

Sentencia T-321/18

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-Procedencia excepcional cuando afecta derechos fundamentales

SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Régimen jurídico

SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza, finalidad y principios constitucionales

Principios constitucionales tales como la solidaridad , la defensa de la familia como núcleo fundamental de la sociedad , el derecho irrenunciable a la seguridad social de todos los habitantes del país , la obligación del Estado de proteger a los menores de edad , a los adultos mayores y a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta , y la garantía de un mínimo vital y móvil concurren en esta prestación para salvaguardar a aquellas personas más cercanas al causante que, ante su ausencia, han quedado desamparadas.

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES PARA HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Requisitos

La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al subrayar que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la sustitución pensional y/o la pensión de sobrevivientes no pueden extralimitarse en la exigencia de requisitos adicionales a los contemplados en la ley, y están obligadas a acoger íntegramente el mandato constitucional de dar prevalencia al derecho sustancial sobre las formalidades.

IMPREScriptIBILIDAD DEL DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

La Sala reitera que las entidades administradoras de pensiones no pueden negar las solicitudes de sustitución pensional o de pensión sobrevivientes señalando que el peticionario formuló su reclamación de manera tardía, pues ello desconoce abiertamente la naturaleza imprescriptible e irrenunciable de los derechos pensionales.

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Vulneración por Colpensiones al limitar temporalmente la posibilidad de reclamar la sustitución pensional

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Orden de reconocer en forma proporcional al accionante y a su hermana como beneficiarios

Referencia: Expediente T-6.646.178

Acción de tutela formulada por Orfidia del Socorro Patiño de Pulgarín como agente oficiosa de Carlos Alberto Patiño Rueda, contra la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de 31 de octubre de 2017, por el cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Antioquia –Sala Penal– confirmó el del 22 de septiembre de 2017, proferido por el Juzgado 1º Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bello, Antioquia, dentro de la acción de tutela promovida por la ciudadana Orfidia del Socorro Patiño de Pulgarín como agente oficiosa del señor Carlos Alberto Patiño Rueda, contra la Administradora Colombiana de Pensiones –en adelante Colpensiones–.

El expediente de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número

Tres, mediante auto proferido el 23 de marzo de 2018, indicando como criterio orientador de selección la urgencia de proteger un derecho fundamental (criterio subjetivo), con fundamento en el artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015.

I. ANTECEDENTES

Actuando como agente oficiosa de su hermano, Carlos Patiño Rueda, la señora Orfidia del Socorro Patiño de Pulgarín formuló acción de tutela contra Colpensiones solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital[1]. Pasa la Sala a reseñar los aspectos centrales de la solicitud de amparo y las actuaciones procesales surtidas dentro del trámite constitucional:

1. Hechos

1.1. El día 20 de agosto de 2016 falleció el señor Heriberto Patiño Bedoya, quien disfrutaba de una pensión de vejez reconocida por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales mediante Resolución No. 6156 del 16 de junio de 1977.

1.2. En su calidad de hija en condición de invalidez del fallecido, la señora Alba Nury Patiño Rueda solicitó el reconocimiento y pago de pensión de sobrevivientes, la cual le fue reconocida por Colpensiones mediante Resolución GNR 48830 del 14 de febrero de 2017.

1.3. El señor Carlos Alberto Patiño Rueda, quien también es hijo del causante, fue calificado por Colpensiones, mediante dictamen del 2 de mayo de 2017, con una pérdida de capacidad laboral del 79,07% de origen común, con fecha de estructuración desde su nacimiento (el 27 de octubre de 1950) por diagnóstico de espina bífida, aunado a la amputación de una de sus extremidades inferiores y atrofia de la otra. En el dictamen también se señala que tiene 66 años, se encuentra desempleado, es soltero, cursó hasta el nivel educativo de primaria y está en el régimen subsidiado de salud.

1.4. Con el resultado del dictamen de pérdida de capacidad laboral que se le emitió, el accionante acudió a Colpensiones a reclamar, como hijo en situación de discapacidad, la sustitución pensional de su progenitor, pero por Resolución SUB 106213 del 23 de junio de 2017 la entidad resolvió desfavorablemente la solicitud, argumentando que ya había reconocido dicha prestación a la señora Alba Nury Patiño Rueda, sin que se hubiere

presentado otra persona reclamando su condición de beneficiario, dentro del mes siguiente a la publicación del edicto emplazatorio No. 154, término que transcurrió desde el 28 de diciembre de 2016 hasta el 28 de enero de 2017[2].

1.5 Interpuesto el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, contra dicho acto administrativo, la demandada mantuvo la decisión de negar el reconocimiento de la sustitución pensional, mediante Resoluciones SUB 152745 y DIR 13732 del 10 y 28 de agosto de 2017, respectivamente.

2. Contenido de la petición de amparo

El actor reclama la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital, por cuanto considera que la entidad accionada debió dispensar un trato igualitario a los dos hijos del causante, en razón a que ambos se encontraban en las mismas circunstancias que conforme a la ley les permite acceder a la sustitución pensional, y además porque al impedírsele el acceso a la prestación reclamada se ve comprometida seriamente su vida en condiciones de dignidad, dada su situación de manifiesta vulnerabilidad.

Con fundamento en lo anterior, según se desprende del libelo, solicita que se ordene a la referida administradora de pensiones que reconozca la pensión de sustitución a su favor.

Como respaldo de la solicitud de amparo, el escrito introductorio viene acompañado de los siguientes documentos:

§ Copia del dictamen realizado por Colpensiones a Carlos Alberto Patiño Rueda el 2 de mayo de 2017[3], conforme al cual el citado tiene una pérdida de capacidad laboral del 79,07% por enfermedad común congénita, con fecha de estructuración el 27 de octubre de 1950. En el diagnóstico se reseña “espina bífida no especificada, mano o pie en garra o en talipes, pie equinovaro o zambo adquiridos, amputación de miembros”.

Al mismo, se adjunta copia del oficio de notificación del dictamen al accionante el día 16 de mayo de 2017[4].

§ Copia de la Resolución SUB 106213 del 23 de junio de 2017, por medio de la cual Colpensiones niega el reconocimiento de la sustitución pensional solicitado por Carlos

Alberto Patiño Rueda con ocasión de la muerte de Heriberto Patiño Bedoya, con el argumento de que al momento de reconocer la pensión a Alba Nury Rueda Patiño se cumplió con el edicto emplazatorio dispuesto en el artículo 33 del Decreto 758 de 1990 sin que durante el término oportuno (un mes luego de la fecha de publicación) se hubieran presentado otras personas a reclamar el derecho a la sustitución pensional[5].

Se agrega el documento por medio del cual se notificó dicha determinación al peticionario[6].

§ Copia del recurso de reposición y subsidiario de apelación interpuesto por Carlos Alberto Patiño Rueda frente a la decisión contenida en la Resolución SUB 106213 del 23 de junio de 2017[7], en el cual explica que en los años 1986 y 1987 adelantó junto con su padre algunas gestiones ante el antiguo Instituto de Seguros Sociales con el fin de que cuando falleciera su progenitor se le reconociera como beneficiario de la sustitución pensional. Añade, además, que sólo pudo acudir a solicitar la prestación hasta después de que Colpensiones emitió la valoración de invalidez respectiva, lo cual ocurrió alrededor de 9 meses tras el deceso de su padre, sin que este sea un término desproporcionado o irrazonable.

§ Copia de la Resolución SUB 152745 del 10 de agosto de 2017, por la cual se confirma en sede de recurso de reposición la Resolución SUB 106213 del 23 de junio de 2017, por cuanto el interesado no solicitó el reconocimiento de la sustitución pensional durante el mes siguiente a la publicación del edicto 154 del 27 de diciembre de 2016, esto es, entre 28 de diciembre de 2016 y el 28 de enero de 2017[8].

Se adjunta el documento contentivo de la notificación de dicho acto administrativo al interesado[9].

§ Copia de la Resolución DIR 13732 del 24 de agosto de 2017, mediante la cual Colpensiones confirma en sede de recurso de apelación la decisión de no reconocer la sustitución pensional reclamada por el señor Carlos Patiño, contenida la Resolución SUB 106213 del 23 de junio de 2017, por las mismas razones que sustentaron la decisión desfavorable en primera instancia.

Se allega igualmente el formato de notificación de dicha resolución que resuelve el recurso

de apelación, pero no aparece suscrita por el interesado[10].

§ Copia de la cédula de ciudadanía del señor Carlos Alberto Patiño Rueda[11], en la que consta como fecha de nacimiento el 27 de octubre de 1950.

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

Mediante el Auto del 15 de septiembre de 2017, el Juzgado 1º Penal del Circuito de Bello admitió a trámite la demanda de tutela y ordenó la notificación del extremo pasivo.

La Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– dio respuesta a través de su representante judicial, quien manifestó que la solicitud elevada por el actor desconocía el carácter subsidiario de la acción de tutela, por cuanto la controversia planteada era del resorte de la jurisdicción ordinaria laboral, por tratarse de un litigio en torno a derechos prestacionales.

4. Fallo de tutela de primera instancia

Por sentencia del 22 de septiembre de 2017, el Juzgado 1º Penal del Circuito de Bello declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor Carlos Alberto Patiño a través de agente oficiosa.

Sustentó la anterior determinación en que el demandante no elevó la solicitud de reconocimiento de la pensión de sustitución de manera oportuna ante la entidad, aunado a que dispone de acciones ordinarias para reclamar el reconocimiento y pago de la prestación por conducto de los jueces laborales, en tanto no se demostró el riesgo de un perjuicio irremediable que habilitara la intervención del juez constitucional para dirimir la controversia.

5. Impugnación

Inconforme con la decisión del a quo, la agente oficiosa la impugnó. Sostuvo que era evidente la situación de vulnerabilidad en que se encontraba el agenciado en razón a las limitaciones que desde su nacimiento le han generado afecciones de salud, su avanzada edad y la imposibilidad de proveerse por cuenta propia de lo mínimo para una subsistencia digna, todo lo cual lo convertía en sujeto de especial protección constitucional y hacía

necesaria la protección por vía de tutela.

6. Fallo de tutela de segunda instancia

Por sentencia del 31 de octubre de 2017, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín –Sala Penal– confirmó la decisión de primer grado, tras reiterar los argumentos relativos al requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

Afirmó que a pesar de la edad y los padecimientos de salud del tutelante, no se aportó prueba de la inminencia de un perjuicio irremediable ni de que el actor fuera titular del derecho pensional que reclama, por lo que sus pretensiones no estaban llamadas a prosperar mediante este mecanismo excepcional de protección.

7. Actuaciones en sede de revisión

Mediante auto del 13 de junio de 2018, el magistrado sustanciador dispuso vincular al trámite a la señora Alba Nury Patiño Rueda, hermana del accionante y actual beneficiaria de la sustitución pensional, para que se pronunciara respecto de lo que a ella concerniera, en relación con la solicitud de amparo, teniendo en cuenta que le asiste interés en la causa en tanto podría verse afectada por las decisiones que eventualmente se adopten.

En la misma providencia se requirió a la agente oficiosa, para que explicara a la Corte cuáles son los motivos para actuar en esa calidad, y al agenciado, para que informara cuál es su ocupación y situación económica actual, así como quién se ha encargado de proporcionarle los recursos para solventar sus necesidades básicas en el pasado y en el presente.

Una vez notificada, la ciudadana vinculada refirió:

“Frente a las pretensiones aludidas en la demanda de amparo constitucional me pronuncio de la siguiente forma:

Coadyuvo la petición de amparo constitucional hecha por la agente oficiosa de mi hermano CARLOS ALBERTO PATIÑO RUEDA y respetuosamente solicito a su honorable despacho que una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de ley y las exigencias que aboga dicho trámite constitucional, se tutele el derecho a la igualdad y al mínimo vital invocados;

y posteriormente se reconozca el derecho a que la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de mi padre sea asignada a nosotros dos en calidad de hijos inválidos en una proporción del 50% para cada uno en razón a que ambos somos beneficiarios con igual derecho”[12].

A su turno, la agente oficiosa manifestó que actúa en representación del señor Carlos Alberto Patiño por cuanto desde la muerte de su padre ella ha velado por el cuidado y salud de su hermano.

El agenciado, por su parte, expresó que su situación económica es precaria y que no tiene una fuente de ingresos, ya que debido a su condición física nunca ha podido ejercer un trabajo –pues reiteró que cuenta con una pérdida de capacidad laboral del 79,07% ocasionada desde su nacimiento–, y aseguró que su fallecido padre era quien se hacía cargo de solventar todas sus necesidades, por lo que desde su muerte ha sido su hermana –la agente oficiosa– quien lo ha estado socorriendo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

En el asunto bajo estudio, el señor Carlos Alberto Patiño Rueda, actuando a través de su hermana Orfidia del Socorro Patiño de Pulgarín, reclama la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad, en vista de que Colpensiones le ha negado el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a la cual tendría derecho, debido a que se encuentra en condición de discapacidad y dependía económicamente de su fallecido progenitor. No obstante, la pensión fue sustituida solamente a favor de su hermana Alba Nury Patiño Rueda, quien también se halla en condición de invalidez, aduciendo que, cuando la citada presentó la solicitud de la prestación y se hizo el emplazamiento respectivo, él no compareció a reclamar su derecho.

Arguye que la negativa de la entidad a reconocerle la sustitución pensional le ocasiona un perjuicio iusfundamental debido a que se encuentra en una situación de vulnerabilidad por su estado de salud, su avanzada edad y sin la posibilidad de proveerse por sí mismo de los recursos necesarios para su subsistencia.

Dentro del trámite, Colpensiones esgrimió que la acción de tutela era improcedente, pues el interesado podía acudir a la justicia ordinaria laboral a ventilar su inconformidad.

Las decisiones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancias fueron adversas a la pretensión del actor, pues acogieron la tesis de la improcedencia de la acción por razones de subsidiariedad.

3. Problema jurídico a resolver

Como medida inicial, es menester verificar si en el caso bajo estudio se reúnen los requisitos de procedencia de la acción de tutela, en orden a establecer si, pese a tratarse de una pretensión enfocada al reconocimiento de una prestación económica que normalmente es del resorte de la jurisdicción ordinaria laboral, existe una amenaza de derechos fundamentales que haga pertinente la intervención del juez constitucional.

En caso de que se logre superar el análisis de procedencia, la Sala Novena de Revisión deberá determinar si la conducta asumida por Colpensiones al negar el reconocimiento de la prestación solicitada, con fundamento en la “extemporaneidad” de la petición del accionante, quien se encuentra en condición de invalidez, vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la igualdad y al mínimo vital.

Con el objetivo de resolver los mencionados interrogantes, la Sala procederá a efectuar el estudio de los siguientes ejes temáticos: (i) cuestión previa: procedencia de la acción de tutela en materia de reconocimiento de pensiones; (ii) conceptualización y régimen jurídico de la sustitución pensional; y (iii) la imprescriptibilidad de los derechos pensionales y su aplicación en la jurisprudencia constitucional.

Desarrollado lo anterior, se pasará a abordar el análisis del caso concreto.

4. Cuestión previa: procedencia de la acción de tutela en materia de reconocimiento de pensiones

La Constitución de 1991, en su artículo 86, consagró la acción de tutela como un mecanismo judicial de naturaleza excepcional encaminado a la protección inmediata frente a la conducta de cualquier autoridad pública o, en precisos eventos, de particulares, cuando quiera que de su acción u omisión se desprenda vulneración o amenaza a los derechos fundamentales.

Por su carácter excepcional, se trata de un recurso que sólo es procedente en la medida en que el peticionario no disponga de otro medio idóneo y eficaz de defensa judicial para salvaguardar sus garantías constitucionales, a menos que acuda al mismo como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable.

Con base en esta disposición y, en concordancia con lo previsto en los artículos 1°, 5°, 6°, 8°, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela son: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y (iv) subsidiariedad[13].

En adelante, la Sala verificará el cumplimiento de cada uno de estos presupuestos en el asunto sub júdice.

Legitimación en la causa por activa (agencia oficiosa)

La legitimación por activa se refiere a la capacidad de los sujetos procesales para formular acciones de tutela en defensa de sus derechos fundamentales o los de otra persona, cuando ésta no se encuentra en condiciones de instaurar el amparo por sí misma. Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.” (énfasis agregado)

Del tenor del segundo inciso de dicha disposición se desprende la institución de la agencia oficiosa, según la cual es posible formular acciones de tutela para promover la defensa de

las garantías constitucionales de un tercero.

En ese sentido, la sentencia SU-055 de 2015 señaló: “el Decreto exige, como condiciones para que se configure la agencia oficiosa, la concurrencia de dos elementos: (i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia”.

A su vez, dicha providencia enfatizó que la figura procesal bajo estudio permite el amparo efectivo de sujetos de especial protección constitucional, tales como: “menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales”.

Ahora bien, en relación con el caso concreto, la Sala advierte que el titular de los derechos fundamentales invocados en la acción constitucional, el señor Carlos Patiño Rueda, está desempleado, es soltero y no tiene hijos, se encuentra afiliado al régimen subsidiado de salud, cursó hasta 4º grado de primaria, padece una enfermedad congénita que lo imposibilita para realizar una actividad económica (espiná bífida), se desplaza en silla de ruedas porque una de sus extremidades fue amputada y la otra tiene atrofia, además, tiene una avanzada edad (67 años) y enfrenta condiciones de precariedad económica, pues desde el deceso de su padre solo cuenta con el auxilio que le brinda una de sus hermanas, ya que la otra también se halla en condición de invalidez.

Igualmente, se resalta que la señora Orfidia del Socorro Patiño de Pulgarín señaló textualmente en la acción de tutela que actúa en calidad de agente oficiosa de su hermano[14], en atención a sus especiales circunstancias de vulnerabilidad y la necesidad de garantizar su subsistencia en condiciones dignas[15].

En consecuencia, la Sala concluye que se cumplen los presupuestos necesarios para admitir la agencia oficiosa emprendida por la señora Patiño de Pulgarín en procura de los derechos ius fundamentales de su hermano.

Legitimación en la causa por pasiva

En la presente litis se encuentra acreditada la legitimación por pasiva de Colpensiones, toda

vez que dicha entidad oficial negó la solicitud de sustitución pensional formulada por el accionante y es justamente esa actuación la que se alega como vulneratoria de sus derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital, por lo que está llamada a intervenir en este proceso.

Inmediatez

Dado que la acción de tutela está encaminada a proveer una salvaguarda urgente de los derechos fundamentales del solicitante ante una amenaza grave e inminente, la formulación oportuna de la demanda constitucional de amparo es un presupuesto primordial para la procedencia de este mecanismo.

En el caso bajo estudio, el acto administrativo por el cual Colpensiones puso fin al trámite administrativo de reclamación de la sustitución pensional (al resolver el recurso de apelación contra la resolución que negó el reconocimiento de la prestación) data del 24 de agosto de 2017[16].

La solicitud de amparo, a su turno, fue radicada ante el Centro de Servicios Judiciales de Bello el 13 de septiembre de 2017[17].

Es decir que entre el presunto hecho vulnerador y la interposición del recurso de amparo transcurrieron menos de 20 días, por lo cual se concluye que el peticionario acudió dentro de un lapso razonable ante el juez constitucional.

Subsidiariedad

La acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido deferido a la jurisdicción ordinaria, como lo son las controversias relativas al reconocimiento y pago de pensiones y otras prestaciones económicas de las que se ocupan los jueces laborales.

Sin embargo, en desarrollo del mandato superior que obliga al Estado a proteger especialmente a las personas que, por diversas causas, se hallan en una condición de debilidad manifiesta[18], la jurisprudencia constitucional ha admitido la intervención del juez de tutela en asuntos del resorte de la justicia ordinaria cuando el peticionario es un sujeto de especial protección que se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad,

puesto que en esos escenarios el principio de igualdad impone reconocer que en las circunstancias apremiantes de algunas personas resulta demasiado gravosa la carga de agotar un proceso en las mismas condiciones que el resto de la población, por lo que los medios ordinarios pueden tornarse ineficaces.

Así, la eficacia de los medios ordinarios no puede valorarse en abstracto, pues es necesario consultar las particularidades del caso concreto para definir si hay lugar a una evaluación más dúctil en términos de subsidiariedad. Bajo esta impronta, la jurisprudencia ha precisado los eventos en los que es posible acudir al juez de tutela para reclamar prestaciones de contenido económico[19]:

a. Que se trate de sujetos de especial de protección constitucional. No cabe duda de que el señor Carlos Alberto Patiño Rueda es un sujeto de especial protección constitucional, comoquiera que está probado en el sumario que concurren en él circunstancias de edad, limitaciones físicas, bajo nivel de escolaridad, escasez de recursos y demostrada situación de incapacidad para trabajar, todas las cuales exacerban su vulnerabilidad.

b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital. Por las anotadas características subjetivas del accionante, es evidente que no goza de capacidad para proveerse por cuenta propia de lo necesario para su subsistencia. A ello se suma que, según se expresa en el expediente, el apoyo para solventar los gastos de su manutención provenía de su padre, y dicho respaldo económico se suspendió súbitamente con la muerte de este último, de modo que cabe deducir que la falta de reconocimiento de la pensión deprecada compromete directamente sus condiciones materiales de existencia.

Cabe anotar, además, que este Tribunal ha caracterizado la sustitución pensional como derivación del derecho a la seguridad social, pero a la vez ha admitido que la misma tiene un alcance iusfundamental en tanto está directamente vinculada a la subsistencia de sujetos de especial protección constitucional[20].

c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada. En efecto, en el legajo el actor ha mostrado diligencia con diferentes actuaciones que ha adelantado ante la entidad accionada para acceder a la sustitución pensional, pues elevó la solicitud de reconocimiento

correspondiente –la cual fue denegada– e interpuso oportunamente los recursos de ley contra las decisiones adversas –los cuales fueron resueltos desfavorablemente–.

d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. Si bien el proceso ordinario laboral es un escenario idóneo para dirimir el asunto propuesto, en el sub júdice se aprecia que dicho mecanismo no resulta eficaz para efectos de proveer una protección inmediata de los derechos fundamentales amenazados.

Lo anterior, si se tiene en cuenta la situación de aguda vulnerabilidad en que se encuentra el accionante, la cual reclama un pronunciamiento urgente sobre la solicitud de reconocimiento pensional, dado que se trata de una persona en situación de discapacidad y, por lo tanto, carece de la autonomía necesaria para solventar los costos de su propia subsistencia en condiciones dignas, especialmente si se observa que la ayuda económica que ha recibido de su hermana no suprime sus circunstancias de desamparo económico.

Desde la perspectiva que ofrecen las anteriores consideraciones, se observa que la solicitud de amparo promovida para la defensa de los derechos fundamentales del señor Carlos Alberto Patiño Rueda satisface los requisitos mínimos de procedencia, por lo que hay cabida a un estudio de fondo en torno a las pretensiones, de acuerdo con el esquema trazado al formular el problema jurídico.

5. Conceptualización y régimen jurídico de la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia.[21]

El sistema de seguridad social integral, contemplado en la Ley 100 de 1993, prevé la figura de la pensión de sobrevivientes como un derecho “que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que gozaban del mismo. Así, su finalidad es permitir que los beneficiarios del apoyo del pensionado o afiliado fallecido puedan recibir los beneficios asistenciales y económicos que aquel les proporcionaba, para que en su ausencia no se vean disminuidas sus condiciones de vida.”[22]

Principios constitucionales tales como la solidaridad[23], la defensa de la familia como núcleo fundamental de la sociedad[24], el derecho irrenunciable a la seguridad social de todos los habitantes del país[25], la obligación del Estado de proteger a los menores de edad[26], a los adultos mayores[27] y a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta[28], y la garantía de un mínimo vital y móvil[29] concurren en esta prestación para salvaguardar a aquellas personas más cercanas al causante que, ante su ausencia, han quedado desamparadas.

El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, reformado por el 12 de la Ley 797 de 2003, que establece los requisitos para acceder a esta pensión, prescribe que pueden recibirla los familiares del difunto a quien se le hubiere reconocido una pensión de vejez o invalidez por riesgo común –pensionado–; y cuando no medie reconocimiento pensional, los familiares de quien hubiere cumplido con un mínimo de cincuenta semanas de cotización dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento –afiliado–. Este Tribunal ha distinguido ambas situaciones, señalando que en la primera de las hipótesis se habla de sustitución pensional[30], al paso que en la segunda se trata estrictamente de pensión de sobrevivientes[31].

Sobre la referida distinción, la sentencia T-431 de 2017[32] explicó:

“En este punto es preciso aclarar que, a pesar de que la Ley 100 de 1993 utiliza indistintamente los términos pensión de sobrevivientes y sustitución pensional, existen diferencias entre una y otra figura. La primera, hace referencia a las situaciones en las que la persona fallecida no tenía la condición de pensionada al momento de su muerte, y la segunda a aquellas personas que antes de morir ya habían adquirido dicha condición. No obstante, ambas figuras comparten la misma finalidad consistente en que los familiares del pensionado o afiliado fallecido puedan continuar recibiendo los beneficios asistenciales y económicos que aquel les proporcionaba, para que, en su ausencia, no se vean disminuidas sus condiciones de vida.”[33]

Dado que el propósito del legislador fue socorrer a aquellos miembros más próximos del núcleo familiar que quedan en indefensión a causa de la muerte del titular inicial de la pensión, no todos los parientes del fallecido están legitimados para reclamar la sustitución

pensional o pensión de sobrevivientes, la cual da derecho al beneficiario a disfrutar de una mesada por el mismo valor que percibía el causante[34]. En ese sentido, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, en la redacción del 13 de la Ley 797 de 2003, circunscribe el beneficio pensional a los individuos que ostenten las siguientes calidades, en su orden:

“a) Cónyuge o compañero o compañera permanente o supérstite, de forma vitalicia o permanente dependiendo de la edad (30 años), si procrearon hijos e hicieron vida marital con el causante hasta su muerte y no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) Hijos menores y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de estudio y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

c) Padres del causante que dependían económicamente de este, en el evento de no existir cónyuge o compañero o compañera permanente e hijos con derecho,

“d) Hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste, a falta de cónyuge o compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho.”[35]

La jurisprudencia ha precisado que en los supuestos de invalidez, esto es, cuando la persona que aspira al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional adolece de una limitación física, mental o sensorial que le impide correr con los gastos de su propio sostenimiento, deben acreditarse las siguientes condiciones: i) su grado de parentesco con el causante, ii) encontrarse en estado de invalidez, y iii) la dependencia económica respecto del pensionado fallecido.

(i) En lo que concierne al parentesco, el párrafo del citado artículo 47 de la Ley 100 de 1993 prevé que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil. A su vez, el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994 –reglamentario de la mencionada ley– establece que “el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil.”

Es pertinente anotar que esta Corporación ha aceptado que en el estudio que realiza el juez

constitucional en torno a la demostración del parentesco se valoren circunstancias adicionales, como la no oposición por parte de la entidad administradora frente a la satisfacción de este requisito, lo cual supone que dentro de la órbita de sus competencias ha verificado que sí existe tal vínculo:

“Sin embargo, existen otros mecanismos que el juez de tutela debe tener en cuenta a la hora de analizar el cumplimiento de esta exigencia legal, por ejemplo, en la Sentencia T-140 de 2013, esta Corporación determinó que este requisito se encontraba satisfecho, pues el fondo de pensiones demandado en más de una oportunidad afirmó que efectivamente existía un vínculo filial entre la accionante y el titular de la pensión de vejez. Así las cosas, ante la aseveración realizada y la inexistencia de oposición, la Corte consideró que existía un indicio suficiente para entender satisfecho el requisito de la demostración de la relación filial.”[36]

(ii) Para comprobar la condición de invalidez es preciso remitirse al artículo 38 de la Ley de Seguridad Social, en virtud del cual “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.”

El concepto en torno al estado de invalidez del solicitante es consignado, en principio, en un dictamen que emite una de las entidades autorizadas por la ley para tal efecto[37], de acuerdo con los parámetros técnicos para evaluar la pérdida de capacidad laboral fijados por el Gobierno Nacional en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional[38].

Pero además, por vía jurisprudencial se ha abierto paso al principio de libertad probatoria en lo que atañe a los medios idóneos para demostrar la condición de invalidez como requisito para ser beneficiario de la sustitución pensional, debido a que documentos como la sentencia de interdicción judicial, el peritaje expedido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la historia clínica del solicitante son documentos que pueden dar cuenta del estado de salud del interesado, con miras a establecer si la existencia de una condición de discapacidad como presupuesto para acceder a la protección económica a través la sustitución pensional[39].

(iii) El requisito de dependencia económica exige, a su turno, que el solicitante de la pensión

no cuente con los recursos suficientes para garantizarse, por cuenta propia –por medio del trabajo o de bienes de fortuna–, su congrua subsistencia, lo cual supone que el respaldo económico que, en vida, le brindaba el pensionado o afiliado extinto, era imprescindible para solventar los gastos asociados a su manutención. Esta Corte ha precisado el concepto de dependencia económica en los siguientes términos:

“[L]a jurisprudencia ha sostenido que el concepto <<dependencia económica>> como soporte fundamental para proceder al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, es distinto a la simple colaboración, ayuda o contribución que los hijos pueden otorgar a sus padres, pues la correcta teleología de dicho concepto, a partir de su significado natural y obvio, supone ‘la necesidad de una persona del auxilio o protección de otra’. De suerte que, en este orden de ideas, el beneficiario de dicha prestación tiene que encontrarse subordinado o supeditado de manera cabal al ingreso que le brindaba el causante para salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia.

A este respecto, este Tribunal ha dicho que la independencia económica se refiere ‘a tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio’, o a la posibilidad de que ‘dispone un individuo para generarse un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidades básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas’.

En este sentido se ha sostenido que para poder acreditar la dependencia económica, no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos -propio de una persona que se encuentra en estado de desprotección, abandono, miseria o indigencia- sino que, por el contrario, basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna.”[40]

Como corolario de lo expuesto, la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al subrayar que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la sustitución pensional y/o la pensión de sobrevivientes no pueden extralimitarse en la exigencia de requisitos adicionales a los contemplados en la ley, y están obligadas a acoger íntegramente el mandato constitucional de dar prevalencia al derecho sustancial sobre las formalidades.

6. La imprescriptibilidad de los derechos pensionales y su aplicación en la jurisprudencia

constitucional

Esta Corporación ha subrayado que los derechos pensionales son irrenunciables y revisten el carácter de imprescriptibles, lo cual indica que pueden reclamarse en cualquier tiempo[41]. Tal aspecto ha sido reiterado desde la sentencia C-230 de 1998, en la cual se declaró inexecutable la expresión “el derecho a solicitar pensiones prescribe a los treinta años” contenida en el artículo 2° de la Ley 116 de 1928.

En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corte señaló que dicha imprescriptibilidad permite la protección efectiva de quienes se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad y, por ende, da aplicación a las exigencias del Estado Social de Derecho. Al respecto, este Tribunal sostuvo:

“la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C.P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado social de derecho; consideraciones que hacen inexecutable la disposición demandada.”

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha resuelto múltiples casos sobre este punto en sede de tutela, en los cuales las entidades accionadas argüían que la reclamación tardía de un derecho pensional era razón suficiente para proferir una decisión negativa.

Por ejemplo, la sentencia T-527 de 2014 resolvió la acción de tutela formulada por Carmen Cecilia Cuao Silva, quien actuó en calidad de agente oficioso de su hermano, Román Cuao Silva, declarado en interdicción. En este asunto, Colpensiones negó el reconocimiento de la sustitución pensional argumentando que la petición respectiva no se había presentado en “los términos de ley”.

La Corte resaltó que el accionante podía solicitar dicha pensión en cualquier tiempo, por

cuanto su derecho se generó a partir del momento en que cumplió los presupuestos legales correspondientes, además, reviste el carácter irrenunciable. Como consecuencia de ello, una demora en el reclamo de las mesadas pensionales a que hubiere lugar no afecta la titularidad del derecho. En tal sentido, se indicó:

“En diversas oportunidades esta Corporación ha establecido que los derechos pensionales son imprescriptibles, lo cual implica que los mismos pueden reclamarse en cualquier tiempo, siempre que se llenen los requisitos legales establecidos.

El carácter imprescriptible de los derechos pensionales se deriva de la protección de los derechos adquiridos, la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social (art. 48 CP), y los mandatos de protección especial y solidaria hacia los sujetos en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 CP).

El derecho a determinada pensión nace cuando una persona cumple los presupuestos legales vigentes al momento de causarse el mismo, y ese derecho es irrenunciable. Un beneficiario puede abstenerse de reclamar el pago efectivo de las mesadas, pero no despojarse de la titularidad del derecho, ni de la facultad de reclamar en el futuro el pago periódico de su prestación.”[42].

Estas subreglas fueron aplicadas al caso concreto advirtiendo que Colpensiones había vulnerado los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de Román Cuao Silva al desconocer la doctrina constitucional de la imprescriptibilidad. Para lo cual, señaló:

“En efecto, mediante Resolución No. GNR 186740 del dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013), la demandada negó al petitionario dicha prestación porque no presentó su solicitud junto con los otros beneficiarios y “dentro de los términos de ley”. Nótese que, en estricto sentido, al interesado le indicaron que no tenía derecho a la pensión de sobrevivientes porque no efectuó su reclamo al mismo tiempo que los otros beneficiarios, lo cual lo ubicaba fuera ‘del término legal’, y que ahora no podía pretender hacer efectivo su derecho y solicitar el pago de las mesadas correspondientes.

Esa actuación no solo desconoce la doctrina constitucional de imprescriptibilidad del derecho a la pensión de sobrevivientes, que implica que dicha prestación puede reclamarse

en cualquier tiempo, sino también los mandatos superiores que establecen el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social, la protección a los derechos adquiridos y el amparo especial hacia los sujetos en situación de debilidad manifiesta.

Como se verá más adelante, Román Cuao Silva adquirió el derecho a la pensión de sobrevivientes el día en que su padre falleció. Y, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, ese derecho es “irrenunciable”; por lo que no puede alegarse que la omisión de reclamar las mesadas pensionales conlleva a la prescripción extintiva de su facultad de pedir las mesadas futuras, y mucho menos que no puede otorgarse su beneficio económico porque no se presentó “dentro de los términos de ley”[43].

En idéntico sentido, la sentencia T-281 de 2016 resolvió un asunto en el cual la Gobernación de Córdoba había negado la solicitud de sustitución pensional presentada en favor de una persona declarada interdicta (hija en condición de invalidez), por cuanto “la peticionaria debió solicitar de manera simultánea con su madre (y a la vez esposa del causante), la sustitución pensional y compartirla con ella, sin embargo no lo hizo”.

La Corte resaltó que la providencia SU-298 de 2015 había explicado una vez más que “los derechos pensionales son imprescriptibles conforme al principio de solidaridad, a la especial protección que debe el Estado a las personas en condición de debilidad manifiesta y al principio de vida digna, por lo cual es un derecho que no se extingue con el paso del tiempo”.

“La decisión de la Gobernación de Córdoba de negar la sustitución pensional reclamada, bajo el argumento de que esta debió haberse solicitado al momento de fallecer su padre, es injustificada, pues desconoce en forma flagrante el artículo 48 de la Carta, así como la extensa y reiterada jurisprudencia de esta Corporación relacionada con el carácter imprescriptible e irrenunciable de las prestaciones pensionales, la cual constituye una interpretación clara, unívoca, constante y uniforme de la garantía fundamental a la seguridad social.”

Por último, se referencia el fallo T-324 de 2017 que analizó dos casos acumulados sobre solicitudes de sustitución pensional. En uno de dichos asuntos se negó el reconocimiento de la prestación social de sobrevivientes, debido a que el accionante no realizó reclamación alguna al momento del fallecimiento del causante, por lo que se reconoció exclusivamente

al cónyuge supérstite.

La Corte sostuvo que tal razonamiento desconocía abiertamente el artículo 48 Superior, dado que los hijos en condición de discapacidad y el cónyuge o compañero permanente tienen un derecho pensional equivalente, por lo cual, sin importar el momento de la reclamación, ambos revestían la calidad de beneficiarios y procedía entonces una asignación proporcional de la pensión[44].

Así las cosas, la Sala Novena de Revisión reitera que las entidades administradoras de pensiones no pueden negar las solicitudes de sustitución pensional o de pensión sobrevivientes señalando que el peticionario formuló su reclamación de manera tardía, pues ello desconoce abiertamente la naturaleza imprescriptible e irrenunciable de los derechos pensionales.

7. Análisis del caso concreto

El señor Carlos Alberto Patiño Rueda sustenta su petición de amparo constitucional en que, según aduce, a pesar de cumplir los requisitos legales para que le sea sustituida la pensión que le fue reconocida en vida a su padre –señor Heriberto Patiño Bedoya–, Colpensiones ha insistido en denegarle el reconocimiento pensional con el único argumento de que él no se presentó a reclamar el derecho en el momento en que una de sus hermanas (que también se halla en condición de invalidez) solicitó la prestación.

Constatada ut supra la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, corresponde ahora a la Sala verificar si, en efecto, el actor reúne los requisitos necesarios para ser beneficiario de la sustitución pensional reclamada, para seguidamente valorar si las decisiones adoptadas por la entidad accionada vulneraron sus derechos fundamentales. Veamos:

7.1. Cumplimiento de los requisitos para reclamar la sustitución pensional

De conformidad con lo expuesto en precedencia, el solicitante de una sustitución pensional debe acreditar el parentesco con el difunto asegurado, la condición de invalidez, y la dependencia económica respecto del causante.

En primer lugar, en cuanto al requisito del parentesco, aunque en el expediente de la acción de tutela no se adjuntó el registro civil de nacimiento para demostrar que el accionante es hijo del señor Heriberto Patiño Bedoya, en los actos administrativos emitidos por Colpensiones se señaló que el peticionario aportó dicho documento cuando elevó la solicitud de reconocimiento pensional[45], y el mismo no fue objeto de oposición alguna por parte de la entidad.

Como se anotó en las consideraciones, el hecho de que el registro civil de nacimiento allegado en su momento por el interesado no hubiese sido redargüido por la entidad, basta para dar por probada la relación paterno-filial entre este y su fallecido progenitor, de modo que, sin más disquisiciones, es forzoso concluir que se encuentra debidamente satisfecho este requisito.

En segundo lugar, en cuanto a la comprobación de la condición de invalidez, el escrito de tutela viene acompañado por una copia del dictamen[46] emitido el 2 de mayo de 2017 por la médica Lina María Loaiza Ochoa, adscrita a Colpensiones, quien calificó la pérdida de capacidad laboral del señor Carlos Alberto Patiño Rueda en un 79,09%, por enfermedad común congénita con fecha de estructuración de la invalidez del 27 de octubre de 1950.

Se colige, entonces, que en el caso bajo estudio el accionante demostró el segundo de los requisitos para ser beneficiario de la sustitución pensional, comoquiera que el concepto de invalidez, que fue expedido por entidad competente según el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, da cuenta de una pérdida de capacidad laboral al 50% cuyo origen no es profesional.

Y en tercer lugar, en lo relativo a la dependencia económica, la Sala advierte que es claro que las patologías que padece el señor Carlos Alberto Patiño desde su nacimiento, sus limitaciones en materia de locomoción e, inclusive, su nivel de escolaridad, son todos factores que han restringido sus posibilidades de trabajar y obtener, por su propia cuenta, los recursos necesarios para sufragar su manutención; aspecto que debe analizarse en concordancia con la información indefinida en el sentido de haber contado siempre con el respaldo económico de su progenitor por carecer de otras fuentes de ingresos[47], que coincide con su afiliación al régimen subsidiado de salud.

De lo anterior se desprende que el actor no goza de independencia económica, en tanto

carece la autonomía necesaria para solventar los costos de su propia sobrevivencia en condiciones dignas, pues no cuenta con capacidad laboral ni con un capital, sin que pueda considerarse que el auxilio que eventualmente ha recibido de su hermana y agente oficiosa Orfidia del Socorro Patiño suprime sus circunstancias de desamparo económico, a la luz de los parámetros esbozados en precedencia.

Adicionalmente, es presumible que, dada la condición de discapacidad en que se encontraba el actor desde su infancia, fueran sus padres quienes atendían en primera medida sus necesidades básicas, pues estaban obligados a ello en virtud del numeral 2 del artículo 411 del Código Civil, según el cual se deben alimentos a los descendientes; obligación alimentaria que, para el caso concreto, comprendía el total de las erogaciones asociadas al sostenimiento del actor –en tanto éste no contaba con medios propios para proveerse, ni siquiera parcialmente, de lo necesario para vivir–[48] y se extendía por toda la vida del mismo –mientras se encontrara inhabilitado para trabajar por su impedimento de salud[49].

Por las anotadas condiciones, se concluye que nada obsta para predicar le vínculo de dependencia económica del accionante respecto de su difunto padre, el señor Heriberto Patiño Bedoya.

Así las cosas, analizados los presupuestos de parentesco, invalidez y dependencia económica, la Sala encuentra que el señor Carlos Alberto Patiño Rueda reúne todos los requisitos previstos por la ley para ser beneficiario de la sustitución pensional.

7.2. Valoración de la conducta adoptada por la entidad accionada

Es momento ahora de evaluar los pronunciamientos de la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–, frente a la solicitud de reconocimiento de pensión elevada por el señor Carlos Alberto Patiño Rueda.

En la Resolución SUB 106213 del 23 de junio de 2017, Colpensiones indicó que mediante Resolución GNR 48830 del 14 de febrero de 2017 se reconoció una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor Heriberto Patiño Bedoya, ocurrido el 20 de agosto de 2016, a favor de la señora Alba Nury Patiño Rueda, en un 100% de la mesada que venía percibiendo el causante. Agregó que previo a la emisión de dicho acto de reconocimiento se

procedió a publicar edicto emplazatorio No. 154 el 27 de diciembre de 2016 por el término de un mes para que se presentaran aquellas personas que se creyeran con derecho sobre la prestación en cuestión, sin que el señor Carlos Alberto Patiño Rueda hubiera comparecido. Por lo tanto, concluyó que la Resolución GNR 48830 se presumía ajustada a derecho y negó el reconocimiento de la pensión solicitada por el accionante.

Por Resolución SUB 152745 del 10 de agosto de 2017 Colpensiones resolvió el recurso de reposición interpuesto por el demandante y confirmó lo resuelto inicialmente con el argumento de que, una vez surtido el trámite del edicto emplazatorio, la única persona que se presentó a reclamar el derecho pretendido fue la señora Alba Nury Patiño Rueda en calidad de hija inválida del causante, y que el plazo con que contaba el accionante para solicitar el reconocimiento pensional era de un mes contado desde la publicación del edicto, esto es, desde el 28 de diciembre de 2016 al 28 de enero de 2017.

Mediante Resolución DIR 13732 del 24 de agosto de 2017 la entidad desató el recurso de apelación en el sentido de confirmar la negativa de reconocimiento al señor Patiño Rueda con respaldo en los mismos motivos, es decir, porque el demandante solo se acercó a reclamar la pensión hasta el día 31 de mayo de 2017 luego de que se cumplieran los 30 días posteriores a la publicación del edicto emplazatorio. En esta oportunidad, se consignó que:

“Conforme a la circular No. 1 de 2017, la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones Gerencia Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, que establece para las prestaciones de sobrevivientes lo siguiente:

Prestación de sobrevivientes reconocida y se presenta otra persona a reclamar: Cuando con posterioridad al reconocimiento de la prestación a favor de persona que oportunamente haya acreditado el cumplimiento de los requisitos de ley, se presentan (sic) un nuevo pretendido beneficiario directamente o a través de su representante legal, deberá negarse el reconocimiento por vía administrativa en razón a que previamente se surtió la publicación del edicto emplazatorio y se expidió un acto administrativo. En el mismo sentido, debe considerarse que dicha resolución se encuentra en firme y reconoce un derecho particular, razón por la cual para su modificación es necesario acudir a la autorización por parte del beneficiario inicial. // Que por lo anterior es necesario el

cumplimiento de los trámites administrativos, la publicación del edicto emplazatorio y que en la oportunidad establecida la persona que ahora pretende ser reconocida como beneficiario, no ejerció sus derecho; aunado a lo anterior, se debe considerar o exponerse que la resolución que reconoció inicialmente, se encuentra en firme.”[50]

Pues bien: esta Sala toma distancia de lo resuelto por Colpensiones en los mencionados actos administrativos que deniegan la sustitución pensional al señor Carlos Alberto Patiño Rueda, comoquiera que al encontrarse acreditado el vínculo paterno-filial con el fallecido, la condición de invalidez y la dependencia económica, el hecho de no haberse presentado durante el término del emplazamiento que tuvo lugar por la reclamación de su hermana, no desvirtúa en manera alguna la titularidad sustantiva del derecho pensional en cabeza del peticionario.

Como se subrayó en precedencia, la irrenunciabilidad e imprescriptibilidad son inherentes al derecho a la sustitución pensional. Ello implica que no puede supeditarse el reconocimiento de la pensión de quien acredite los requisitos para recibirla a la formulación de la reclamación dentro de un plazo como el impuesto por Colpensiones en esta oportunidad.

Partiendo de que el paso del tiempo no extingue el derecho pensional de la persona que satisface los requisitos legales, la Sala advierte que, en todo caso, en el asunto bajo estudio el accionante no dejó transcurrir un lapso extenso para solicitar a la accionada la sustitución de la pensión de su fallecido padre, si se tiene en cuenta que tan pronto fue notificado del dictamen de pérdida de capacidad laboral el 16 de mayo de 2017 –documento cuya finalidad era precisamente la de acreditar el requisito de invalidez ante Colpensiones para acceder a la prestación–, apenas dos semanas después, el 31 de los mismos mes y año, radicó su reclamación de reconocimiento pensional, de acuerdo con lo sostenido por la propia entidad.

Acreditados como estaban los requisitos legales de vínculo familiar, condición de invalidez y dependencia económica por parte del señor Carlos Alberto Patiño, la entidad demandada incurrió en grave yerro al negar el reconocimiento de la sustitución pensional a su favor con fundamento en la supuesta “reclamación extemporánea” por vencimiento del término de emplazamiento, ya que no sólo impuso al ciudadano una exigencia no contemplada en la ley sino además proscrita por el ordenamiento jurídico, por ser contraria al carácter

irrenunciable e imprescriptible de la pensión.

En vez de ello, la entidad demandada debió iniciar los trámites correspondientes para notificar a la hermana del accionante, con el fin de indagar si daba su consentimiento para: (i) revocar el acto administrativo que le concedió el 100% de la pensión de su padre, y (ii) reliquidarla en proporciones equivalentes para ella y su hermano.

Así las cosas, los actos administrativos emitidos por Colpensiones conculcaron el derecho al mínimo vital del actor y agudizaron aún más su situación de vulnerabilidad, toda vez que lo dejó desamparado al impedirle el acceso a la pensión a través de la cual su padre lo auxiliaba, en razón a que no cuenta con los medios para garantizarse por sí mismo una subsistencia en condiciones dignas.

Adicionalmente, dichas decisiones quebrantaron el principio de igualdad, pues sin una justificación constitucionalmente válida dieron un trato diferenciado a dos sujetos que merecían el mismo trato por hallarse en idéntica situación de hecho y de derecho, en tanto reconocieron la sustitución pensional a la otra hija en condición de invalidez del pensionado fallecido, mientras que al actor se la negaron pese a encontrarse en la misma situación –como la propia entidad lo refirió–, pretermitiendo con ello el mandato superior de protección de las personas en estado de debilidad manifiesta[51] y desconociendo, por contera, los compromisos del Estado en relación con los derechos de las personas en condición de discapacidad[52].

Al respecto, se destaca que la conducta de Colpensiones transgredió la primera de las dimensiones del principio de igualdad, sobre las cuales ha explicado la Corte:

“la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad –al menos en su acepción de igualdad de trato– del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes”[53].

En definitiva, la forma en que procedió Colpensiones frente a la solicitud de reconocimiento del señor Carlos Alberto Patiño Rueda contravino flagrantemente la Constitución en la medida en que soslayó el carácter irrenunciable e imprescriptible de la pensión e hizo prevalecer un formalismo sobre los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección.

En tal sentido, la Sala concederá la tutela de los derechos invocados por el actor y, en consecuencia, ordenará a la accionada que proceda a iniciar los trámites correspondientes para proferir un nuevo acto administrativo mediante el cual reconozca proporcionalmente la sustitución pensional referida, tanto al accionante como a su hermana Alba Nury Patiño Rueda, en atención a lo expresado por ésta en sede de revisión[54].

Tomando en cuenta que se ha demostrado que el señor Patiño cumple cabalmente todos los requisitos para que le sea reconocida la sustitución pensional, el amparo a que se alude en el párrafo anterior será definitivo, a fin de que el interesado no tenga que asumir una nueva carga consistente en acudir a la jurisdicción ordinaria laboral a reclamar un derecho cuya titularidad ha quedado aquí evidenciada con suficiencia.

Finalmente, se instará a la accionada a que, en lo sucesivo, (i) se abstenga de interponer obstáculos no contemplados en la ley y contrarios a la Constitución en relación con el reconocimiento de prestaciones sociales; y (ii) modifique sus directrices internas con el fin de dar aplicación a la garantía de imprescriptibilidad de los derechos pensionales cuando se presente una posible concurrencia de beneficiarios, para lo cual deberá seguir los lineamientos dispuestos en el artículo 6° de la Ley 1204 de 2008[55].

De esta manera queda resuelto el problema jurídico planteado, pues se ha verificado que el accionante reúne las condiciones para ser beneficiario de la sustitución pensional, a la vez que se constató que dicho derecho fue negado injustamente por Colpensiones.

8. Síntesis de la decisión

En la presente oportunidad la Sala Novena de Revisión examinó el caso de una persona en condición de discapacidad, de avanzada edad, con un bajo nivel de escolaridad y precaria situación económica, a quien le fue negada la sustitución de la pensión que en vida disfrutaba su padre, con el argumento de que no se presentó a reclamar su derecho dentro

del mes siguiente a la publicación del edicto que emplazaba a los interesados en acceder a dicha prestación.

Para lograr un adecuado entendimiento de la controversia, se abordaron las normas y la jurisprudencia constitucional en torno al régimen jurídico de la sustitución pensional, dedicando especial atención al carácter irrenunciable e imprescriptible de la prestación.

Al abordar el escrutinio del caso concreto, se comprobó que el promotor de la acción reúne las condiciones para ser beneficiario de la sustitución de la pensión de su progenitor, habida cuenta de que (i) está demostrado el grado parentesco exigido en relación con el pensionado, (ii) la afección de salud que padece se enmarca dentro de la condición de invalidez, y (iii) dependía económicamente del titular original de la pensión.

Asimismo, se advirtió que la administradora de pensiones interpuso una barrera injustificada al limitar temporalmente la posibilidad de reclamar el beneficio pensional aun cuando el interesado demostró que cumplía con los requisitos legales para acceder a la prestación, con lo cual vulneró los derechos al mínimo vital y a la igualdad de que es titular el peticionario, además de que desconoció su condición de sujeto de especial protección constitucional.

Por tal motivo, se concluyó que hay lugar a conceder el amparo definitivo solicitado en la demanda de tutela, y a ordenar a la entidad accionada las medidas tendientes a restablecer los derechos quebrantados.

III. DECISIÓN

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

Primero.- REVOCAR la sentencia del 31 de octubre de 2017, dictada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín –Sala Penal–, así como la del 22 de septiembre del mismo año, proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bello, las cuales consideraron improcedente la acción de tutela promovida por Orfidia del Socorro Patiño de Pulgarín como agente oficiosa de Carlos Alberto Patiño Rueda, frente a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–. En su lugar,

CONCEDER el amparo definitivo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad del accionante.

Segundo.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a iniciar los trámites correspondientes para proferir un nuevo acto administrativo mediante el cual reconozca proporcionalmente al señor Carlos Alberto Patiño Rueda y a su hermana Alba Nury Patiño Rueda, como beneficiarios de la sustitución pensional del fallecido Heriberto Patiño Bedoya.

La entidad procederá a incluir al accionante en nómina a fin de que la primera mesada pensional le sea cancelada, a más tardar, dentro del mes siguiente a la notificación de este fallo.

Tercero.- INSTAR a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– a que, en lo sucesivo, (i) se abstenga de interponer obstáculos no contemplados en la ley y contrarios a la Constitución en relación con el reconocimiento de prestaciones sociales; y (ii) modifique sus directrices internas con el fin de dar aplicación a la garantía de imprescriptibilidad de los derechos pensionales cuando se presente una posible concurrencia de beneficiarios, para lo cual deberá seguir los lineamientos dispuestos en el artículo 6° de la Ley 1204 de 2008.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La demanda de amparo constitucional fue radicada el 13 de septiembre de 2017 en el Centro de Servicios Judiciales de Bello, Antioquia.

[2] Cfr. fols. 16-18 cuad. ppal.

[3] Cfr. fols. 18-22 cuad. ppal.

[4] Cfr. fol. 23 cuad. ppal.

[5] Cfr. fols. 36-38 cuad. ppal.

[6] Cfr. fol. 35 cuad. ppal.

[7] Cfr. fols. 16-17 cuad. ppal.

[8] Cfr. fols. 30-33 cuad. ppal.

[9] Cfr. fol. 34 cuad. ppal.

[10] Cfr. fol. 24 cuad. ppal.

[11] Cfr. fol. 29 cuad. ppal.

[12] Cfr. fol. 40 cuad. de revisión.

[13] Cfr. Sentencias T-054 de 2018 (M. P.: Alberto Rojas Ríos), T-244 de 2017 (M. P.: José Antonio Cepeda Amarís), T-553 de 2017 (M. P.: Diana Fajardo Rivera), entre otras.

[14] Cfr. fol. 1 cuad. ppal.

[15] Cfr. fols. 3 y 6 cuad. ppal.

[16] Cfr. fol. 25 cuad. ppal.

[17] Cfr. fols. 1 y 97 cuad. ppal.

[18] Artículo 13 de la Constitución

[19] Sentencia T-343 de 2014, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

[20] Sentencia T-087 de 2018, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

[21] Sentencia T-012 de 2017, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

[22] Sentencia T-087 de 2018, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

[23] Artículo 1 íb.

[24] Artículo 42 de la Constitución

[25] Artículo 48 íb.

[26] Artículo 44 íb.

[27] Artículo 46 íb.

[28] Artículo 13 íb.

[29] Artículo 53 íb.

[31] “La pensión de sobreviviente propende porque la muerte del afiliado no trastoque las condiciones de quienes de él dependían” Sentencia T-1065 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

[32] M. P.: Iván Humberto Escruería Mayolo.

[33] En idéntico sentido, la sentencia T-564 de 2015 (M. P.: Alberto Rojas Ríos) refiere: “Como primera medida se destaca que, a pesar de que la legislación vigente no prevé distinción alguna en su consagración, la pensión de sobrevivientes se diferencia de la figura denominada sustitución pensional, en el hecho de que si bien ambas comparten, desde un punto de vista teleológico, una misma finalidad, cubren contingencias o situaciones de hecho disímiles, esto es: (i) la primera, se configura en los eventos en los que un trabajador,

sin tener la condición de pensionado, ni cumplir con los requisitos legales para hacerlo, fallece y, previa verificación del cumplimiento de determinados requisitos creados por la ley, asegura que su núcleo familiar no se vea irrazonablemente afectado por dicha situación; y (ii) la segunda, denominada sustitución pensional, se materializa cuando, contrario a la situación expuesta con anterioridad, el afiliado ya ostenta la condición de pensionado o cumple los requisitos legalmente exigibles para el efecto, de forma que esta no consagra un nuevo derecho del que son titulares los familiares del pensionado, sino que transfiere o sustituye aquel del que éste goza.”.

[34] Artículo 48 de la Ley 100 de 1993.

[35] Sentencia C-066 de 2016, M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

[36] Sentencia T-471 de 2014, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

[37] Según el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”, corresponde al Instituto de Seguros Sociales, a la Administradora Colombiana de Pensiones, a las administradoras de riesgos profesionales, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las entidades promotoras de salud, calificar el grado de invalidez en primera instancia. De existir un desacuerdo con la calificación, el interesado debe objetarlo dentro de los diez días siguientes y la entidad debe remitirlo a las juntas regionales de calificación de invalidez en un término de cinco días; decisión que es apelable ante la junta nacional de calificación de invalidez, la cual cuenta con otros cinco días para resolver.

[38] Actualmente está contenido en el Decreto 1507 de 2014.

[39] Cons. Sentencias T-730 de 2012, M.P.: Alexei Julio Estrada, T-373 de 2015, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

[40] Sentencia C-111 de 2006, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

[41] Sentencias T-327 de 2017 (M. P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo), T-527 de 2014 (M. P.: María Victoria Calle Correa), T-746 de 2008 (M. P.: Jaime Araújo Rentería), C-624 de 2003

(M. P.: Rodrigo Escobar Gil), C-230 de 1998 (M. P.: Hernando Herrera Vergara), entre otras.

[42] Énfasis agregado.

[43] Énfasis agregado.

[44] La providencia indica textualmente lo siguiente: “En caso que la cónyuge supérstite (Clara Emilia Macareno Méndez) y el hijo en condición de discapacidad (José Raúl Macareno Méndez) hubieran reclamado de manera concurrente, correspondía reconocer a ambos como beneficiarios y una asignación proporcional, puesto que como se explicó en la parte dogmática de esta providencia los potenciales beneficiarios son: i) el cónyuge o compañero o compañera permanente supérstite y los hijos menores de 18 años y aquellos mayores de edad hasta los 25 años, que estuvieran estudiando y dependieran del causante al momento de su muerte así como los hijos – estudiantes hasta los 25 años o en situación de discapacidad- que dependieran económicamente del causante; ii) los padres del causante y iii) sus hermanos en condición de discapacidad, si dependían de él. Concretamente, ambos son beneficiarios del primer orden establecido por el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, de ahí que los dos gozaban del mismo derecho.”.

[45] Cfr. fols. 25 vto, y 36 cuad. ppal.

[46] Cfr. fols. 18 a 23 cuad. ppal.

[47] Así lo señaló el accionante en respuesta al interrogante formulado por la Sala de Revisión.

[48] “Artículo 420. Monto de la obligación alimentaria. Los alimentos congruos o necesarios no se deben sino en la parte en que los medios de subsistencia del alimentario no le alcancen para subsistir de un modo correspondiente a su posición social o para sustentar la vida.”

[49] “Artículo 422. Duración de la obligación. Los alimentos que se deben por ley, se entienden concedidos para toda la vida del alimentario, continuando las circunstancias que legitimaron la demanda.

“Con todo, ningún varón de aquéllos a quienes sólo se deben alimentos necesarios, podrá pedirlos después que haya cumplido veintiún años, salvo que por algún impedimento corporal o mental, se halle inhabilitado para subsistir de su trabajo; pero si posteriormente se inhabilitare, revivirá la obligación de alimentarle.

“Nota: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C 875 de 2003, bajo la condición que también se entienda referida a “ninguna mujer”.”

[50] Cfr. fols. 25-27 cuad. ppal.

[51] Artículo 13 de la Constitución de 1991

[52] Cons. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

[53] Sentencia C-250 de 2012. M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Énfasis agregado.

[54] La señora Alba Nury Patiño Rueda afirmó: “Coadyuvo la petición de amparo constitucional hecha por la agente oficiosa de mi hermano CARLOS ALBERTO PATIÑO RUEDA y respetuosamente solicito a su honorable despacho que una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de ley y las exigencias que aboga dicho trámite constitucional, se tutele el derecho a la igualdad y al mínimo vital invocados; y posteriormente se reconozca el derecho a que la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de mi padre sea asignada a nosotros dos en calidad de hijos inválidos en una proporción del 50% para cada uno en razón a que ambos somos beneficiarios con igual derecho”. Énfasis agregado. Cfr. Folio 40 del cuad. de revisión.

[55] Artículo 6°. “Definición del derecho a sustitución pensional en caso de controversia. En caso de controversia suscitada entre los beneficiarios por el derecho a acceder a la pensión de sustitución, se procederá de la siguiente manera: Si la controversia radica entre cónyuges y compañera (o) permanente, y no versa sobre los hijos, se procederá reconociéndole a estos el 50% del valor de la pensión, dividido por partes iguales entre el

número de hijos comprendidos. El 50% restante, quedará pendiente de pago, por parte del operador, mientras la jurisdicción correspondiente defina a quién se le debe asignar y en qué proporción, sea cónyuge o compañero (a) permanente o ambos si es el caso, conforme al grado de convivencia ejercido con el causante, según las normas legales que la regulan. Si no existieren hijos, el total de la pensión quedará en suspenso hasta que la jurisdicción correspondiente dirima el conflicto. Si la controversia radica entre hijos y no existiere cónyuge o compañero (a) permanente que reclame la pensión, el 100% de la pensión se repartirá en iguales partes entre el total de hijos reclamantes, pero solo se ordenará pagar las cuotas que no estuvieran en conflicto, en espera a que la jurisdicción decida. Si existe cónyuge o compañero (a) permanente se asignará el 50% a este o estas(os) y sobre el 50% correspondiente a los hijos se procederá como se dispuso precedentemente.”