

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Desconocimiento de pruebas/ENFERMEDADES DEGENERATIVAS, CRONICAS O CONGENITAS-Determinación de fecha de estructuración de pérdida de capacidad laboral

(...), la entidad omitió considerar otros elementos relevantes, atendiendo a la naturaleza congénita y degenerativa de la enfermedad padecida por VCZ, como lo es el retardo mental y la esquizofrenia, que daban cuenta de que la verdadera fecha de estructuración era anterior a aquella fijada en el dictamen.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL PARA HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Procedencia excepcional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL-Reiteración de jurisprudencia

MINIMO VITAL Y VIDA DIGNA-Reconocimiento y pago de sustitución pensional o pensión de sobrevivientes adquiere carácter fundamental cuando afecta subsistencia del grupo familiar del causante

SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza, finalidad y principios constitucionales/SUSTITUCION PENSIONAL-Requisitos que debe acreditar el hijo en situación de discapacidad para ser beneficiario

SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES-Acreditación de la dependencia económica

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN CONDICION DE INVALIDEZ-Necesidad de verificar cuándo fue fijada la estructuración de invalidez

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Orden de reconocer 100% de la sustitución pensional a favor de hijo en situación de discapacidad

Referencia: Expediente T-8.074.514

Acción de tutela interpuesta por Luis Javier Chávez Zambrano en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartagena y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de la misma ciudad, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Javier Chávez Zambrano en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante “UGPP”).

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El 25 de agosto de 2020, el señor Luis Javier Chávez Zambrano, obrando como agente oficioso de su hermano Víctor Chávez Zambrano (en adelante “VCZ”)¹, interpuso acción de tutela en contra de la UGPP, en la que alegó la vulneración de los derechos fundamentales del primero a la igualdad, al debido proceso, a la vida, a la seguridad social, al mínimo vital y al trato digno², dada la decisión de la mencionada entidad de negarle la sustitución pensional, en la condición de hijo inválido del señor Pedro Chávez López y, posteriormente, rechazar por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto en contra del acto que incorporó la citada decisión. Debido a lo anterior, solicita la protección de los derechos invocados a favor de VCZ y pide que se ordene a la UGPP el reconocimiento y pago de la

pensión reclamada.

A. HECHOS RELEVANTES

1. El señor VCZ, de 51 años, presenta una enfermedad de “retardo mental grave clase III y esquizofrenia”³, causada por los graves problemas que padeció durante su gestación y un accidente que sufrió a su corta edad⁴. A causa de esta enfermedad, no pudo terminar sus estudios más allá de cuarto de primaria ni adquirir experiencia profesional alguna, habiendo requerido el acompañamiento constante de sus familiares para la realización de sus actividades, así como el suministro continuo de medicamentos para mantener estable su condición de salud.

1. Arguye el accionante que, a lo largo de su vida, VCZ siempre ha dependido económicamente de sus padres. En un principio, recibió todas las atenciones médicas que requirió por parte de la EPS de la extinta Empresa de Puertos de Colombia, en calidad de hijo beneficiario de su padre, el señor Pedro Chávez López, quién en vida era pensionado por dicha entidad⁵. Tras su fallecimiento, la compañía reconoció como beneficiaria del 100% de la pensión a la cónyuge del señor Chávez y madre de VCZ, la señora Magdalena Zambrano de Chávez, quien continuó asumiendo la asistencia permanente de su hijo, hasta su muerte el día 17 de agosto de 2018⁶.

1. Con fundamento en la enfermedad referida, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar determinó que VCZ tiene una pérdida de capacidad laboral del 55,55% con fecha de estructuración de 5 de junio de 1996, conforme a lo resuelto en el dictamen No. 420 expedido el 8 de mayo de 2001⁷.

1. Posteriormente, en sentencia del 10 de marzo de 2005, VCZ fue declarado interdicto por el Juzgado Segundo de Familia de Cartagena, habiendo designado como curadora principal a su madre, quien, actuando en tal calidad, presentó solicitud ante la UGPP para que se reconociera a VCZ como hijo inválido con derecho a pensión. No obstante, dicha petición fue resuelta de forma negativa mediante Resolución No. RPD011531 del 14 de marzo de 2016.

1. Desde el 30 de septiembre de 2019, el señor Luis Javier Chávez Zambrano tomó posesión como guardador definitivo, y en tal condición solicitó de nuevo a la UGPP el reconocimiento de la sustitución pensional en favor de VCZ, en calidad de hijo inválido⁸. Sin embargo, dicha solicitud fue rechazada mediante Resolución RDP001335 del 21 de enero de 2020.

1. Al respecto, la entidad demandada señaló que para proceder con la obtención de la sustitución reclamada se debe demostrar: “(i) el parentesco con el causante, (...) (ii) la invalidez, (...) y (iii) la dependencia del hijo respecto del causante”⁹. Sin embargo, al estudiar los elementos probatorios presentados, se encontró que, (a) si bien se acreditó una dependencia económica respecto de la señora Magdalena Zambrano de Chávez, no se demostró esa misma relación respecto del causante original, esto es, del señor Pedro Chávez López. Además, (b) se agregó que, para el momento del fallecimiento del causante en 1988, no existía invalidez alguna, puesto que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral se fijó en el 5 de junio de 1996. Con base en lo anterior, concluyó que, en este caso, no se cumplieron los requisitos necesarios para sustituir la pensión en favor del señor VCZ¹⁰.

1. Habiendo sido notificado por correo electrónico el 19 de febrero de 2020 de la citada decisión, el accionante interpuso recurso de apelación en su contra el día 26 del mes y año en cita, en el cual sostuvo que, para efectos de evaluar el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a la pensión, la entidad debió haber tenido en cuenta que la enfermedad que padece VCZ se estructuró durante su niñez temprana, y no con posterioridad a la muerte de su padre, como erróneamente lo indica la entidad. A lo que

agregó que, aun cuando la señora Magdalena Zambrano de Chávez era quien cuidaba de VCZ, ambos dependían económicamente de la pensión que fue inicialmente reconocida al señor Pedro Chávez López¹¹.

1. Por medio de la Resolución 002260 del 4 de mayo de 2020, la entidad accionada rechazó el recurso de apelación, con el argumento de que no había sido interpuesto dentro del término legal previsto para el efecto. Al respecto, la entidad señaló que la resolución cuestionada había sido notificada por aviso el 6 de febrero de 2020, de suerte que se había actuado por fuera del plazo de 10 días establecido en el artículo 76 del CPACA¹².

1. Posteriormente, por medio de apoderada judicial, el accionante presentó recurso de queja en contra de la decisión de la UGPP, pues consideró que sí interpuso el recurso de apelación a tiempo. Sobre el particular, el actor asevera que la notificación por aviso se realizó de manera equivocada, dado que la comunicación tenía como destinataria a la señora Magdalena Zambrano de Chávez, lo cual le impidió conocerla antes del 19 de febrero de 2020, fecha en la cual, se tuvo conocimiento de lo resuelto a través de una llamada telefónica a la secretaría de la UGPP.

1. Sin perjuicio de la determinación anterior, el señor Luis Javier Chávez Zambrano solicitó, a nombre de VZC, una nueva valoración de invalidez por parte de la Junta Regional de Calificación de Bolívar. En atención a ello, se expidió un nuevo dictamen el día 12 de enero de 2021, en donde se dictaminó un 56.05% de pérdida de capacidad laboral, con fecha de estructuración el 5 de junio de 1996¹³.

1. Frente a este dictamen, el accionante solicitó aclaración y complementación, a efectos de que se revisara de nuevo la fecha de estructuración, argumentando que, al ratificar la fecha establecida en el dictamen de 2001, la entidad no consideró “el estado natural de la enfermedad de [VCZ], ni los documentos y demás pruebas que se aportaron al expediente”.

En pronunciamiento del 22 de julio del año en cita, la Junta resolvió modificar la fecha de estructuración establecida en el dictamen inicial, señalando como momento invalidante el 23 de diciembre de 1970, fecha en la cual VCZ cumplió su primer año de edad¹⁴.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

1. La UGPP solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, al estimar que no cumple con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. Al respecto, manifestó que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial disponibles, tal y como ocurre con la nulidad y el restablecimiento de derecho para controvertir la legalidad de los actos administrativos. Asimismo, sostuvo que el hecho de que hubieran transcurrido 32 años desde la muerte del causante (15 de marzo de 1988) hasta la presentación de la acción, son una prueba fehaciente de la inactividad injustificada del accionante, por lo que no cabe abrir la compuerta excepcional del amparo constitucional.

1. En subsidio, señaló que el juez constitucional debe negar el amparo, toda vez no se cumplen los requisitos para reconocer la pensión de invalidez. Reiteró que, en el presente caso, la estructuración de la invalidez es posterior al fallecimiento del causante, lo cual desvirtúa la dependencia económica del actor respecto de su padre. Finalmente, recordó que la entidad tiene el deber de velar por la protección y sostenibilidad del sistema general de pensiones, cuyos recursos son limitados.

A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN Y TRÁMITE POSTERIOR A LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sentencia de primera instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartagena

1. En sentencia del 7 de septiembre de 2020, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cartagena negó el amparo de los derechos fundamentales invocados. Al respecto, el despacho judicial afirmó que no se encuentran acreditados los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional que se reclama. Puntualmente, sostuvo que no se aportaron elementos de juicio que permitan determinar que VCZ perdió su capacidad laboral con anterioridad a la muerte del causante, y tampoco se aportaron pruebas sobre la exigencia de la dependencia económica respecto de él.

Impugnación¹⁵

1. El 14 de septiembre de 2020, el actor impugnó la sentencia de primera instancia, señalando que anexaba varias declaraciones y certificados que dan cuenta de la dependencia económica de VCZ respecto de su padre.

Sentencia de segunda instancia: Sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena

1. El 16 de octubre de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena confirmó el fallo de primera instancia, al no encontrar acreditados los requisitos legales para considerar que VCZ es beneficiario de la sustitución pensional que se reclama. En particular, afirmó que no se cumple con el requisito de la dependencia económica. Incluso, señaló que, en diligencia del 2 de febrero de 2005, la misma madre del accionante manifestó que dependía

económicamente de ella, y no de Pedro Chávez López¹⁶.

1. En desarrollo del trámite de revisión, el magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y con el ánimo de obtener mayores elementos de juicio que le permitieran esclarecer la situación fáctica del presente asunto, decidió decretar la práctica de pruebas en auto del 14 de mayo de 2021¹⁷. Para ello, ofició al señor Luis Javier Chávez Zambrano para que procediera a aclarar cierta información relacionada con el historial de la situación económica de VCZ y la supuesta dependencia económica frente a sus padres, así como los detalles del trámite ante la UGPP que culminó con la negativa a reconocer la sustitución pensional.

1. De la misma manera, se ofició a la UGPP para que informara al despacho sobre el trámite y los requisitos que debe acreditar una persona que pretende acceder a la sustitución pensional en calidad de hijo inválido, y que aclarara cuáles fueron los tramites adelantados por VCZ ante la entidad, y las respuestas a cada una de las pretensiones formuladas. Por lo demás, se ordenó que se remitiera copia del expediente administrativo contentivo de las actuaciones por medio de las cuales se realizó el reconocimiento pensional con ocasión del fallecimiento del señor Pedro Chávez López¹⁸.

1. Por último, se ofició a la Junta Regional de Calificación de Bolívar para que informara a la Corte cuáles son los criterios que se utilizan para determinar la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de una persona, y cómo se precisó su ocurrencia en el dictamen del 1° de diciembre de 2001 respecto de VCZ¹⁹.

1. En comunicaciones del 26 y 28 de mayo de 2021, la Secretaría General puso en conocimiento del despacho sustanciador los documentos allegados por las partes, en

respuesta a las solicitudes formuladas en el auto del 14 de mayo de 2021. Se advirtió que, si bien hubo contestación por parte de todos los sujetos, el formato utilizado no permitió tener acceso a las respuestas ni a los anexos enviados por el señor Luis Javier Chávez Zambrano. Además, tampoco se evidenció la respuesta por parte de la Junta Regional de Calificación Invalidez de Bolívar a uno de los interrogantes formulados.

1. Debido a que no fue entregada a la Corte la totalidad de la información solicitada, en auto del 6 de julio de 2021, el magistrado sustanciador requirió al señor Luis Javier Chávez para que enviara la información requerida en un formato digital distinto al anteriormente utilizado. Asimismo, requirió a la Junta Regional de Calificación de Bolívar para que informara “¿Cómo determinó la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de Víctor Chávez Zambrano en su dictamen del 1° de diciembre de 2001, y cómo se explica ese resultado?”.

Información suministrada por el señor Luis Javier Chávez Zambrano

1. En escrito del 11 de julio de 2021, el accionante se manifestó sobre los cuestionamientos planteados en auto del día 6 del mes y año en cita²⁰. De manera concreta, expuso lo siguiente: Primero, manifestó que debido a que su familia y su hermano subsisten únicamente de su sueldo devengado como albañil, un procedimiento por la vía ordinaria sería someterse a un trámite prolongado que podría agravar su precaria situación económica²¹.

1. Segundo, respecto de las preguntas relacionadas con la dependencia económica, explicó que VCZ no terminó sus estudios ni realizó ninguna actividad laboral, de suerte que siempre dependió de la pensión que devengaba su padre. Asimismo, la señora Magdalena Zambrano de Chávez nunca trabajó ni recibió pensión alguna, por lo que desde el fallecimiento del señor Pedro Chávez López, ambos derivaron su sustento de la pensión referida, la cual fue sustituida únicamente a la citada señora Zambrano²². Para sustentar su respuesta anexó los

siguientes documentos: (i) Resolución 1668 del 26 de agosto de 1988, por medio de la cual el Gerente del Terminal Marítimo y Fluvial de Cartagena ordenó la sustitución de la pensión de jubilación que disfrutaba el extrabajador Pedro Chávez López a favor de la señora Magdalena Zambrano de Chávez, en la cual se señala que “de conformidad con el Certificado de la Caja Nacional de Previsión Social de Bogotá, la señora Zambrano de Chávez no se encuentra pensionada por la Nación ni ha recibido recompensa alguna del tesoro nacional”²³; y un (ii) informe socio-familiar con radicación 0363/03, realizado en el marco del proceso de interdicción judicial de VCZ, en el cual se afirma que la familia dependía económicamente de los ingresos recibidos por la pensión del padre fallecido, cuyo monto ascendía a 1.200.000.

1. Tercero, informó que actualmente VCZ no cuenta con ningún ingreso económico ni posee bienes, y que se encuentra retirado del sistema de seguridad social en salud²⁴. Y, cuarto, explicó que antes no habían presentado la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional, ya que a raíz de la muerte del señor Chávez López, no tenían conocimiento de la existencia de ese derecho²⁵.

Información suministrada por la UGPP

1. En oficio del 20 de mayo de 2021, la Directora Jurídica de la UGPP dio respuesta a las preguntas formuladas por el magistrado sustanciador. Varios de los interrogantes planteados tenían como fin aclarar los detalles del trámite que debe adelantar un interesado en reclamar la sustitución pensional, en calidad de hijo inválido que dependía económicamente del causante.

1. Al respecto, la UGPP indicó que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley 100 de 1993, las entidades encargadas de calificar la invalidez y su fecha de estructuración son la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), las administradoras de riesgos laborales (ARL), las compañías de seguros que asuman el riesgo

de invalidez y muerte, las entidades promotoras de Salud (EPS) y, en su defecto, las juntas regionales de calificación de invalidez. Explicó que, para pronunciarse de fondo frente a la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral de una persona, necesita contar con la prueba del dictamen de invalidez emitido por una entidad acreditada y establecida en las citadas normas, en el que se establezca las razones por las cuales la persona esta incapacitada para trabajar, el porcentaje de la pérdida ocasionada (el cual debe ser superior al 50%) y la fecha en la que se estructura la enfermedad o el accidente que da origen o suscita la pérdida de capacidad laboral.

1. Frente a las preguntas relacionadas con las solicitudes formuladas por VCZ ante la UGPP, se informó que se presentaron cuatro solicitudes entre febrero de 2016 y marzo de 2020. Todas fueron tramitadas y resueltas adecuadamente por la entidad. De igual manera, refirió que la respuesta negativa respecto de la sustitución de la pensión se fundamentó en el dictamen de invalidez expedido por la Junta Regional de Invalidez de Bolívar en el año 2001, el cual fue aportado por el mismo solicitado, y en el cual se establece que el porcentaje de invalidez corresponde a una pérdida de capacidad laboral del 55.55%, con fecha de estructuración del 05 de junio de 1996, es decir, en una fecha posterior al fallecimiento del causante, el cual ocurrió el 15 de marzo de 1988, como consta en el respectivo registro civil de defunción.

1. Finalmente, frente al proceso de notificación de la Resolución RDP001335 del 21 de enero de 2020, indicó que todas las actuaciones fueron remitidas oportunamente a la dirección relacionada por el señor Luis Javier Chávez Zambrano en su solicitud: VILLAS DE ARANJUEZ MANZANA 1F LOTE 68 en Cartagena, Bolívar. Preciso que, una vez expedido el referido acto administrativo, la UGPP procedió a realizar el trámite de notificación personal, mediante oficio No. 2020180000159471, el cual fue remitido a la dirección mencionada por medio de la empresa de correspondencia 4/72 con guía No. RA231208010CO, debidamente entregada el día 24 de enero del 2020. Posteriormente, como el actor no se presentó a notificarse personalmente de la citada resolución, la UGPP realizó la notificación por aviso, para lo cual emitió el oficio No. 2020180000300881, el cual fue remitido a la misma dirección, por medio

de la empresa de correspondencia 4/72 con guía No. RA235632666CO, debidamente entregada el día 5 de febrero del 2020.

1. Ahora bien, en oficio del 12 de noviembre de 2021, el Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UGPP señaló que el 6 de octubre del año en cita fue remitido a dicha entidad el documento de aclaración y complementación del dictamen de invalidez del 22 de julio de 2021, en el que consta la modificación de la fecha de estructuración, al igual que el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de VCZ. Asimismo, informó que la UGPP procedió a dar trámite a dicho documento, creando la solicitud de obligación pensional SOP, en donde se evalúa la autenticidad de los documentos y, posteriormente, se remite el expediente al área de determinaciones para resolver el asunto mediante acto administrativo.

Información suministrada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar

1. En oficio del 24 de mayo de 2021, el representante legal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar explicó que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral se refiere a la fecha en la cual se pierde un porcentaje de capacidad ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente. Añadió que, para el estado de invalidez, esta fecha se determina en el momento en el que la persona evaluada alcanza el 50% de pérdida de capacidad laboral, para lo cual se debe considerar la evolución de la enfermedad, así como la historia clínica. Por último, precisó que esta fecha puede ser anterior a la declaratoria de pérdida de capacidad laboral.

1. Frente a esta resolución, indicaron que Luis Javier Chávez, en su condición de guardador, solicitó aclaración y complementación, la cual fue resuelta por la entidad el 22 de julio de 2021. En este pronunciamiento, la Junta señaló que, al no haber recurrido el dictamen del 12

de enero anterior, este había quedado en firme. Sin perjuicio de lo anterior, indicaron que al realizar una nueva valoración de la historia clínica de VCZ y del informe psiquiátrico forense, se apreció que las primeras manifestaciones de su enfermedad se presentaron desde su infancia, al caer de la cama al primer año de nacido. Con base en estas consideraciones, la Junta modificó la fecha de estructuración al 23 de diciembre de 1970.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Sala Tercera de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del 15 de marzo de 2021 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres.

A. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos, con el fin de establecer su procedencia. En el caso concreto, la Sala de Revisión debe verificar que se observen las exigencias de (i) legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva; (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

1. Legitimación por activa: la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando la acción de tutela se promueve por intermedio de agente oficioso²⁸, es necesario cumplir con las

siguientes condiciones: (i) el agente debe manifestar que está actuando en tal calidad y (ii) del escrito de tutela se debe poder inferir que el titular del derecho se encuentra en una situación que le impide promover el amparo. Igualmente, ha señalado que, en virtud de la informalidad de la agencia, no se requiere que exista una relación formal entre el agente y el agenciado para que opere esta figura. Por último, cuandoquiera que el agenciado hubiere realizado actos positivos e inequívocos que exterioricen la intención de sustituir al agente, se ha requerido la ratificación de lo actuado dentro del proceso²⁹.

1. En el caso que ocupa la atención de la Sala, el accionante afirma estar actuando como agente oficioso de VCZ, de quien también es guardador definitivo³⁰. Puntualiza que su hermano fue declarado interdicto por padecer retardo mental severo grado III y esquizofrenia, condición que es confirmada con la historia clínica, el examen psiquiátrico forense y la sentencia del 10 de marzo de 2005 proferida por el Juez Segundo de Cartagena, en la cual se declaró la interdicción definitiva³¹.

1. En estos términos, la Sala constata que el accionante está legitimado en la causa por activa para representar a VCZ e interponer en su nombre la presente tutela, sin perjuicio de que haya invocado la calidad de agente oficioso³².

1. Legitimación por pasiva: El artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública que haya violado, viole o amenace con violar un derecho fundamental. Al mismo tiempo prevén la posibilidad de interponer la acción contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos en el citado artículo de la Constitución y desarrollados en el artículo 42 del referido Decreto. Por lo anterior, la Corte ha sostenido que, para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva, es necesario acreditar dos supuestos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo, y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su

acción u omisión³³.

1. En el presente caso, se considera satisfecho este requisito, toda vez pues el amparo está dirigido en contra de la UGPP, que es una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, encargada de efectuar el reconocimiento y administración de derechos pensionales. Y es precisamente esta última la pretensión que sustenta el presente amparo, al solicitarse el otorgamiento de una sustitución pensional.

1. Inmediatez: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela puede ser interpuesta en “todo momento”. La jurisprudencia constitucional, aún cuando ha reconocido la imposibilidad de establecer un término de caducidad para ejercerla, ha destacado que, debido al propósito de esta acción, que es garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados, el lapso entre el hecho cuestionado y el uso del amparo debe ser prudente y razonable.

1. En el asunto bajo examen, la tutela fue interpuesta el 25 de agosto de 2020, luego de la decisión de la UGPP proferida el día 4 de mayo del año en cita, en la cual rechazó el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución, en la que se negó la sustitución pensional a favor de VCZ, en condición de hijo inválido. El plazo entre ambas actuaciones no es mayor a cuatro meses, lo que se considera prudente y razonable respecto de la naturaleza del amparo tutelar.

1. Subsidiariedad: De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es (i) improcedente si existe un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no existe el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados³⁴. A esta

regla general, se adicionan dos hipótesis específicas que se derivan de la articulación de los citados conceptos, conforme a las cuales: (ii) el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y, por el contrario, es (iii) procedente de manera transitoria, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable.

1. Un mecanismo judicial es idóneo si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados³⁵. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral.

1. De acuerdo con lo anterior, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones económicas de carácter pensional, principalmente por dos razones. Primero, porque se trata de un asunto supeditado al cumplimiento de unos requisitos definidos previamente en la ley³⁶. Segundo, porque existen otros medios judiciales para tal propósito. Por una parte, la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social es competente para conocer de “[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras”³⁷. Y, por la otra, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está habilitada para dar trámite a los procesos “relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”³⁸.

1. No obstante, la Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de la sustitución pensional, cuando (i) se verifica que “su falta de otorgamiento ha generado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular de su derecho al mínimo vital; (ii) se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado tendiente a obtener la salvaguarda de sus derechos; y (iii) aparecen acreditadas las razones por las cuales el medio ordinario de defensa judicial es ineficaz para lograr la protección integral de los derechos presuntamente afectados o, en su lugar, se está en presencia de un perjuicio irremediable”³⁹. Y, adicionalmente, se constata que “(iv) (...) en el trámite de la acción de tutela –por lo menos sumariamente– se cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada”⁴⁰.

1. Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera pacífica varios criterios que permiten evaluar si, en los asuntos en los que se solicita el reconocimiento y pago de una pensión, los otros medios judiciales son idóneos y eficaces para ejercer la defensa material de los derechos, de conformidad con las particularidades del caso concreto⁴¹. Precisamente, se ha dicho que el juez constitucional debe valorar, entre otros, (i) la edad del accionante, puesto que las personas de la tercera edad y los menores son, en principio, sujetos de especial protección constitucional; (ii) su estado de salud y las condiciones de vulnerabilidad en las que pueda encontrarse; (iii) la composición de su núcleo familiar; (iv) las circunstancias económicas que lo rodean; (v) el hecho de haber agotado cierta actividad administrativa y judicial tendiente a obtener el derecho; (vi) el tiempo transcurrido entre la primera solicitud y el momento de radicación del amparo constitucional; (vii) el grado de formación escolar del accionante y el posible conocimiento que tenga sobre la defensa de sus derechos; y (viii) la posibilidad de que se advierta, sin mayor discusión, la titularidad sobre las prestaciones reclamadas.

1. De acuerdo con lo anterior, la posibilidad de otorgar una protección constitucional en materia pensional es excepcional y no se orienta a soslayar los medios judiciales ordinarios con que cuenta el accionante, sino a garantizar la efectividad de los derechos a la seguridad

social y al mínimo vital, conforme lo dispone el artículo 2 de la Constitución, en el que se consagra como fin del Estado garantizar la efectividad de los derechos constitucionales. Por lo tanto, le corresponde al juez de tutela examinar en cada caso los criterios previamente expuestos, ya que, en varias ocasiones, el derecho que se reclama podría convertirse en el único medio que tienen las personas para garantizar para sí mismos su subsistencia y, por ende, lograr una vida digna⁴².

1. En el presente caso, aun cuando es posible recurrir a la acción ordinaria laboral para resolver, en principio, la causa planteada⁴³, ella –a juicio de esta Sala de Revisión– no resulta eficaz, dadas las especiales circunstancias en las que se halla el tutelante y que se exponen a continuación:

1. En primer lugar, la Sala Plena observa que la falta de otorgamiento de la sustitución pensional genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales de VCZ, en particular su derecho al mínimo vital, toda vez que es una persona de 51 años que no cuenta con bienes o ingreso alguno, y que tiene una calificación de pérdida de capacidad laboral de 56.05%, que le impide realizar cualquier tipo de actividad ocupacional o remunerada.

1. De hecho, conforme al material probatorio obrante en el expediente, se puede colegir que el accionante es un sujeto de especial protección, comoquiera que se encuentra en una situación de vulnerabilidad por su estado de salud, puesto que padece de retraso mental severo, que lo obliga a estar asistido por un tercero de forma ininterrumpida. Igualmente, se advierte que su situación económica es precaria, puesto que, al no tener un ingreso digno que le permita asegurar su sostenimiento económico, depende de los recursos de su hermano, Luis Javier Chávez Zambrano, quién también es responsable del sustento de su esposa, nuera y nietas, dado que su hijo falleció⁴⁴. Los recursos de este último son escasos por su condición de albañil. Por lo demás, en estos momentos, VCZ no se encuentra afiliado al sistema de seguridad social.

1. En segundo lugar, se observa que el accionante ha gestionado, sin éxito, el reconocimiento del derecho reclamado, cumpliendo con esa mínima carga de diligencia que en materia de procedencia exige la acción de tutela. De forma activa, en su momento, interpuso recursos de reposición, apelación, y posteriormente de queja en contra de la Resolución del 21 de enero de 2020, por medio de la cual la entidad accionada rechazó la solicitud de sustituir la pensión reclamada a su favor. En este punto, la Corte advierte que la situación apremiante en la que se halla VCZ, y que fue descrita en el párrafo anterior, exterioriza la falta de eficacia del medio ordinario de defensa judicial, para dar una respuesta inmediata a su condición, sobre todo cuando se aprecia que el derecho que judicialmente se reclama es de carácter imprescriptible⁴⁵.

1. De lo anterior se desprende que, aun cuando VCZ puede recurrir a la acción ordinaria laboral para plantear la controversia que se expone en la presente acción de tutela, lo cierto es que, debido a su situación de debilidad manifiesta, someterlo a cargas procesales y plazos dilatados para acceder al reconocimiento del derecho que se reclama, no es proporcionado ni razonable. Por ello, la Sala considera que, en este caso, el amparo es procedente, dado que el mecanismo ordinario disponible no es efectivo atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad específicas en que se encuentra el accionante.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. En esta oportunidad, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión dar respuesta al siguiente problema jurídico: ¿Desconoce la UGPP los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna de VCZ, con ocasión de su decisión de negar el reconocimiento y pago a su favor de una sustitución pensional en calidad de hijo inválido, al estimar que la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral fue posterior al momento de fallecimiento de su padre y que, por ende, carecía de dependencia económica respecto de él?

1. Para resolver el interrogante planteado, (i) la Sala se pronunciará sobre el derecho a la seguridad social y la figura de la sustitución pensional. En seguida, (ii) señalará los requisitos que debe acreditar un hijo que invoca la condición de invalidez para acceder a ella, y (iii) la forma cómo se acredita la dependencia económica. Con base en el desarrollo de los temas previamente enunciados, (iv) se dará respuesta al caso planteado.

A. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y FIGURA DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL. Reiteración de jurisprudencia

1. Según el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social ha sido concebida como un servicio público de carácter obligatorio y como un derecho irrenunciable que cubre a todos los habitantes. En cuanto a la primera condición, además de regirse por los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad, la seguridad social se torna en una manifestación inherente a las finalidades sociales del Estado, en cuanto apunta a asegurar la satisfacción de la dignidad humana.

1. Por su parte, dada su condición de derecho, la seguridad social está vinculada con la garantía de protección que se brinda a las personas frente a determinadas contingencias que pueden afectar su vida digna, como lo son la vejez, la invalidez, la salud y la muerte. De ahí que su realización se enfoque en la protección de derechos fundamentales como el mínimo vital, lo cual le otorga el carácter de derecho irrenunciable.

1. Más allá de que la seguridad social responde a un todo regido por los mismos principios, su examen puede disgregarse en los distintos componentes que lo integran. Precisamente, en lo que se refiere al asunto sub-judice, la Corte se enfocará en el examen de la pensión de sobrevivientes (en la vertiente que se identifica con el nombre de sustitución pensional),

prestación que se encuentra regulada de manera específica en los artículos 46 a 49 de la Ley 100 de 1993.

1. De acuerdo con lo previsto en el citado régimen normativo, este derecho nace cuando la persona pensionada por vejez o invalidez o el afiliado al sistema fallecen, generando una prestación económica a favor de los miembros del grupo familiar que dependían económicamente del causante, con el propósito de enervar las contingencias derivadas de su muerte. Esta pensión constituye una garantía para satisfacer el mínimo vital respecto de quienes tenían una relación de dependencia, en desarrollo de los principios de solidaridad y universalidad que rigen el servicio público de la seguridad social, conforme al artículo 48 de la Carta,

1. La Corte ha destacado que, aunque la ley regula en términos generales la pensión de sobrevivientes, es claro que en dicho concepto se encuentran reglados dos supuestos distintos: (i) la denominada sustitución pensional y (ii) la pensión de sobrevivientes propiamente dicha⁴⁶. Respecto a la diferencia que existe entre ambas, en la sentencia T-324 de 2017 esta corporación expresó lo siguiente: “(...) la jurisprudencia constitucional distingue dos modalidades para hacerse beneficiario de la prestación en cuestión; por una parte, la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que venía recibiendo su titular –pensionado por vejez o invalidez–, por lo que ocurre, strictu sensu, una sustitución pensional. Por otra parte, el reconocimiento y pago de una nueva prestación de la que no gozaba el causante, quien era un afiliado, caso en el cual, ‘se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure y no del cambio de titular de una prestación ya causada como en el evento anterior’⁴⁷.”

1. Adicionalmente, en la sentencia T-685 de 2017, al precisar la razón de ser de la sustitución pensional, se indicó que: “esta prestación tiene la finalidad constitucional de garantizar condiciones de vida digna a los familiares del causante que en vida dependían económicamente de él; así pues, la sustitución pensional está inspirada en los principios de

estabilidad económica y social para los allegados del causante, reciprocidad y solidaridad entre el causante y sus allegados; y, universalidad del servicio público de seguridad social.”

1. Visto lo anterior, en el asunto sub-judice, es claro que la modalidad de derecho que se solicita corresponde a una sustitución pensional dentro del género de la pensión de sobrevivientes, comoquiera que se reclama el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación que venía recibiendo el señor Pedro Chávez López.

A. REQUISITOS DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL EN EL CASO DE LOS HIJOS EN CONDICIÓN DE INVALIDEZ. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2013, establece que entre los beneficiarios de la sustitución pensional se encuentran los hijos en condición de invalidez, cuando estos “dependían económicamente del causante, (...) mientras subsistan las condiciones de invalidez”.

1. Por virtud de este precepto, se ha admitido que, para efectos de obtener la sustitución pensional cuando se invoca la calidad de hijo inválido, el solicitante debe acreditar los siguientes tres requisitos: (i) la relación de parentesco con el causante; (ii) la dependencia económica respecto del primero al momento del deceso; y (iii) el estado de invalidez⁴⁸. A continuación, se desarrollará cada uno de estos supuestos

1. En lo que atañe al primer requisito, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 señala que “se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”. Por su parte, el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994⁴⁹ prevé que “el estado

civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil”.

1. En segundo lugar, respecto de la dependencia económica del solicitante respecto del causante de la prestación, la Corte ha precisado que este elemento exige comprobar la “imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener los ingresos indispensables para subsistir de manera digna”⁵⁰. Bajo esta premisa, la jurisprudencia ha dicho que se debe demostrar, por una parte, “que la pérdida del ingreso compromete sustancialmente sus condiciones materiales de vida en condiciones de dignidad”, y por la otra, “que no exista la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio”⁵¹.

1. Finalmente, en cuanto al tercer requisito, es decir, que el solicitante se encuentre en estado de invalidez, el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 dispone que una persona se considera inválida, cuando “(...) por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral”, según se acredite mediante calificación realizada por las entidades habilitadas para ello. Tal calificación corresponde en primera instancia, según lo previsto en el artículo 41 de la citada Ley 100 de 1993, a la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), a las ARL, a las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las EPS, y; en segunda instancia, a las juntas regionales de calificación de invalidez.

1. Este dictamen deberá contener la decisión sobre: (i) el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral; (ii) el origen de la invalidez y (iii) la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral. Todo debidamente soportado en la historia clínica, en los exámenes médicos y en los demás diagnósticos que den cuenta de la evolución de la enfermedad o de las consecuencias o secuelas de un accidente⁵².

1. Cabe precisar que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral corresponde al momento “(...) en que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente, y que se determina con base en la evolución de las secuelas que han dejado estos. Para el estado de invalidez, esta fecha debe ser determinada en el momento en el que la persona evaluada alcanza el cincuenta por ciento (50%) de pérdida de la capacidad laboral u ocupacional”⁵³.

1. Sin perjuicio de lo anterior, a efectos de garantizar el debido proceso, este tribunal ha señalado que, si bien el dictamen de pérdida de capacidad laboral es, en principio, el documento más relevante para determinar el porcentaje de invalidez y su fecha de estructuración, esta no es la única prueba idónea para estos efectos, de suerte que las entidades deben valorar otros medios de probatorios aportados por los solicitantes⁵⁴, tales como sentencias de interdicción⁵⁵, exámenes médicos o historias clínicas, siempre que contengan los elementos suficientes para demostrar dicha condición⁵⁶. Tal aproximación ha sido la regla adoptada en diversas sentencias que han analizado casos de sustitución pensional a favor de personas que presentan enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas, a quienes se les ha negado dicha prestación con base en que la estructuración de la invalidez fue posterior al deceso del causante. Sobre el particular, esta corporación ha precisado que hay ocasiones en las cuales el dictamen de pérdida de capacidad laboral no refleja cabalmente el surgimiento de este tipo de enfermedades “pues en estas es frecuente encontrar episodios de crisis que suelen aparecer de forma usual, o presentar una evolución progresiva, es decir, que los síntomas cobran mayor intensidad hasta llegar al punto de imposibilitar a la persona para ejercer sus deberes laborales”⁵⁷.

1. Esta fue la misma postura seguida al proferir la sentencia T-213 de 2019, en donde se conoció el caso de un señor de 49 años con esquizofrenia hebefrénica, al cual la UGPP le había negado la sustitución pensional bajo el argumento de que la fecha de estructuración de invalidez era posterior al deceso del causante. La Corte reiteró que cuando están de por

medio enfermedades crónicas y degenerativas, como algunos trastornos mentales, el dictamen de pérdida de capacidad laboral puede no resultar idóneo para determinar el momento de origen real de la invalidez. Consideró que, aún cuando la UGPP no tenía conocimiento de algunos diagnósticos médicos del actor –dado que no fueron incluidos en la solicitud de sustitución pensional–, si sabía que la enfermedad se había comenzado a manifestar cinco años antes de la fecha de estructuración consignada en el dictamen. Por lo tanto, señaló que la UGPP no debió haber limitado su análisis a verificar formalmente lo consignado en el dictamen, sino que “debió haber profundizado sobre esta situación, para lo cual pudo requerir al solicitante para que allegara su historia médica en lo concerniente a dicho diagnóstico, y de esa forma confrontar el surgimiento de la enfermedad”. En consecuencia, concedió amparo deprecado y ordenó a la entidad convocada decidir nuevamente la petición de sustitución pensional teniendo en cuenta la clase de enfermedad y los conceptos médicos allegados por el accionante.

1. En suma, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática al sostener que el no reconocimiento de la sustitución pensional, “sin tener en cuenta la totalidad del acervo probatorio, tratándose de una persona que presenta una discapacidad mental severa, constituye una exigencia desproporcionada que configura una vulneración de los derechos fundamentales del accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a la misma, teniendo en cuenta su condición síquica”. Lo anterior, por cuanto en estos casos que involucran enfermedades congénitas, “puede ocurrir que la fecha en que efectivamente una persona está en incapacidad de trabajar es diferente a la fecha indicada en el dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral”⁵⁸.

Momento en el que deben estar acreditados los requisitos de invalidez y de dependencia económica

1. Para efectos del caso bajo examen, cabe aclarar que, en aplicación de lo consagrado en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2013, la

Corte ha sostenido que los requisitos de invalidez y de relación de dependencia económica deben estar acreditados al momento del deceso del causante⁵⁹.

1. En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que, recientemente, al decidir un recurso de casación interpuesto en contra de un fallo dictado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, sostuvo que los requisitos de invalidez y dependencia económica frente al padre o madre fallecidos deben estar acreditados al momento del fallecimiento, “pues es en ese momento en que se causa la prestación económica y no con posterioridad”. Por lo tanto, resolvió no casar el fallo recurrido, al considerar que el tribunal no incurrió en un yerro jurídico, pues luego de examinar el acervó probatorio disponible, concluyó que la pérdida de capacidad laboral se estructuró con posterioridad al deceso de la progenitora y, con base en ello, rechazó la solicitud de sustitución de la pensión⁶⁰.

1. En la misma providencia, la Corte Suprema de Justicia dispuso que excepcionalmente, es posible otorgar la sustitución en circunstancias en las que el estado de invalidez surge con posterioridad a la muerte del causante. Sin embargo, explicó que dicha hipótesis exceptiva se halla reservada para aquellos casos en los que “(...) antes de darse la invalidez, el hijo tenía otra condición, vigente a la fecha del deceso del causante, que le impedía procurarse por sus propios medios los recursos económicos suficientes para su [asegurar su] congrua subsistencia”⁶¹.

Oportunidad para reclamar el reconocimiento de la sustitución pensional

1. Como se ha señalado, la sustitución pensional se causa cuando se cumplen los tres requisitos anteriormente mencionados, a saber: (i) la relación de parentesco con el causante; (ii) el estado de invalidez; (iii) y la dependencia económica respecto del primero.

1. En este sentido, el hecho de que no se reclame el reconocimiento de la pensión inmediatamente fallece el causante, no significa que el titular haya perdido su derecho. Así lo precisó la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en providencia SL3572-2021, en la cual casó una sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, respecto de la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión causada desde 1987, a pesar de que la titular la hubiera reclamado 33 años después. Advirtió el máximo órgano de la Jurisdicción Ordinaria que “(...) no puede confundirse la causación de un derecho con la reclamación de éste y su reconocimiento, porque son tres circunstancias bien distintas que operan cuando se accede al derecho pensional”, toda vez que “la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos exigidos para acceder a ella, aun cuando no se hubiere efectuado el reconocimiento” 62.

1. Por lo tanto, en virtud del carácter vitalicio e imprescriptible del derecho pensional, la reclamación puede realizarse en cualquier tiempo y los requisitos para acceder a ella también pueden ser constatados, incluso transcurrido un amplio período después de la defunción del pensionado⁶³. La causación no depende de que su titular la solicite, puesto que la falta de reclamación no autoriza en forma alguna el desconocimiento del derecho válidamente adquirido que, se podrá reclamar en cualquier tiempo, como ya se dijo, dado el carácter permanente y perdurable que acompaña al derecho pensional.

A. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO. LA UGPP VULNERÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE VCZ, AL NEGAR EL RECONOCIMIENTO A LA SUTITUCIÓN PENSIONAL

1. Como se sostuvo anteriormente, en esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional decidir si la UGPP vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna de VCZ, con ocasión de su decisión de negar el reconocimiento y pago a su favor de una sustitución pensional en calidad de hijo inválido, al

estimar que la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral fue posterior al momento de fallecimiento de su padre y que, por ende, carecía de dependencia económica respecto de él

1. De manera preliminar, es menester descartar la vulneración del derecho a la igualdad, puesto que, dada su naturaleza relacional, no se verifica la presencia de un trato disímil por parte de la UGPP frente a individuos puestos en las mismas condiciones de hecho.

1. Así pues, el análisis se circunscribirá a examinar la posible ocurrencia de una vulneración de los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social de VCZ por parte de la UGPP. Como se indicó en la evaluación de procedibilidad de la acción, de las pruebas allegadas en sede de revisión, es posible concluir que el actor se encuentra en una situación de vulnerabilidad por su situación económica, pues no tiene ingresos ni bienes propios, y al ser calificado con una pérdida de capacidad laboral del 56.05%, no podrá realizar ninguna actividad laboral ni ocasional, con el propósito de obtener los recursos necesarios que le permitan salvaguardar sus derechos fundamentales. Además, actualmente depende su hermano Luis Javier Chávez Zambrano, cuyo único ingreso lo recibe por su actividad como albañil y del cual también dependen su esposa, hija y cuatros nietos⁶⁴. Incluso, como ya se ha mencionado, VCZ no tiene ninguna cobertura de seguridad social.

1. Así las cosas, esta Sala advierte que en el expediente obran pruebas suficientes para concluir que VCZ tiene derecho a la sustitución pensional que reclama, en condición de hijo en estado de invalidez. En primer lugar, como lo constató la entidad demandada y los jueces de instancia, se encuentra acreditado el vínculo de filiación entre el causante y VCZ, con fundamento en el registro civil de nacimiento de este último.

1. En segundo lugar, VCZ se encuentra en condición de invalidez, como lo demuestra el dictamen del 12 de enero de 2021 proferido por la Junta Regional de Calificación de Bolívar, en el cual se determinó una pérdida de capacidad laboral del 56.05%.

1. Por último y, en tercer lugar, se constata que VCZ sí tenía una relación de dependencia económica con su padre, ya que (i) su estado de salud le impidió culminar sus estudios y realizar una actividad laboral; (ii) carece de ingresos y bienes propios; y (iii) su madre, que nunca trabajó al estar volcada a su cuidado y atención, también dependía económicamente del causante, razón por la cual, después de su fallecimiento, le fue sustituida el 100% de la pensión.

1. Ahora bien, se constata que la UGPP negó el reconocimiento de la pensión reclamada por VCZ, con fundamento en la fecha de estructuración fijada por la Junta Regional de Calificación de Bolívar en el dictamen 420 expedido el 8 de mayo de 2001, en el que se fijó como momento del suceso invalidante el día 5 de junio de 1996, esto es, posterior a la fecha del deceso del causante ocurrido 15 de marzo de 1988.

1. Sin embargo, en el reciente pronunciamiento realizado el 22 de julio de 2021, por medio del cual la Junta Regional de Calificación de Bolívar da respuesta a una solicitud de aclaración y complementación realizada por el señor Luis Javier Chávez Zambrano, la Sala constata que dicha Junta modificó la fecha de estructuración al 23 de diciembre de 1970, con base en la historia clínica y en el informe psiquiátrico forense donde se confirma que las primeras manifestaciones de la enfermedad que padece VCZ, se presentaron tras caer de la cama, teniendo aproximadamente un año de edad⁶⁵. De esta manera, el verdadero suceso invalidante es anterior a la fecha de la muerte del señor Pedro Chávez López, lo que excluye de paso la falta de dependencia alegada por la UGPP, al advertir que ella ha estado presente durante toda su vida.

1. Así las cosas, si bien el dictamen más reciente y su aclaración se encuentran en trámite de validación ante la UGPP, se considera que la conducta inicial de la entidad convocada fue contraria a derecho y vulneró los derechos fundamentales de VCZ. En efecto, como se señaló en los párrafos precedentes, para negar la sustitución pensional en favor de VCZ, la UGPP se basó únicamente en los datos establecidos en el dictamen 420 expedido el 8 de mayo de 2001, dejando de lado la historia clínica del accionante⁶⁶ y el informe psiquiátrico forense del 7 de abril de 2001⁶⁷. Por ello, la entidad omitió considerar otros elementos relevantes, atendiendo a la naturaleza congénita y degenerativa de la enfermedad padecida por VCZ, como lo es el retardo mental y la esquizofrenia, que daban cuenta de que la verdadera fecha de estructuración era anterior a aquella fijada en el citado dictamen. De hecho, estos documentos fueron determinantes para que la Junta Regional de Calificación de Bolívar accediera a la solicitud de aclaración y modificara el resultado del último dictamen.

1. En consecuencia, la Sala Tercera de Revisión otorgará el amparo de los derechos fundamentales reclamados y, en consecuencia, ordenará a la UGPP reconocer y pagar la sustitución pensional a VCZ, en su condición de hijo inválido que dependía económicamente del causante al momento de su deceso, en la cuantía que determine la ley.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. A la Sala Tercera de Revisión le correspondió determinar si la UGPP vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social del señor Víctor Chávez Zambrano, al negarse a reconocer y pagar una sustitución pensional, con el argumento en que el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar fijó una fecha de estructuración de pérdida de capacidad laboral posterior a la muerte del causante, lo que excluía la acreditación del requisito de la dependencia económica.

1. De manera preliminar, la Sala determinó que la tutela era procedente, pues se acreditaron

todos los requisitos que se exigen sobre la materia. Asimismo, evidenció que el señor Chávez Zambrano se halla en una situación de debilidad manifiesta por su situación económica y de discapacidad, dado que no tiene ingresos propios y no puede adelantar una actividad que le permita obtener los recursos necesarios para vivir. En estos momentos, además, carece de afiliación al sistema de seguridad social.

1. La Sala precisó el contenido y alcance del derecho a la seguridad social y explicó los requisitos para acceder a la sustitución pensional cuando el solicitante sea un hijo en condición de invalidez. Finalmente, la Sala encontró que la UGPP había vulnerado los derechos fundamentales del accionante, al negar el reconocimiento del derecho reclamado, pues se pudo constatar que la Junta de Calificación de Bolívar modificó y aclaró la fecha de estructuración de la pérdida y dispuso su ocurrencia al año de haberse presentado el nacimiento del actor.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el auto del 6 de julio de 2021.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida el 16 de octubre de 2020 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena, por medio de la cual se confirmó el fallo adoptado el 7 de

septiembre de 2020 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad, en los cuales se negó la tutela de los derechos fundamentales invocados. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social del señor Víctor Chávez Zambrano.

TERCERO. - DEJAR SIN EFECTOS la Resolución RDP001335 del 21 de enero de 2020 y el Auto ADP 00260 del 4 de mayo del año en cita, por medio de los cuales la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional reclamada por el accionante.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca y pague la sustitución pensional a favor del señor Víctor Chávez Zambrano, en calidad de hijo inválido que dependía económicamente del causante (Pedro Chávez López), con el correspondiente retroactivo y sin perjuicio de la prescripción establecida en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo, si hubiere lugar a ello.

QUINTO. - Por Secretaría General, LÍBRESE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En la acción de tutela afirmó que VCZ “se encuentra en un estado muy delicado y por su estado de salud mental y física judicialmente declarada no me puede otorgar poder, actúo en mi calidad de guardador definitivo”. Escrito de tutela, folio 13.

2 Escrito de tutela, folio 1.

3 Escrito de tutela, folio 2 y anexo 5. Para probar esta afirmación, el accionante acompaña al escrito de tutela copia de la certificación del 7 de abril de 2001, emitida por el Médico Antonio J. Morales de la Clínica Psiquiátrica de la Costa, en la cual se indica que “el paciente cursa con Retardo Mental + deterioro probablemente x psicosis orgánica crónica.”

4 Explica el accionante que “a los seis meses aproximadamente se cayó de la cama y sufrió un grave golpe en la cabeza, que con el tiempo se convirtió un tormento para él y la familia, el golpe que recibió terminó causándole su retardo mental”.

5 Resolución 281 de 25 de julio de 1978, efectiva a partir del 10 de marzo de dicho año

6 Escrito de tutela, folio 5. Anexo 10: Registro de defunción de Magdalena Zambrano de Chávez.

7 Escrito de tutela, folio 2.

8 Este reconocimiento fue efectuado por el Juzgado Segundo de Familia de Cartagena y la diligencia de posesión del guardador se surtió ante la Notaria 30 de la misma ciudad.

9 Resolución RDP001335 del 21 de enero de 2020.

10 Resolución RDP001335 del 21 de enero de 2020. Folio 207.

11 Escrito de tutela, folios 9-10.

12 “Artículo 76. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. // Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar. // El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción. // Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.”

13 Dictamen 73140510-12 del 12 de enero de 2021.

14 Pronunciamiento sobre la complementación del dictamen pericial 73140510-12 del 12 de enero de 2021, con fecha del 22 de julio del año en cita.

15 Cuaderno principal, folios 190-198.

16 Sentencia del 16 de octubre de 2020, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena, folio 7.

17 El Magistrado sustanciador ofició (i) al accionante, para que informara, entre otras cosas, sobre la situación económica y de salud actual de VCZ, las gestiones que se han adelantado para la obtención de la pensión por la vía ordinaria, el historial de la situación económica de VCZ y de su madre y precisara cuál ha sido la última decisión de la Junta Regional de Calificación, en relación con la pérdida de capacidad laboral de VCZ; (ii) a la UGPP, a fin de que informara cuál es el trámite y los requisitos que deben acreditar por quien solicita la sustitución pensional en calidad de hijo inválido, y para que aclarara cuales fueron las respuestas a cada una de las solicitudes en el trámite adelantado para sustituir la pensión en beneficio de VCZ; y (iii) a la Junta de Calificación de Invalidez de Bolívar, a efectos de que explicara cómo se determina la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de una persona y cómo se determinó la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de VCZ.

18 El auto solicitó, de manera explícita, lo siguiente: “SEGUNDO.- OFICIAR, por medio de la Secretaría General, a LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL¹⁸, para que, en el término de tres (3) días hábiles a partir del recibo de la presente comunicación, informe a este Despacho: a) ¿Cuál es el trámite que debe seguir ante la UGPP quien solicite la pensión de sobrevivientes en su calidad de hijo en condición de discapacidad que dependía económicamente del causante? // b) ¿A quién le corresponde calificar la incapacidad y la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de quien pretende ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes? // c) ¿Qué documentos debe presentar ante la UGPP quien reclame la pensión de sobrevivientes en su calidad de hijo en condición de discapacidad que dependía económicamente del causante? // d) ¿Qué documentos tiene en cuenta la UGPP para tener por acreditada la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral y la dependencia económica del hijo que pretende obtener la pensión de sobrevivientes? // e) ¿Qué solicitudes formuló ante la UGPP, por sí mismo o por interpuesta persona, el señor Víctor Chávez Zambrano para obtener su pensión de sobrevivientes, y cuáles fueron los documentos que allegó con cada una de tales solicitudes? // f) ¿Cuáles fueron las respuestas que dio la UGPP a cada una de tales solicitudes? Para esos efectos, se solicita que allegue copia de la documentación correspondiente, incluyendo el último acto administrativo por medio del cual negó por extemporáneo el recurso de apelación presentado en contra de la resolución No. RDP 001335 del 21 de enero de 2020. // g) ¿Qué documentos tuvo en cuenta la UGPP para no tener por acreditada la fecha de estructuración de la pérdida

de la capacidad laboral de Víctor Chávez Zambrano? // h) ¿Actualmente alguien es beneficiario de una pensión de sobrevivientes por la muerte de Pedro Chávez López? // i) ¿Cómo fue el proceso de notificación de la Resolución RDP 001335 del 21 de enero de 2020, por medio de la cual la UGPP negó la solicitud presentada por el señor Luis Javier Chávez Zambrano? ¿Cuál era la dirección de notificaciones que había indicado el señor Chávez en el proceso administrativo y a cuál dirección se envió el mencionado acto administrativo? // j) ¿Cuándo presentó Luis Javier Chávez Zambrano el recurso de apelación en contra de la Resolución RDP 001335 del 21 de enero de 2020? // Igualmente, se pide que remita copia del expediente administrativo que contenga las actuaciones por medio de las cuales se realizó el reconocimiento pensional con ocasión del fallecimiento del señor Pedro Chávez López”.

19 Respecto de la Junta Regional de Calificación de Bolívar, el auto dispuso lo siguiente: “TERCERO. OFICIAR, por medio de la Secretaría General, a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLIVAR¹⁹ para que, en el término de tres (3) días hábiles a partir del recibo de la presente comunicación, informe a este Despacho: a) ¿Cómo se determina la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de una persona? // b) ¿Cómo determinó la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de Víctor Chávez Zambrano en su dictamen del 1 de diciembre de 2001, y cómo se explica ese resultado?”

20 Respuesta remitida por Luis Javier Chávez Zambrano por vía virtual el 11 de julio de 2021.

21 Ibídem.

22 Ibídem.

23 Respuesta remitida por Luis Javier Chávez Zambrano por vía virtual el 11 de julio de 2021. Anexo¹⁴.

24 Ibídem.

25 Ibídem.

27 Dictamen 731400510-12 del 12 de enero de 2021.

28 Corte Constitucional, sentencias T-422 de 1993, T-342 de 1994, T-414 de 1999, T-421 de 2001, T-452 de 2001, T-531 de 2002, T-109 de 2011 y T-004 de 2013.

29 Corte Constitucional, sentencia T-004 de 2013.

30 Escrito de tutela, folio 1. Esta afirmación se encuentra soportada con la constancia de la diligencia de posesión del curador definitivo dentro del proceso de interdicción del señor VCZ (Rad. 13-001-31-10-002-2003-00262-00) adelantado ante la Juez Segunda de Familia de Cartagena. Respuesta de Luis Javier Chávez Zambrano, folio 26.

31 Respuesta remitida por Luis Javier Chávez Zambrano por vía virtual el 11 de julio de 2021, folios 24-26.

32 La Ley 1996 de 2019, que derogó el régimen de incapacidad previsto en la Ley 1306 de 2009, prevé que “[t]odas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y obligaciones, y tienen capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos”. Sin embargo, la misma ley dispone que ese reconocimiento de la capacidad legal aplicará “para las personas bajo medidas de interdicción o inhabilitación anteriores a la promulgación de la presente ley, una vez se hayan surtido los trámites señalados en el artículo 56 de la misma”. Sin embargo, esa ley no es aplicable al caso concreto porque entró en vigor el 26 de agosto de 2019, esto es, con posterioridad a la fecha en que se produjo la declaratoria de interdicción.

33 Sobre el particular, en la sentencia T-1001 de 2006 se expuso: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)”.

34 Esta Corte ha desarrollado el concepto de perjuicio irremediable y ha establecido que para su configuración se requiere la concurrencia de los elementos de gravedad, inminencia, urgencia e impostergabilidad.

35 Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009.

36 Corte Constitucional, sentencia T-352 de 2019.

37 El Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, artículo 2. Además, en el artículo 11 se indica que: “Competencia en los procesos contra las entidades del sistema de seguridad social integral. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante”.

38 Ley 1437 de 2011, artículo 104.4.

39 Corte Constitucional, sentencias T-249 de 2006, T-055 de 2006, T-851 de 2006, T-1046 de 2007, T-597 de 2009 y T-427 de 2011.

40 Corte Constitucional, sentencias T-071 de 2019, T-616 de 2019 y T-340 de 2018.

41 Estos requisitos fueron sistematizados por la Corte en la sentencia T-634 de 2002 reiterada, entre otras, por las sentencias T-050 de 2004, T-159 de 2005 y T-079 de 2016.

42 Corte Constitucional, sentencias T-200 de 2011 y T-165 de 2016.

43 La Jurisdicción Ordinaria Laboral es la habilitada para conocer de esta controversia, al tener la competencia general y residual en materia de controversias relativas a la seguridad social “que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”. Como se señaló, el artículo 104.4 del CPACA dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de los casos “relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”. Este caso, como se advierte de los antecedentes, no se enmarca en una controversia legal y reglamentaria, pues tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos para acceder a una sustitución pensional.

44 Folio 21 de la respuesta remitida por Luis Javier Chávez Zambrano.

45 Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2018.

46 Corte Constitucional, sentencia T-731 de 2014

47 Corte Constitucional, sentencia C-617 de 2001.

48 Corte Constitucional, sentencias T-459 de 2018 y T-415 de 2019.

49 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993”.

50 Corte Constitucional, sentencia T-415 de 2019.

51 Corte Constitucional, sentencia T-012 de 2017 citada en T-080 de 2021.

52 Decreto 1352 de 2014, art. 40.

53 Decreto 1507 de 2014, art. 3

54 Corte Constitucional, sentencia T-859 9de 2004.

55 Corte Constitucional, sentencia T-730 de 2012.

56 Corte Constitucional, sentencia T-459 de 2018.

57 Corte Constitucional, sentencia T-213 de 2019.

58 Corte Constitucional, sentencia T-370 de 2017.

60 Sala de Casación Laboral, Corte Suprema de Justicia, sentencia SL33446-2021 del 11 de agosto de 2021 (Rad. 77702).

61 Sentencia CSJSL8468-201, citada en Sala de Casación Laboral, Corte Suprema de Justicia, sentencia SL33446-2021 del 11 de agosto de 2021 (Rad. 77702).

62 Sala de Casación Laboral, Corte Suprema de Justicia, sentencia SL3572-2021 del 04 de agosto de 2021 (Rad. 89547).

63 Ibídem.

64 Escrito de tutela, folio 12; Respuesta remitida por Luis Javier Chávez Zambrano por vía virtual el 11 de julio de 2021, folios 7-9.

65 Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar – Córdoba y Sucre, Pronunciamiento sobre la complementación del Dictamen Pericial No. 73140510-12 del 12 de enero de 2021, folio 2.

66 Escrito de tutela, anexo 5. Copia de la certificación del 7 de abril de 2001, emitida por el Médico Antonio J. Morales de la Clínica Psiquiátrica de la Costa, en la cual se señala que “el paciente cursa con Retardo Mental + deterioro probablemente x psicosis orgánica crónica.”

67 Respuesta remitida por Luis Javier Chávez Zambrano por vía virtual el 11 de julio de 2021, folio 9.