apoderado, la accionante radicó recurso de reposición y en subsidio apelación contra esa determinación. Sin respuesta a estos recursos, la última actuación que registra la entidad es del 5 de marzo de 2021, negada el 8 de marzo de 2021, porque el dictamen de PCL se encuentra ejecutoriado. Por su parte, la acción de tutela se presentó el 8 de junio de 2021, esto es, transcurridos ocho meses desde que el abogado interpuso los recursos administrativos contra la decisión que denegó el reconocimiento pensional y tres meses desde la última decisión adoptada por COLPENSIONES en el caso concreto. En consecuencia, la acción constitucional se formuló en un tiempo razonable desde el momento en que se negó la prestación y se optó por mantener la decisión administrativa.

Subsidiariedad

1. En el evento que la acción de tutela reclama la protección de derechos pensionales, el legislador establece un procedimiento judicial para dirimir las controversias que surgen entre las autoridades encargadas del reconocimiento y pago de prestaciones pensionales y los afiliados, usuarios y beneficiarios, ya sea ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o en la jurisdicción ordinaria laboral.

Respecto de la primera, el artículo 104.4 del CPACA⁷², dispone la competencia de los jueces administrativos para conocer los litigios que surgen entre las administradoras de pensiones y los empleados públicos, esto es, aquellos vinculados por medio de una relación legal y reglamentaria con el Estado. Por su parte, el artículo 2.473 del Código Procesal del Trabajo⁷⁴, establece la competencia general de la jurisdicción ordinaria para conocer el resto de las disputas asociadas a la prestación de los servicios de seguridad social, entre ellas, las que surgen entre particulares y fondos de pensión.

Por tal razón, la Corte Constitucional ha insistido que la acción de tutela no procede como

mecanismo principal ni definitivo para proteger el derecho a la seguridad social ni para discutir las decisiones adoptadas por las entidades administradoras de los regímenes de pensión⁷⁵. En consecuencia, el recurso de amparo no puede ser utilizado como una vía para reemplazar los cauces legales contemplados para la protección de intereses o derechos relativos a la seguridad social, ni convertirse en una instancia judicial alternativa a la del órgano judicial competente o enmendar deficiencias presentadas en el curso del procedimiento judicial diseñado para tal fin⁷⁶.

1. Sin embargo, cuando la falta de reconocimiento de los derechos pensionales provoca la afectación o amenaza inmediata de derechos fundamentales, esta Corporación ha admitido de manera excepcional la procedencia de la acción de tutela, siempre que:

Primero, el actor acredite las razones por las cuales el mecanismo de defensa judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente afectados o, en su lugar, demuestre que se está en presencia de un perjuicio irremediable⁷⁷. En el evento que el mecanismo de defensa judicial no sea eficaz, el amparo será definitivo⁷⁸. En cambio, cuando se discuta la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, la decisión a adoptarse será transitoria⁷⁹.

Para determinar la efectividad del mecanismo judicial ordinario, la Corte ha indicado que es indispensable tener en cuenta las circunstancias del caso y la condición de sujeto de especial protección que pueda tener la persona que acuda al amparo, como ocurre, por ejemplo, con las personas en situación de discapacidad⁸⁰. En estas circunstancias, la Corte ha reconocido una mayor flexibilidad respecto del cumplimiento del requisito de subsidiariedad, ya que el juez de tutela debe brindar un tratamiento diferencial al accionante y verificar si este se encuentra en la imposibilidad de ejercer el medio de defensa, en igualdad de condiciones al común de la sociedad⁸¹. De esa valoración dependerá establecer si la vía judicial ordinaria realmente es efectiva en el asunto y, en consecuencia, el requisito de subsidiariedad se cumple en el caso concreto⁸².

Segundo, el actor debe demostrar que la falta de reconocimiento y pago de la prestación económica reclamada ocasiona un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, especialmente de su derecho al mínimo vital. En relación con solicitudes relativas a la

entrega de la pensión de sobrevivientes o del derecho a la sustitución pensional, la Corte de manera expresa ha señalado que la negativa de las administradoras y fondos de pensión puede ocasionar una grave afectación de los derechos fundamentales de los beneficiarios, ya que se trata de personas que, ante la ausencia del causante, quedan en principio desprovistas de los recursos básicos para su subsistencia y vida en condiciones dignas. Por lo tanto, la controversia que, en un inicio, podría ser resuelta por la jurisdicción competente, se convierte en un conflicto constitucional, de amenaza de prerrogativas iusfundamentales, que le correspondería decidir al juez de tutela⁸³.

Tercero, el actor acredita un grado mínimo de diligencia para lograr la protección del derecho o los derechos fundamentales invocados. A modo de ejemplo, la Corte reseña que esta carga exige actuaciones del peticionario tendientes a radicar solicitudes, quejas o reclamos para obtener el reconocimiento pensional, interponer recursos en contra de las decisiones administrativas desfavorables y, en general, una actitud diligente encaminada a alcanzar un pronunciamiento de la administración o el fondo de pensión respectivo⁸⁴.

1. En orden de lo expuesto, la Sala concluye que la jurisprudencia constitucional admite de manera excepcional la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional, en aquellos casos en los que se verifican: (i) las razones por las cuales el medio de defensa judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente afectados o, en su lugar, se está en presencia de un perjuicio irremediable; (ii) su falta de reconocimiento y pago genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular del derecho al mínimo vital; y (iii) se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado tendiente a obtener dicho reconocimiento.

1. En el presente caso, en lo referente a la acreditación de los requisitos previamente expuestos para la procedencia excepcional de la acción de tutela, esta Sala encuentra que:

(i) A partir del contexto general de la acción de tutela y las actuaciones adelantadas en sede

1. De lo expuesto, la Sala concluye que la accionante: (i) se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta, dada la delicada situación de salud que la califican como una persona en condición de discapacidad; (ii) acreditó la afectación a su mínimo vital como resultado de la falta del reconocimiento prestacional y la dependencia económica de su padre fallecido; y (iii) demostró diligencia para obtener la calificación de su grado de invalidez y reclamar el derecho a la sustitución pensional. Por estas razones, resulta procedente la acción de tutela. A continuación, la Sala entrará a analizar el problema jurídico de fondo.

El derecho a la sustitución pensional de los hijos en situación de invalidez y los requisitos para su reconocimiento. Reiteración de jurisprudencia⁹⁰

1. El artículo 48 de la Constitución establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Además, dispone que los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del sistema general de pensiones.

1. Los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003, que modificaron los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, prevén las condiciones, beneficiarios y requisitos para adquirir el derecho a la pensión de sobrevivientes. La norma diferencia dos posibles condiciones del causante al momento de su muerte: ser afiliado o pensionado. En el primero, es decir, cuando el causante todavía realiza aportes al régimen de pensión, la jurisprudencia señala que los beneficiarios de este accederán a una pensión de sobrevivientes. En el segundo evento, esto es, cuando el causante ya goza de su pensión de vejez o invalidez, se trata de una sustitución pensional⁹¹.

La diferencia radica en que la pensión de sobrevivientes constituye una nueva prestación económica para las administradoras o fondos de pensión, dado que cuando el afiliado fallece se genera para sus familiares una pensión no reconocida de forma previa al causante⁹². En

cambio, el derecho a la sustitución pensional constituye una garantía que le asiste al grupo familiar del pensionado para reclamar, en su nombre, la prestación ya recibida⁹³. De manera que, la pensión sustitutiva se presenta como una subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que recibía su titular y no la generación de una prestación nueva o diferente.

1. En ambos escenarios esta prestación económica tiene como finalidad constitucional y legal impedir que, tras la muerte de la persona afiliada al sistema de seguridad social o pensionada, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar las cargas materiales y económicas de su fallecimiento⁹⁴. Es decir, responde a la necesidad de mantener para los beneficiarios el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida el causante para que su ausencia repentina no se traduzca en un cambio radical de las condiciones de vida de quienes dependían de él⁹⁵.

1. Para determinar el orden de prelación de los beneficiarios tanto de la pensión de sobrevivientes como de la sustitución pensional, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, establece que serán beneficiarios del causante en primer orden el cónyuge supérstite o compañero permanente, los hijos menores de 18 años, aquellos que estudian hasta los 25 años y quienes se encuentran en estado de invalidez. A falta de estos, serán beneficiarios los padres del causante y posteriormente los hermanos en condición de invalidez si dependían económicamente de éste⁹⁶.

1. En lo que respecta a la situación jurídica de los hijos en situación de invalidez, el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, indica lo siguiente:

“Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: (...) c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían

económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993⁹⁷".

1. Conforme al contenido del texto expuesto, la Corte Constitucional ha reiterado que, en el caso de los hijos en condición de invalidez, para que se reconozca el derecho a la sustitución pensional, es necesario que se: (i) acredite la relación de filiación entre el padre fallecido y el hijo en estado de invalidez; (ii) demuestre una relación de dependencia económica con el causante; y, (iii) pruebe que el solicitante de la pensión se encuentra en situación de discapacidad y que la misma hubiese generado una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%⁹⁸.

1. En relación con el primer requisito, el parágrafo del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que modifica el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, dispone que el vínculo entre el padre y el hijo será el determinado en el Código Civil. Al respecto, el artículo 35 del Código Civil señala que el parentesco de consanguinidad es la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz o que están unidas por los vínculos de la sangre. Por ello, el artículo 1399 del Decreto 1889 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993, dispone que el parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivencia se probará por regla general con el certificado del registro civil.

1. Respecto de la segunda exigencia, a través de la Sentencia C-066 de 2016¹⁰⁰, la Corte Constitucional declaró exequible el requisito de dependencia económica previsto por el Legislador para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y sustitución pensional a favor de los hijos en situación de invalidez¹⁰¹. Sin embargo, dispuso la inexequibilidad de la expresión "esto es, que no tienen ingresos adicionales", contenida en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

un diagnóstico médico, deberán valorarse. En caso contrario, se desconoce la obligación de prestar una protección especial a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta¹⁰³.

1. Adicionalmente, la Corte ha precisado que a la persona que alega su condición de beneficiario de la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional, en calidad de hijo en estado de invalidez, le corresponde acreditar el cumplimiento de cada uno de los requisitos previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 al momento del deceso del causante¹⁰⁴. En la misma línea desarrollada por la Corte Suprema de Justicia¹⁰⁵, esta Corporación manifestó que los requisitos de invalidez y dependencia económica deben estar acreditados al momento del fallecimiento del afiliado o pensionado, dado que es en esa fecha que se causa la prestación económica y no con posterioridad.

Por lo tanto, la pérdida de la capacidad laboral que se estructura con posterioridad al deceso del causante no sirve para solicitar la sustitución de la prestación o la pensión de sobrevivencia¹⁰⁶. No obstante, de manera excepcional, será posible otorgar la sustitución en circunstancias en las que el estado de invalidez surge con posterioridad a la muerte del causante en aquellos eventos en los que, antes de presentarse el estado de invalidez, el hijo ya vive con una enfermedad o padecimiento, vigente al momento del deceso del causante, que le impedía procurarse por sus propios medios y recursos una vida digna¹⁰⁷.

1. De conformidad con lo expuesto, de acuerdo con el literal c) del artículo 47 de la citada Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, interpretado por la Corte, para efectos del reconocimiento de la sustitución pensional, en calidad de hijo en estado de invalidez, el beneficiario deberá demostrar:

(i) La relación de filiación con la persona fallecida por medio del certificado de registro civil de nacimiento y de defunción. No obstante, el juez de tutela podrá tener en cuenta otros medios de prueba que permitan construir un indicio suficiente sobre el grado de parentesco entre el padre y el hijo;

(ii) La condición de pérdida del 50% o más de su capacidad laboral del hijo acreditada por medio del dictamen emitido por el órgano competente (COLPENSIONES, ARL, EPS, compañías de seguro, Juntas regionales o Nacional de calificación de la PCL). Además, el juez de tutela podrá recurrir al acervo probatorio para valorar la situación de invalidez desde una perspectiva integral; y

(iii) La relación de dependencia económica entre el padre fallecido y el hijo en situación de invalidez, que no excluye que los segundos puedan percibir ingresos adicionales, siempre y cuando no los convierta en autosuficientes económicamente para proveerse una vida digna.

El dictamen de pérdida de capacidad laboral y la determinación de la fecha de estructuración en el caso de enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas. Reiteración de jurisprudencia¹⁰⁸

1. El artículo 38 de la Ley 100 de 1993 fija el concepto de invalidez superior al 50% de la capacidad laboral y establece que el dictamen se adoptará de acuerdo con el Manual Único de Calificación de la Invalidez que expida el Gobierno Nacional.

1. En la actualidad, el Manual Único de Calificación de la Invalidez se desarrolla en el Decreto 1507 de 2014¹⁰⁹. Esta reglamentación reconoce explícitamente que la calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional es un concepto técnico que describe el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico, mental y social que le permiten a una persona desempeñarse en un trabajo, así como las habilidades motoras, de procesamiento, comunicación e integración que le sirven para llevar a cabo acciones de la vida diaria y ocupacionales (artículo 3°)¹¹⁰.

La reglamentación también considera la importancia de una valoración del daño con enfoque integral. Esta perspectiva permite que el análisis de la condición de salud sea de manera completa y detallada. Por ejemplo, que incluya varias categorías distintas a la enfermedad, como ocurre con los trastornos, traumatismos y lesiones, y considere circunstancias

adicionales como los efectos del embarazo, envejecimiento, estrés, anomalías o predisposiciones genéticas. Además, el Manual Único de Calificación de la Invalidez dispone que toda determinación de la condición de salud estará basada en la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud publicada y actualizada por la Organización Mundial de la Salud.

1. El Decreto 1507 de 2014 precisa que la fecha de estructuración es uno de los elementos que debe contener el dictamen de pérdida de la capacidad laboral. Según esta normativa, la fecha de estructuración: (i) se entiende como el momento en que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional como consecuencia de una enfermedad o accidente; (ii) se determina con base en la evolución de las secuelas que le quedaron; y (iii) para considerar su estado de invalidez, dicha fecha, al momento en el que la persona es evaluada, debe alcanzar el 50% de PCL.

El artículo 3° del Decreto 1507 de 2014 precisa los elementos que debe tener en cuenta el calificador para argumentar la fecha de estructuración de la PCL. Como regla, señala que la fecha de estructuración debe soportarse en la historia clínica, los exámenes clínicos y la ayuda diagnóstica y puede ser anterior o corresponder con la fecha en que se emite el dictamen de PCL. Adicionalmente, establece que en los casos en que no exista historia clínica, deberá apoyarse en la historia natural de la enfermedad.

1. De conformidad con el contenido normativo expuesto, en sede de revisión de tutelas, la Corte Constitucional ha examinado casos en los cuales los accionantes discuten la vulneración de sus derechos fundamentales por una determinación equivocada de la fecha de estructuración de la PCL. Uno de estos escenarios ha sido la definición de esta fecha en el caso de enfermedades crónicas, degenerativas y congénitas.

1. En lo que interesa en esta oportunidad, la Corte ya ha examinado la situación de hijos y hermanos en condición de invalidez que solicitaron el reconocimiento del derecho a la

