

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-440/24

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto sustantivo y defecto fáctico

(...) la autoridad judicial accionada incurrió en... un defecto sustantivo, pues: (i) la interpretación o aplicación de la norma que efectuó no es, en principio, razonable, así como es una interpretación contraevidente y claramente perjudicial para los intereses legítimos del accionante. Así mismo, (ii) la normatividad que aplicó el Tribunal es injustificadamente regresiva y su aplicación, en este caso en concreto, resulta contraria a la Constitución. (...) la sentencia cuestionada configuró un defecto fáctico porque, de acuerdo con lo definido por la jurisprudencia constitucional, incurrió en una omisión en la valoración probatoria del juez ostensible, flagrante, manifiesta y tuvo un efecto trascendental para la decisión.

DEPENDENCIA ECONOMICA DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD COMO BENEFICIARIO DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Jurisprudencia constitucional/PENSION DE SOBREVIVIENTES-Fecha de estructuración posterior al fallecimiento del cotizante o pensionado

(...) circunstancias del demandante, quién estructuró la pérdida de capacidad laboral luego de la muerte de su madre, pero en vigencia de la dependencia a la prestación pensional. Esta dependencia, primero, se derivó de su condición de hijo menor de edad. Luego de alcanzar la mayoría de edad se configuró por su calidad de estudiante. Finalmente, mientras Rafael se formaba para el desarrollo de una profesión la dependencia se mantuvo por la configuración de una pérdida de capacidad laboral del 69,90%.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

(...) la autoridad judicial accionada incurrió en dos escenarios que configuran un defecto sustantivo, pues: (i) la interpretación o aplicación de la norma que efectuó no es, en principio, razonable, así como es una interpretación contraevidente y claramente perjudicial para los intereses legítimos del accionante. Así mismo, (ii) la normatividad que aplicó el

Tribunal es injustificadamente regresiva y su aplicación, en este caso en concreto, resulta contraria a la Constitución.

DEFECTO SUSTANTIVO Y DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO-Alcance frente a personas en situación de discapacidad/BARRERAS SOCIALES-Obstáculos que impiden el ejercicio a plenitud de los derechos y garantías de las personas con discapacidad

SUSTITUCION PENSIONAL O PENSION DE SOBREVIVIENTES- Protección constitucional cuando se trata de personas en situación de discapacidad

DERECHO A LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL-Requisitos que debe acreditar el hijo en situación de discapacidad para ser beneficiario

SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza, finalidad y principios constitucionales

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Evolución legislativa y jurisprudencial

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

RETROSPECTIVIDAD EN PENSIONES-Aplicación de la ley 100 de 1993

(...) es posible aplicar retrospectivamente la Ley 100 de 1993, con sus modificaciones, basado en el principio de favorabilidad en los casos de sustitución pensional cuando: (i) la muerte del causante ocurrió antes de la vigencia de la nueva norma; (ii) la situación jurídica no estaba definida al momento de la implementación del sistema general de seguridad social en pensiones; (iii) los efectos legales permanecen vigentes; y (iv) las condiciones especiales y excepcionales de los beneficiarios muestran que la aplicación de la ley anterior es una carga desproporcionada que vulnera derechos fundamentales como la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T-440 de 2024

Referencia: expediente T-10.072.565.

Acción de tutela interpuesta por Rafael Andrés Dorado Daza en contra del Tribunal Administrativo del Cauca y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado Juan Carlos Cortés González y la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA.

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos, en primera instancia, por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, en segunda instancia, por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el marco de la acción de tutela promovida por Rafael Andrés Dorado Daza en contra del Tribunal Administrativo del Cauca y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal (en adelante, UGPP).

Aclaración preliminar

La Sala Primera de Revisión es consciente de que los términos “inválido” e “invalidez” son de carácter legal y su constitucionalidad fue avalada por la Corte en la sentencia C-458 de 2015. En esa ocasión, la Sala Plena indicó que, si bien los mencionados términos pueden ser peyorativos o discriminatorios, pues hacen referencia a la ausencia de validez para referirse a las personas en situación de discapacidad, en el contexto jurídico tienen una función denotativa o referencial que busca identificar a un grupo de sujetos a los que les son

aplicables determinados efectos jurídicos. Sin embargo, a partir del compromiso con el modelo social de la discapacidad y de la consciencia sobre la importancia del lenguaje en la transformación de los imaginarios colectivos, en la medida de lo posible y siempre que no se trate de expresiones técnicas como “junta de calificación de invalidez”, en esta sentencia se reemplazarán los términos antes mencionados por “persona con pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%” y otros equivalentes, que no tienen la carga simbólica negativa que imponen los vocablos legales antes mencionados

Síntesis de la decisión

El demandante formuló acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Cauca y la UGPP para obtener la protección de sus derechos fundamentales a la administración de justicia, a la “legalidad”, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la igualdad. El accionante señaló que la decisión del tribunal administrativo incurrió en los defectos fáctico y sustantivo.

El accionante fundamentó su tutela en que, desde que tenía 6 años, dependió económicamente de la pensión de su madre, quien murió en 1994. El actor, cuando tenía 23 años, fue diagnosticado con esquizofrenia y tuvo una pérdida de capacidad laboral del 69.90%. Él solicitó una sustitución pensional a la UGPP, pero esta fue denegada con el argumento de que la pérdida de capacidad laboral se estructuró después del fallecimiento de su madre y que el Decreto 3135 de 1968 (vigente para el momento de la muerte de ella) exigía una pérdida de capacidad laboral del 75%. El demandante acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y el Tribunal Administrativo del Cauca, en segunda instancia, reiteró que se incumplía con el requisito del 75% de pérdida de capacidad laboral y que la estructuración no fue previa al fallecimiento de su madre.

La Sala de Revisión determinó que la acción de tutela era procedente y cumplía con cada uno de los requisitos de procedibilidad. Para el examen de fondo, la sentencia abordó los temas relacionados con: (i) la forma en la que se configuran los defectos fáctico y sustantivo (ii) la pensión de sobrevivientes para el hijo con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y su relación con la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad; (iii) la sustitución pensional; (iv) las excepciones al requisito de que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del beneficiario sea anterior a la muerte del

causante de la sustitución pensional, y (v) la contextualización de distintos regímenes pensionales y aplicación de las normas laborales y de la seguridad social en el tiempo.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte sostuvo que la decisión de la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto sustantivo porque exigió el cumplimiento de un requisito preconstitucional, que corresponde a la pérdida de capacidad laboral igual o superior al 75% a pesar de que la fecha de estructuración se dio en vigencia de la normatividad actual, que exige un porcentaje menor. Además, la Sala encontró que la aplicación de ese requisito generó consecuencias evidentemente injustas, la afectación de la seguridad social y de la vida en condiciones dignas del accionante, y una omisión en el deber de protección especial del que son sujeto las personas en situación de discapacidad. Así, en el caso que se estudia, la Corte concluyó que el Tribunal Administrativo del Cauca debió aplicar retrospectivamente la Ley 100 de 1993, con sus respectivas modificaciones, en las que se exige el 50% de pérdida de capacidad laboral para el hijo con pérdida de capacidad laboral que depende de la prestación del causante (artículo 13 de la Ley 797 de 2003).

La Corte estableció que la autoridad judicial demandada también incurrió en un defecto sustantivo porque exigió, de forma irreflexiva, que la estructuración de la pérdida de capacidad laboral del demandante fuera previa a la muerte del causante para efectos de sustituir la pensión. La Sala determinó que el Tribunal no hizo una interpretación sistemática de la norma y, en su lugar, realizó una aplicación irreflexiva de la normatividad relacionada con la sustitución pensional. Esto debido a que desconoció que, por la finalidad de la sustitución pensional, esta prestación también puede otorgarse cuando la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del hijo del causante es posterior a su muerte.

La sentencia demandada también incurrió en un defecto fáctico porque dejó de valorar los elementos probatorios obrantes en el proceso, los cuales demostraban la dependencia económica del accionante de la prestación pensional de su madre, quién falleció cuando el actor tenía 3 años y que mutó por diversas circunstancias que impidieron que el demandante lograra su independencia económica y, por ende, asegurar un ingreso propio para el desarrollo de la vida en condiciones dignas. Así, la Sala de Revisión consideró que no existía ninguna justificación razonable para concluir que las pruebas aportadas en el proceso no daban cuenta de esa dependencia económica continua del accionante hacia su madre,

dependencia que además fue permanente e ininterrumpida.

Por lo anterior, la Corte concedió los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas del accionante y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia demandada. Así mismo, la Corte ordenó directamente a la UGPP la reactivación del pago de las mesadas pensionales y el pago del retroactivo pensional causado y no prescrito debidamente indexado. La Corte indicó que, por las particularidades de la situación social y económica del demandante, en el caso en concreto se cumplía con los presupuestos para adoptar una orden directa de protección a los derechos fundamentales del accionante.

ANTECEDENTES

1. 1. Rafael Andrés Dorado Daza formuló acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Cauca y la UGPP para obtener la protección de sus derechos fundamentales a la administración de justicia, a la “legalidad”, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la igualdad. El accionante señaló que la decisión del tribunal administrativo había incurrido en los defectos fáctico y sustantivo. A continuación, se describen los aspectos centrales de la solicitud de amparo y las actuaciones surtidas dentro del trámite constitucional.

Hechos y pretensiones

2. El accionante nació el 31 de julio de 1991 y desde su nacimiento dependió únicamente de los ingresos económicos de su madre. La Caja Nacional de Previsión Social reconoció a su madre, la señora María del Carmen Dorado Daza, una pensión de jubilación el 29 de noviembre de 1993.

3. El 11 de marzo de 1994 la señora María del Carmen Dorado Daza, madre del accionante falleció. El 20 de noviembre de 1997, a través de la Resolución No. 023009, la Caja Nacional de Previsión Social reconoció en favor del accionante, Rafael Andrés Dorado Daza cuando tenía 6 años, una sustitución pensional como consecuencia del fallecimiento de su madre.

4. El demandante indicó que sus necesidades básicas fueron cubiertas con la pensión de sustitución reconocida. Así mismo, el accionante indicó que, en el año 2015, cuando tenía 23

años y cursaba octavo semestre de sus estudios universitarios, tuvo unos problemas en su salud que le generaron barreras en el desarrollo cotidiano de sus actividades. Después, el accionante fue diagnosticado con esquizofrenia paranoide, lo cual implicó acceder a distintos tratamientos asistenciales y farmacológicos.

5. El accionante relató que, como consecuencia de su estado de salud, no pudo continuar con sus estudios de pregrado y, por lo tanto, la prestación pensional que recibía fue suspendida. Así mismo, Rafael Andrés manifestó que fue suspendida su afiliación al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud.

6. El demandante indicó que su estado de salud le impide disfrutar de una vida en condiciones dignas y desarrollar las actividades cotidianas, pues en ocasiones tiene episodios de agresividad que pueden generar barreras en sus interacciones sociales. El demandante solicitó a la EPS Asmet Salud realizar una calificación de su pérdida de capacidad laboral para determinar si tenía derecho a continuar percibiendo, por mutación de la causal, la prestación pensional causada por la muerte de su madre, de quien ha continuado siendo dependiente económico durante su vida.

7. La EPS Asmet Salud, en cumplimiento de la orden de una sentencia de tutela previa, realizó el dictamen de pérdida de capacidad laboral a través de la IPS Fisio Salud del Cauca. Así, en dictamen del 1 de diciembre de 2018, la EPS indicó que el demandante tenía una pérdida de capacidad laboral del 69,90% con una fecha de estructuración del 10 de julio de 2015.

8. El accionante solicitó a la UGPP, entidad que asumió las obligaciones de la Caja Nacional de Previsión Social, reconocer y ordenar el pago de una sustitución pensional en su favor por mutación de causal de hijo menor de edad a hijo con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, en los términos establecidos en el literal C del artículo 47 de la Ley 100 de 1993. La UGPP, a través de la Resolución RDP 004486 del 13 de febrero de 2019, negó la sustitución pensional porque la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral fue posterior a la fecha de fallecimiento de la causante por lo que, según la entidad, se desvirtúa la dependencia económica.

9. El demandante impugnó la resolución mencionada. La entidad, a través de la Resolución 013123 del 25 de abril de 2019 confirmó la decisión apelada y, además, argumentó que el

dictamen de pérdida de capacidad laboral que aportó el demandante no era válido porque no fue expedido por la EPS en donde el demandante estaba afiliado. Al respecto, el accionante sostuvo que esa afirmación no era cierta porque, como indicó, se encontraba afiliado a la EPS Asmet Salud para el momento en que se elaboró el dictamen.

10. El demandante indicó que solicitó nuevamente ante la UGPP el reconocimiento del derecho pensional en sustitución por mutación de la causal de hijo menor de edad a hijo con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%. El 4 de febrero de 2020, a través del acto administrativo ADP 000529, la UGPP nuevamente negó la pensión de sustitución por pérdida de capacidad laboral. Esa entidad confirmó las consideraciones y lo resuelto en las Resoluciones RDP 013123 del 25 de abril de 2019 y RDP 04486 del 13 de febrero de 2019.

11. El 11 de marzo de 2020, Rafael Andrés Dorado Daza acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Él solicitó declarar la nulidad de la Resolución RDP 004486 del 13 de febrero de 2019, confirmada por la Resolución RDP 013123 del 25 de abril de 2019, y del acto administrativo ADP 000529 de 4 de febrero de 2020 porque aquellos actos niegan la sustitución pensional a la que aduce tener derecho. A título de restablecimiento del derecho el ciudadano solicitó ordenar a la UGPP reconocer y pagar la pensión mencionada, a partir del 10 de julio de 2015, y pagar el retroactivo pensional actualizado de conformidad con el IPC y los intereses moratorios a tal fecha.

12. El asunto fue repartido al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán. Esa autoridad judicial, el 18 de mayo de 2022, accedió a las pretensiones del demandante, declaró la nulidad de los actos administrativos cuestionados y ordenó a la UGPP reconocer la prestación pensional reclamada por el accionante. Así mismo, la jueza ordenó pagar el retroactivo pensional causado desde el 27 de diciembre de 2015 y hasta el momento de ejecutoria de la sentencia, incluirlo en la nómina de pensionados y pagar mensualmente las mesadas pensionales reclamadas. El juzgado fundamentó su decisión en que hubo una mutación de causal de beneficiario de hijo menor de edad a hijo con pérdida de capacidad laboral, sin que hubiera variado la dependencia económica del actor frente a la pensión que sustituyó de su madre. Así mismo, la autoridad judicial indicó que la estructuración de la pérdida de capacidad laboral del accionante se produjo cuando dependía económicamente de la pensión a él sustituida y, en consecuencia, esa dependencia económica continuó y no se interrumpió hasta el momento.

13. Esa decisión judicial fue impugnada por la UGPP. El asunto correspondió en segunda instancia a la Sala de Decisión Número 1 del Tribunal Administrativo del Cauca. En sentencia del 15 de junio de 2023 ese Tribunal revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones del demandante. Esa autoridad judicial indicó que los derechos prestacionales derivados de la muerte de una persona se rigen por las normas vigentes al momento del fallecimiento, sin que sea posible aplicarle disposiciones que no existían en ese momento, en virtud de los principios de inescindibilidad e irretroactividad de las normas.

14. Así, según el Tribunal, debido a que el fallecimiento de la señora María Carmen Dorado Daza ocurrió el 11 de marzo de 1994, la Ley 100 de 1993 aún no estaba vigente, pues esta entró en vigencia el 1 de abril de 1994. De esa forma, la norma que regía para ese momento era el Decreto 3135 de 1968, que señalaba sobre la pérdida de capacidad laboral lo siguiente:

“ARTÍCULO 23. La invalidez que determine una pérdida de la capacidad laboral no inferior a un 75%, da derecho a una pensión, pagadera por la respectiva entidad de previsión con base en el último sueldo mensual devengado, mientras la invalidez subsista, así:

- a). El cincuenta por ciento (50%) cuando la pérdida de la capacidad laboral sea del 75%;
- b). Del setenta y cinco por ciento (75%) cuando la pérdida de la capacidad laboral exceda del 75% y no alcance al 95%;
- c). El ciento por ciento (100%) cuando la pérdida de la capacidad laboral sea superior al 95%”.

15. El Tribunal también sostuvo que el Decreto 1848 de 1969 estableció en su artículo 61 que:

“1. Para los efectos de la pensión de invalidez, se considera inválido el empleado oficial que por cualquier causa, no provocada intencionalmente, ni por culpa grave, o violación injustificada y grave de los reglamentos de previsión, a (sic) perdido en un porcentaje no inferior al setenta y cinco por ciento (75%) su capacidad para continuar ocupándose en la labor que constituye su actividad habitual o la profesional a que se ha dedicado ordinariamente.

2. En consecuencia, no se considera inválido el empleado oficial que solamente pierde su capacidad de trabajo en un porcentaje inferior al setenta y cinco por ciento (75%)”.

16. Con base en esas normas el Tribunal sostuvo que, para el 11 de marzo de 1994, fecha de fallecimiento de María Carmen Dorado Daza, eran tres los requisitos necesarios para el reconocimiento de la sustitución pensional: (i) el parentesco con el causante, (ii) tener un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 75% o más y (iii) depender económicamente del causante. El Tribunal concluyó que, en el presente caso, el requisito del parentesco se encuentra superado, pues los registros civiles de nacimiento prueban que Rafael Andrés Dorado Daza es hijo de María Carmen Dorado Daza. Sin embargo, el Tribunal determinó que no cumplía con el requisito de tener una pérdida de capacidad de por lo menos el 75% por una condición existente al momento del fallecimiento, pues su valoración reporta únicamente un 69.90%, con lo que no es suficiente para el reconocimiento de la prestación. Además, de acuerdo con el dictamen, la incapacidad se configuró desde el 10 de julio de 2015, fecha posterior a la muerte de María Carmen Dorado Daza. Al respecto, el tribunal indicó que

“si en gracia de discusión se acudiera a la Ley 100 de 1993, que solo exige el 50% de pérdida de la capacidad para la invalidez, también se llegaría a la conclusión de que la fecha de configuración fue posterior al deceso”.

17. El Tribunal indicó que, si no hay prueba de que la enfermedad que dio lugar a la pérdida de capacidad laboral provenía de patologías congénitas o progresivas previas a la muerte de la causante, se deben respetar los principios de inescindibilidad e irretroactividad de las normas. Esa autoridad judicial argumentó que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sostenido que solo es viable reconocer una sustitución pensional al beneficiario con una pérdida de capacidad laboral cuando, a pesar de que se reporta una fecha de estructuración de la incapacidad posterior a la muerte, se pruebe que la misma tuvo origen en una patología congénita o progresiva preexistente a la muerte. Esa autoridad judicial argumentó que el diagnóstico médico del demandante no es congénito o degenerativo y no se originó cuando se encontró con vida su madre, por lo que se desvirtúa la dependencia económica.

18. Por lo anterior, el 12 de julio de 2023 el ciudadano Rafael Andrés Dorado Daza formuló la acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Cauca y la UGPP. El demandante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la administración de justicia, a la

“legalidad”, a la vida en condiciones dignas, a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la igualdad. En particular, el accionante solicitó (i) dejar sin efectos la sentencia número 109 proferida por la Sala de Decisión número 1 del Tribunal Administrativo del Cauca el 15 de junio de 2023; (ii) ordenar el pago de las mesadas derivadas de la sustitución de la pensional y el retroactivo pensional al que hubiera lugar, y (iii) ordenar a la UGPP adelantar los trámites administrativos para el pago de la pensión.

19. El accionante indicó que la UGPP vulneró sus derechos por negarse a reconocer la prestación pensional a la que tiene derecho, y, por su parte, el tribunal administrativo por incurrir en los defectos fáctico y sustantivo. Al respecto, el demandante argumentó que la autoridad judicial accionada desconoció las pruebas allegadas al proceso que dieron cuenta de que aquél era menor de 25 años y dependía económicamente de la pensión, sustituida por la muerte de su madre, cuando se estructuró la pérdida de su capacidad laboral, con lo que se acredita el requisito de la dependencia económica aun cuando ella hubiere fallecido. Así mismo, el demandante sostuvo que la interpretación restrictiva, desfavorable y “por fuera del marco jurídico que rige la materia” que aplicó el Tribunal demandado conlleva a una vulneración a sus derechos fundamentales.

Respuesta de las entidades accionadas

20. La UGPP sostuvo que la acción de tutela debía negarse porque no estaba demostrado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003). Esa entidad indicó que el demandante no demostró su pérdida de capacidad laboral a través de los medios exigido normativamente, esto es, con dictamen proferido por la Junta de Calificación de Invalidez. Así mismo, la UGPP indicó que la supuesta estructuración de la pérdida de capacidad laboral es posterior al fallecimiento de la causante, por lo que no se encuentra acreditada la dependencia económica.

21. El Tribunal Administrativo del Cauca no se pronunció sobre los hechos y las consideraciones de la acción de tutela.

Decisiones objeto de revisión

Primera instancia

22. Mediante sentencia del 14 de septiembre de 2023, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo de los derechos invocados. Esa autoridad judicial indicó que, debido a que la señora María Carmen Dorado Daza falleció el 11 de marzo de 1994, debían aplicarse las disposiciones vigentes para ese momento, particularmente los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 en los que se establecieron los siguientes requisitos: (i) parentesco con el causante; (ii) tener una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 75%; y (iii) depender económicamente del causante.

23. El Consejo de Estado sostuvo que el Tribunal aplicó al caso la normatividad vigente para el momento en que la causante de la pensión falleció. Ese tribunal determinó que no se cumplía con los requisitos para el reconocimiento y, además, dio extensión al porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 50%, descrito en la Ley 100 de 1993, en aplicación del principio de favorabilidad. Por lo tanto, no existió una interpretación inadecuada y, por el contrario, la decisión es razonable y está debidamente fundamentada en jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

24. Esa autoridad judicial también indicó que el Tribunal demandado no desconoció las pruebas documentales y testimoniales allegadas al proceso, pues este transcribió algunos de sus apartes y justificó expresamente por qué aquellas pruebas no acreditaban el segundo de los requisitos dispuesto por la norma, esto es, que la enfermedad que dio lugar a la pérdida de capacidad laboral se haya estructurado antes de la muerte del causante o, que, si la pérdida de capacidad laboral fue posterior, se lograra acreditar que se trataba de una enfermedad congénita o progresiva.

25. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado también consideró infundados los argumentos expuestos por el accionante sobre la indebida valoración de la dependencia económica. Al respecto, la autoridad judicial indicó que este análisis no fue necesario porque no se cumplió el segundo de los requisitos mencionados. En consecuencia, esa autoridad judicial indicó que no estuvo acreditado que la autoridad accionada, al efectuar el análisis del caso, haya incurrido en los defectos sustantivo y fáctico.

Impugnación

26. El accionante impugnó la sentencia de primera instancia. El ciudadano argumentó que la Ley 100 de 1993, que considera aplicable por el principio de favorabilidad, establece los

siguientes requisitos para adquirir el derecho a la sustitución de pensión respecto de hijos con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%: (i) un causante (afiliado o pensionado); (ii) un hijo beneficiario con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y (iii) la dependencia económica del beneficiario respecto del causante.

27. El demandante señaló que al momento del fallecimiento de su madre era menor de edad, razón por la que se reconoció pensión por sustitución pensional y, en vigencia de esa prestación, se estructuró la pérdida de capacidad laboral. Así, el accionante destacó que al momento de adquirir la enfermedad por la cual hoy tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50% dependía de la pensión que pertenecía a su madre.

28. Así mismo, el tutelante indicó que, en caso de mantenerse en firme la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, esa situación conllevaría a un estado absoluto de desprotección que transgrediría sus derechos fundamentales, pues él no cuenta con la capacidad para trabajar o gestionar recursos económicos para lograr su subsistencia. El demandante también reiteró que, de las pruebas aportadas tanto al proceso ordinario como en sede de tutela, se encontraba acreditada la dependencia económica.

Segunda instancia

29. En sentencia del 13 de diciembre de 2023, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. Esa autoridad judicial manifestó que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no incurrió en un defecto fáctico, pues la decisión de revocar la sentencia de primera instancia estuvo soportada en un estudio razonable de los hechos, las pruebas y la normatividad aplicable al caso concreto. Ese análisis, según la sentencia, le permitió al Tribunal concluir que la parte demandante no acreditó la totalidad de los requisitos previstos en el Decreto 3135 de 1968, particularmente la calificación del 75% o más de la pérdida de capacidad laboral ni que la pérdida de capacidad laboral tuviera origen en circunstancias médicas anteriores al fallecimiento de su madre.

31. El Consejo de Estado también reiteró que, en caso de aplicarse la Ley 100 de 1993 (norma que exige el 50% de la pérdida de capacidad laboral), se llegaría a la conclusión de que la fecha de estructuración fue posterior al fallecimiento de la madre del demandante y que ese diagnóstico no es una enfermedad congénita o progresiva con origen previo al

fallecimiento de la señora María Carmen Daza Dorado.

Actuaciones en sede de revisión

32. El asunto objeto de estudio llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir los expedientes de tutela a esta Corporación para su eventual revisión. A través del auto del 26 de junio de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis escogió el expediente de la referencia para su revisión. Por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia. El 11 de julio de 2024, la Secretaría remitió el expediente de la referencia al despacho de la magistrada ponente para el trámite correspondiente.

33. El 8 de agosto de 2024, Rafael Andrés Dorado Daza remitió un correo electrónico en el que manifestó que el auto del 26 de junio de 2024 contenía un error porque su nombre no era “Manuel”. Esa Sala de Selección, en auto del 26 de agosto de 2024, indicó que anonimizó la información del expediente T-10.072.565 y cambió el nombre real de Rafael Andrés Dorado Daza por “Manuel”, en cumplimiento las directrices previstas por la Corte para la difusión de información pública.

34. Por lo anterior, el 23 de agosto de 2024, la magistrada ponente solicitó al demandante responder si quería que su nombre real fuera divulgado en la sentencia de tutela que la Corte publicara en su página web o si, por el contrario, prefería que la sentencia y demás providencias judiciales que se publicaran fueran anonimizadas. El demandante, en correo electrónico remitido el 28 de agosto de 2024, respondió que “no [tenía] problema u objeción en que se publique [su] nombre real en la sentencia de tutela que la Corte Constitucional en la página web, y demás actuaciones que se surtan dentro del proceso”. Además, en ese escrito el demandante reiteró que la decisión de la autoridad judicial demandada era contraria a sus derechos fundamentales.

CONSIDERACIONES

Competencia

35. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3 del artículo 86 y el

numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del asunto objeto de revisión y formulación del problema jurídico

36. Para resolver el asunto de la presente tutela, la Sala Primera de Revisión, en primer lugar, estudiará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En el evento de que se supere el análisis general de procedencia, en segundo lugar, la Sala entrará a valorar la sentencia de la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo del Cauca en torno al estudio de los actos administrativos emitidos por la UGPP, en el marco de las solicitudes realizadas por Rafael Andrés Dorado Daza en torno al reconocimiento de la sustitución pensional.

37. En ese sentido, en caso de que se superen los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, corresponderá a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿incurre una autoridad judicial en el defecto fáctico cuando niega la mutación de la causal de sustitución pensional a una persona que recibía esa prestación en calidad de hijo estudiante menor de 25 años, en virtud de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, y en vigencia de esa dependencia económica se estructuró una pérdida de capacidad laboral superior al 50%?

38. Para resolver la cuestión planteada, la Corte se pronunciará sobre: (i) los defectos fáctico y sustantivo; (ii) los retos que enfrentan las personas en situación de discapacidad en el ámbito laboral y de la seguridad social; (iii) la pensión de sobrevivientes para el hijo con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y su relación con la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad; (iv) la sustitución pensional; (v) las excepciones al requisito de que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del beneficiario sea anterior a la muerte del causante de la sustitución pensional; (vi) la contextualización de distintos regímenes pensionales y aplicación de las normas laborales y de la seguridad social en el tiempo y, finalmente, (vii) el caso concreto.

Requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

39. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 229 de la Constitución Política, las

decisiones de los jueces de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional, pueden ser excepcionalmente cuestionadas mediante la acción de tutela. Esto también encuentra respaldo en lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los cuales se prevé la garantía del recurso judicial efectivo.

40. Esta corporación consolidó una línea jurisprudencial sobre los eventos en los que es posible presentar una acción de tutela en contra de una providencia judicial y ha recogido los supuestos para la procedencia de la tutela contra providencia judicial. Estos escenarios en los que procede la acción de tutela fueron clasificados en los conceptos de condiciones generales y causales específicas de procedibilidad.

41. La Corte ha manifestado, reiteradamente, que las condiciones generales consisten en que el juez debe verificar: (i) la legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) la evidente relevancia constitucional del asunto; (iii) el requisito de subsidiariedad; (iv) el requisito de inmediatez; (v) la identificación clara, detallada y comprensible de los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales y que, si existió la posibilidad, ellos hayan sido alegados en el trámite procesal; (vi) que la providencia cuestionada no sea una sentencia de tutela, y (vii) en los casos en los que se planteé una irregularidad procesal, que esta tenga un efecto decisivo en la decisión judicial cuestionada.

42. Por otra parte, superado el análisis de los presupuestos generales, para que se configure un vicio en la providencia judicial es necesario que concurra, por lo menos, uno de los siguientes defectos o causales específicas de procedencia:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas

inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución. “Se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto; o porque (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución”.

43. Adicionalmente, dado que las providencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, el juez de tutela debe limitarse a analizar los defectos puntuales que el accionante plantea como violatorios de sus derechos. Esto quiere decir que al juez de tutela le está prohibido “adelantar un control oficioso y exhaustivo de la providencia reprochada”. Solo de manera excepcional la Corte, con fundamento en el principio *iura novit curia* (el juez conoce el derecho), puede abordar el estudio de causales específicas de procedencia de tutela contra providencia judicial distintas a las alegadas por el accionante siempre que el cuestionamiento sea planteado en la acción de tutela. En efecto, es necesario que el juez pueda inferir con claridad de la solicitud de amparo los defectos planteados por el accionante, aunque sean indebidamente denominados. Finalmente, si el juez constata alguna irregularidad debe comprobar que esta sea grave y de una entidad tal que amerite la intervención urgente del juez de tutela.

44. A continuación, se analizan los requisitos generales y específicos de procedibilidad en el caso concreto.

Examen de las causales generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencia judicial en el caso concreto

45. El requisito de legitimación en la causa por activa se encuentra satisfecho. Según los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, ya sea por sí misma o por intermedio de representante o apoderado judicial, por un agente oficioso o a través del defensor del pueblo y los personeros municipales. En consecuencia, el señor Rafael Andrés Dorado Daza está legitimado en la causa por activa, pues él interpuso la tutela a nombre propio como titular de los derechos fundamentales que estima transgredidos.

46. La legitimación en la causa por pasiva también se encuentra acreditada. De conformidad con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública que presuntamente haya vulnerado o amenazado los derechos fundamentales invocados en el amparo. En esta ocasión se acredita la legitimación en la causa por pasiva porque la acción se formuló en contra de dos autoridades que, a juicio del accionante, transgredieron sus derechos fundamentales. Por tratarse de tutela contra providencia judicial la principal legitimada es la Sala de Decisión 1 del Tribunal Administrativo del Cauca, autoridad judicial que, en el marco del proceso de lo contencioso administrativo, profirió la decisión que, de acuerdo con la acción de tutela, incurrió en defectos sustantivo y factico violatorio del debido proceso.

47. Por su parte, la UGPP es una entidad pública que le negó la solicitud pensional al señor Rafael Andrés Dorado Daza en los actos administrativos cuestionados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Aunque la UGPP fue una de las entidades accionadas, la presente tutela se dirige en contra de una providencia judicial que resolvió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto en contra de los actos administrativos expedidos por esa entidad. Por lo anterior, el examen se concentra en verificar la violación de los derechos fundamentales a partir de la actuación de la autoridad judicial. Así las cosas, la UGPP funge principalmente como un tercero con interés.

48. El asunto es de evidente relevancia constitucional, pues el tutelante tiene una pérdida de capacidad laboral del 69,90% y no tiene ninguna fuente autónoma de ingreso para su manutención. Estas condiciones hacen que el accionante se encuentre en una situación de vulnerabilidad que da lugar a una especial protección constitucional. A su vez, el caso plantea una discusión en torno al alcance de los derechos constitucionales a la seguridad social, a la favorabilidad, al mínimo vital y a la igualdad. En efecto, parte de la discusión que plantea el asunto está relacionado con los requisitos para el acceso a la sustitución pensional bajo condiciones definidas en normas anteriores a la Constitución de 1991 tal y como sucede con la exigencia expuesta por el Tribunal Administrativo del Cauca sobre la acreditación de una pérdida de capacidad laboral superior al 75% y la comprensión de los pronunciamientos jurisprudenciales sobre el momento de estructuración de la pérdida de capacidad laboral. Igualmente, en el presente asunto se discute la posibilidad de que un hijo acceda a una sustitución pensional por tener una pérdida de capacidad laboral que se estructuró con posterioridad a la muerte del causante.

49. El requisito de subsidiaridad también se satisface en este caso. La acción de tutela procede cuando: (i) la persona no dispone de otro medio de defensa judicial de los derechos fundamentales o; (ii) cuando tiene mecanismos judiciales ordinarios al alcance, pero estos no resulten eficaces en concreto o, finalmente; (iii) cuando la intervención transitoria del juez constitucional se torne necesaria para evitar un perjuicio irremediable. La Corte considera que se satisface este requerimiento, por las razones que a continuación se exponen.

50. En este caso, Rafael Andrés Dorado Daza solicitó la reactivación del pago de la pensión ante la UGPP y, debido a la respuesta negativa que recibió de esta entidad, el accionante acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de un apoderado judicial. En primera instancia, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán accedió a las pretensiones y ordenó el reconocimiento de la sustitución pensional por la mutación de la causal, pues el actor acreditó que su dependencia inicial como hijo menor de edad mutó a una dependencia derivada de la pérdida de capacidad laboral. Sin embargo, esta decisión fue apelada por la UGPP y, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Cauca la revocó y decidió de manera desfavorable al demandante. En contra de esa decisión no proceden recursos ordinarios y, de acuerdo con el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tampoco procede el recurso extraordinario de revisión, pues no se configura alguna de las causales

previstas para el efecto.

51. Además, la acción de tutela se instauró para evitar una grave vulneración a los derechos fundamentales del accionante. La solicitud de amparo pretende evitar un perjuicio derivado de la ausencia absoluta de seguridad social ante la pérdida de capacidad laboral del accionante, y de la falta de rentas autónomas que le aseguren la capacidad para satisfacer sus necesidades básicas, como alimentarse, asearse, vestirse, procurar su propia salud y proveerse una vivienda digna. Así, estas circunstancias demandan una actuación urgente e impostergable, pues se trata de una persona con una pérdida de capacidad laboral en una situación de evidente desamparo. Al respecto, el actor señaló que la calificación de la pérdida de capacidad laboral la enfermedad diagnosticada le impide el desempeño de actividades académicas o laborales.

52. La Sala también verifica el cumplimiento del requisito de inmediatez. La decisión judicial que el demandante cuestiona a través de esta acción de tutela fue proferida el 15 de junio de 2023 y notificada a las partes por correo electrónico el 26 de junio de 2023. La acción de tutela fue presentada el 12 de julio de 2023. Por lo tanto, para esta Sala de Revisión la tutela fue presentada en un término razonable y oportuno.

53. En lo relacionado con el requisito de identificar con claridad los hechos y derechos quebrantados, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que este requisito busca que el juez pueda interpretar correctamente la demanda. En este caso, la Sala encuentra que el demandante señaló con claridad los presupuestos fácticos del caso y expuso con suficiencia las razones por las que, a su juicio, la decisión del Tribunal transgredió sus derechos fundamentales. En concreto, el accionante indicó que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca al negar el reconocimiento de la pensión no valoró adecuadamente las pruebas que demostraban que para el momento de estructuración de la pérdida de capacidad laboral dependía de la sustitución pensional de la madre fallecida y desconoció la posibilidad de aplicar retrospectivamente la Ley 870 de 2003, en el sentido de exigir el 50% de pérdida de capacidad laboral para acceder a la prestación.

54. Además, el accionante alegó la vulneración a sus derechos a lo largo de todo el trámite administrativo y judicial. En concreto, tanto en sede administrativa como ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, Rafael Andrés recalcó la necesidad de que fueran valoradas

integralmente todas las pruebas para demostrar su dependencia económica. Así mismo, el accionante siempre manifestó que la normatividad aplicable era interpretada de forma inadecuada, pues si bien la pensión de sobrevivientes por hijo menor de edad dependiente y luego hijo mayor de edad estudiante se concedió con base en normas previas a la Ley 100 de 1993, la mutación de la causal debía analizarse con la vigencia de esta norma, la cual resultaba más favorable a su situación.

55. Adicionalmente, en este caso se cumple el requisito de que la acción de tutela no se interponga contra otra sentencia de tutela o contra una decisión que resuelva una demanda de nulidad por inconstitucionalidad. Por último, en el presente asunto no se invoca una irregularidad procesal en el trámite, razón por la que no hay lugar a examinar el requisito relacionado con la trascendencia de la irregularidad alegada.

56. Por lo expuesto, la Sala de Revisión estima que la acción de tutela interpuesta cumple con los requisitos generales de procedibilidad.

Causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Breve caracterización de los defectos sustantivo y fáctico

57. En este proceso de tutela se ha discutido la concurrencia de dos clases de defectos: fáctico y sustantivo. A continuación, brevemente, se presenta cada uno de ellos.

58. La Corte Constitucional ha señalado que el defecto fáctico se manifiesta a partir de una valoración probatoria defectuosa que tiene incidencia en la adopción de una decisión. Esta Corte ha identificado dos dimensiones de este defecto: (i) la primera, negativa, que se concreta cuando el funcionario judicial niega la prueba o la valora de manera arbitraria, irracional y caprichosa, o cuando omite su valoración y sin razón da por no probado un hecho; y (ii) la segunda, positiva, cuando se presenta una indebida apreciación probatoria, que puede tener ocurrencia a partir de la consideración y valoración a la que el juez somete un elemento probatorio cuya ilegitimidad impide incluirlo en el proceso.

60. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el defecto sustantivo se puede configurar, entre otros casos, cuando: (i) la decisión que se cuestiona tiene como fundamento una norma que no es aplicable; (ii) al margen de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma que efectúa el juez ordinario, no es, en principio, razonable, o es una

interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes; (iii) se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada; (iv) el juez no tuvo en cuenta las sentencias que han definido el alcance de una decisión de constitucionalidad con efectos erga omnes; (v) la norma aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; (vi) un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición; (vii) no se realiza una interpretación sistemática de la norma, es decir, se omite el análisis de otras disposiciones aplicables al caso; y (viii) se desconoce la norma aplicable al caso concreto.

Los retos que enfrentan las personas en situación de discapacidad en el ámbito laboral y de la seguridad social

61. El Banco Mundial estima que el 15 % de la población mundial, es decir, 1000 millones de personas, tienen algún tipo de discapacidad. En relación con la salud mental, según UNICEF, en el 2020 vivían en el mundo más de 1200 millones de adolescentes de entre 10 y 19 años de los cuales el 14% tenía alguna afectación en su salud mental. Es decir, 168 millones de niñas, niños y adolescentes enfrentan situaciones como depresión, ansiedad, bipolaridad, desórdenes en la alimentación, esquizofrenia, entre otros.

62. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, una de las principales enfermedades de los jóvenes en situación de discapacidad está asociada a la salud mental. En Colombia, el 15% de los jóvenes en situación con discapacidad tienen como causa de esa situación una enfermedad psicosocial. La prevalencia de estos diagnósticos en adultos jóvenes es una preocupación creciente en muchos países. La salud mental influye en las relaciones interpersonales de los jóvenes, afecta la comunicación y eleva la probabilidad de conflictos con familiares y amigos. La falta de acceso a servicios y el entorno socioeconómico adverso son desafíos significativos para garantizar una adecuada salud mental en la población joven. Abordar estos desafíos requiere un enfoque integral centrado en mejorar el acceso a los servicios de salud mental, la educación sobre el bienestar mental y la promoción de un entorno social que reduzca el estigma asociado con estos problemas.

63. Las personas en situación de discapacidad enfrentan una serie de discriminaciones y de exclusiones sociales. En particular, este grupo poblacional enfrenta diversos obstáculos que les dificultan su inclusión laboral, con condiciones de trabajo dignas y que les garantice el

acceso a la seguridad social y los sistemas de protección social. En la actualidad, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL), casi la mitad de las personas con discapacidad en edad de trabajar en América Latina y el Caribe están inactivas debido a múltiples barreras, tales como la inaccesibilidad en espacios públicos, transporte y lugares de trabajo, la falta de ajustes razonables, y la discriminación junto con estereotipos negativos.

64. Además, también se ha documentado que cuando las personas con discapacidad acceden al trabajo tienen mayores probabilidades de que sus empleos sean mal remunerados, informales e inestables, y con limitadas perspectivas profesionales. Además, la informalidad limita el acceso a la seguridad social, a las prestaciones en caso de desempleo, a las licencias de maternidad o enfermedad, y a las pensiones de vejez. Eso sumado a que, en empleos informales, es menos común encontrar ajustes razonables en el lugar de trabajo.

65. Las barreras en materia de acceso laboral y condiciones en el trabajo que enfrentan las personas con discapacidad se enmarcan, además, en contextos socioeconómicos precarios, pues los datos estadísticos disponibles indican una mayor tendencia a vivir en hogares puestos en situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica, con bajo nivel educativo y con limitadas oportunidades laborales. Según un informe del Banco Mundial “alrededor de una de cada cinco personas que viven en pobreza extrema tiene discapacidad y cerca de 7 de cada 10 hogares con discapacidad son vulnerables a caer en la pobreza”.

66. En Colombia, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (en adelante, GEIH) del DANE reveló que, durante el trimestre abril – junio de 2024, la tasa global de población con discapacidad que hizo parte del mercado laboral fue de 23,4%, en comparación con el 66,3% de la población sin discapacidad, lo que significa una diferencia negativa de 42,9 puntos porcentuales entre ambas poblaciones. En cuanto a la tasa de ocupación, hay una diferencia negativa de 38,9 puntos porcentuales entre la población en situación de discapacidad y sin situación de discapacidad, pues para la primera, esta tasa fue de 20,5% y para la segunda de 59,5%.

67. Los retos y obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad en materia de protección y garantía de la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al trabajo también han sido constatados por esta Corporación. En la sentencia T-340 de 2017, la Corte sostuvo

que el ámbito laboral es uno de los escenarios en los que las personas en situación de discapacidad experimentan mayores barreras. Esa decisión, reiterada en la sentencia T-182 de 2023, advirtió que las personas en situación de discapacidad enfrentan barreras laborales derivadas de: (i) la mayor incidencia de la pobreza en sus familias respecto de aquellas que no tienen miembros con discapacidad; (ii) la percepción negativa que tienen los empleadores sobre esta población, lo que hace que no superen los filtros de admisión en los trabajos; y (iii) la falta de adaptación de los puestos de trabajo que llevan a que las personas en situación de discapacidad que logran ser contratadas no se mantengan en las posiciones.

La pensión de sobrevivientes para el hijo con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y su relación con la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia

68. Los retos que enfrentan las personas en situación de discapacidad en el ámbito laboral y de la seguridad social justifican que el Estado haya creado una serie de protecciones para este grupo poblacional. Las tres protecciones principales en materia de seguridad social son: (i) la pensión para personas con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y sus prestaciones subsidiarias (indemnización sustitutiva o devolución de saldos); (ii) la sustitución pensional y (iii) la pensión de sobreviviente por familiar con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%.

69. Las medidas de seguridad social para las personas en situación de discapacidad son una forma de asegurar su bienestar e integración social. Así, la sentencia T-323 de 2018 explicó que la pensión por pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% es una prestación económica que permite que las personas que han perdido gravemente su capacidad laboral puedan satisfacer sus necesidades básicas y así tener una vida digna. Esa prestación económica cuenta con una prestación subsidiaria conocida como indemnización sustitutiva (régimen de prima media) o devolución de saldos (régimen de ahorro individual). Estas medidas buscan que cuando la persona no cumple con los requisitos para acceder a la pensión por pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, pueda recibir un monto único de dinero que corresponde a una proporción o el total de su ahorro.

70. Por su parte, la pensión de sobreviviente para hijo con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% está regulada en el artículo 74 de la Ley 100 de 1993. Esta prestación

económica se reconoce al hijo que haya perdido su capacidad laboral en más del 50% y que dependía de sus padres. De esta forma, se sustituye el apoyo económico que recibía de su familiar con el fin de que pueda satisfacer sus necesidades básicas.

71. Estas medidas relacionadas con la seguridad social muestran que las personas en situación de discapacidad, que han visto gravemente afectada su capacidad laboral, cuentan con medidas de protección que aseguren su mínimo vital. De esa manera, en este tipo de casos, les corresponde a las administradoras de los fondos de pensiones y a los jueces de tutela examinar si procede alguna de las medidas definidas en el sistema de seguridad social explicadas antes, con el fin de asegurar el mínimo vital, la vida en condiciones dignas, la seguridad social y la igualdad material de sujetos de especial protección constitucional. Esto es importante porque, para muchas personas en situación de discapacidad que han visto gravemente afectada su capacidad laboral, su estado les impide trabajar u obtener un ingreso suficiente para satisfacer por sí mismos sus propias necesidades básicas.

72. La pensión por pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% proporciona a las personas en situación de discapacidad un ingreso regular que les permite cubrir sus necesidades básicas, como alimentos, vivienda, atención médica y transporte. Tener un ingreso estable les brinda a las personas en situación de discapacidad la capacidad de tomar decisiones sobre su vida y tener una mayor autonomía. Esto contribuye a mantener su dignidad y les permite participar en la sociedad de manera más activa. Sin una pensión por pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, las personas en situación de discapacidad corren un mayor riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social.

Sustitución pensional

73. La sustitución pensional pretende sustituir el derecho pensional que otro adquirió. Esta prestación está dirigida a proporcionar apoyo financiero a los familiares de una persona que falleció y que, en consecuencia, esas personas no encuentren desmejorado ostensiblemente su mínimo vital y se vean afectados materialmente.

74. A partir de la Ley 100 de 1993 el legislador denominó “pensión de sobrevivientes” a dos tipos de prestaciones, la que se causa en favor del familiar dependiente del afiliado al SGSS en pensiones que fallece y a la que se causa como consecuencia de la muerte del pensionado (artículo 77 de la Ley 100 de 1993). Al respecto, como se indicó en el pie de

página número 56, hasta la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se usaban dos categorías diferentes para referirse a la prestación surgida en favor de los familiares del pensionado o del afiliado al sistema que fallecía. Así, la “sustitución pensional” correspondía a la prestación o pensión que se causaba en favor de los familiares de quién ya tenía reconocida una pensión y fallece. Por su parte, la “pensión de sobrevivientes” era aquella otorgada en favor de los familiares del afiliado al sistema de pensiones que aún no cumplía los requisitos para pensionarse. Por lo tanto, aunque en la actualidad ambas prestaciones son denominadas como pensión de sobrevivientes, en esta sentencia se empleará el término de sustitución pensional, debido a que la normatividad que se aplicó en la providencia judicial cuestionada hace referencia a la sustitución de la pensión. Ello, toda vez que el asunto sobre el que gira el debate está relacionado con el derecho de Rafael Andrés Dorado Daza, quién reclama el reconocimiento de la sustitución pensional de su madre fallecida.

75. La Corte, desde la sentencia T-190 de 1993, explicó que la sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas beneficiarias de la pensión del causante, por el hecho de su fallecimiento, queden desprotegidas. En dicha providencia la Corte indicó que los principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que integran la familia del pensionado tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de una contingencia que los afecta: la muerte del causante. Esto, al permitirles gozar, después de la muerte del proveedor económico, los ingresos que este tenía como consecuencia de la pensión de la que era acreedor. Esta Corte señaló también en la sentencia T-376 de 2023 que la sustitución pensional pretende suplir la ausencia del apoyo económico que el pensionado ofrecía a sus familiares y que su deceso no determine el cambio sustancial de las condiciones de vida de sus beneficiarios.

76. El derecho a la sustitución pensional busca materializar tres principios constitucionales. En primer lugar, el principio de “estabilidad económica y social de los allegados del causante”, pues la posibilidad de que los beneficiarios asuman el derecho a la pensión tiene como objetivo garantizar que cuenten con un ingreso que les permita mantener el mismo “grado de seguridad social económica” que disfrutaban en vida del pensionado fallecido, evitando así que su deceso los lleve a una situación de desprotección y vulnerabilidad. En segundo lugar, el principio de reciprocidad y solidaridad, debido a que el derecho a la sustitución pensional se funda en la “relación afectiva, personal y de apoyo” que los familiares mantuvieron con el asegurado. En tercer lugar, se encuentra el principio de

universalidad del servicio público de seguridad social, dado que la sustitución pensional amplía la protección hacia aquellos que probablemente no podrán mantener las condiciones de vida que tenían antes del fallecimiento del causante.

77. La posibilidad de sustituir una pensión en Colombia tiene origen en el siglo XIX. Sin embargo, el reconocimiento general de que los hijos puedan sustituir la pensión de sus padres, por ser menores de edad o por tener una pérdida de capacidad laboral significativa, surgió solo hasta la Ley 90 de 1946. El artículo 60 de esa ley estableció que:

“[c]ada uno de los hijos del asegurado, menores de catorce (14) años o inválidos no pensionados como tales, gozará de una pensión mensual de orfandad proporcional a la de invalidez o vejez de que estuviera disfrutando el asegurado o a la que le hubiere correspondido al realizarse el estado de invalidez en la época de su defunción”.

78. El Código Sustantivo del Trabajo de 1950, por su parte, estableció en su artículo 275 que:

“[f]allecido un trabajador jubilado, su cónyuge y sus hijos menores de dieciocho (18) años tendrán derecho a recibir la mitad de la respectiva pensión durante dos (2) años, contados desde la fecha del fallecimiento, cuando el trabajador haya adquirido el derecho dentro de las normas de este Código, lo esté disfrutando en el momento de la muerte, y siempre que aquellas personas no dispongan de medios suficientes para su congrua subsistencia. (...)”.

79. El artículo 12 de la Ley 171 de 1961 estableció que:

“[f]allecido un empleado jubilado o con derecho a jubilación su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependiere económicamente de él, tendrán derecho a recibir entre todos, según las reglas del artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión durante los dos años subsiguientes (...)”.

80. El Decreto 3135 de 1968, por su parte, estableció en el artículo 36 que:

“[a]l fallecimiento de un empleado público o trabajador oficial con derecho a pensión de jubilación, sus beneficiarios, en el orden y proporción señalados en el artículo 34, tienen derecho a recibir de la respectiva entidad de previsión la pensión que le hubiere correspondido durante dos (2) años, sin perjuicio de las prestaciones anteriores”.

81. El mencionado Decreto 3135 de 1968 fue reglamentado por el Decreto 1848 de 1969. Este, en el artículo 92, reiteró las condiciones para ser beneficiario de la sustitución pensional, las cuales son: (i) que el beneficiario inicial de la pensión por pérdida de capacidad laboral, jubilación o retiro por vejez haya fallecido; y (ii) que el solicitante sea su cónyuge, o su hijo menor de dieciocho años, o que si es mayor de edad, esté incapacitado para trabajar por hallarse estudiando o por tener una pérdida de capacidad laboral.

82. Después, el artículo 19 del Decreto Ley 434 de 1971 dispuso que:

“[e]l artículo 36 del decreto 3135 de 1968 quedará así: [f]allecido un empleado público o trabajador oficial jubilado o con derecho a pensión de jubilación, su cónyuge y sus hijos menores de 18 años o incapacitados para trabajar por razón de estudios o invalidez y que dependieran económicamente del causante, tendrán derecho a percibir entre todos, según las reglas del artículo 275 del Código Sustantivo del Trabajo, la respectiva pensión durante los 5 años subsiguientes. Cuando faltare el cónyuge o los hijos, la sustitución pensional corresponderá a los padres o hermanos inválidos y a las hermanas solteras del empleado fallecido que dependieren económicamente del causante”.

83. La Ley 33 de 1973 estableció en el artículo 1 que:

“[f]allecido un trabajador particular pensionado o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o un empleado o trabajador del sector público, sea este oficial o semioficial con el mismo derecho, su viuda podrá reclamar la respectiva pensión en forma vitalicia.

PARÁGRAFO 1º.- Los hijos menores del causante incapacitados para trabajar por razón de sus estudios o por invalidez, que dependieren económicamente de él, tendrán derecho a recibir en concurrencia con la cónyuge supérstite, la respectiva pensión hasta cumplir la mayoría edad, o al terminar sus estudios, o al cesar la invalidez. En este último caso se aplicarán las reglas contempladas en el artículo 275 del Código Sustantivo de Trabajo y en las disposiciones que lo modificaron y aclararon”.

84. El artículo 1 de la Ley 44 de 1977 “[p]or la cual se restablece la sustitución pensional vitalicia para las personas que la disfrutaron de conformidad con la Ley 171 de 1961, Decreto Ley 3135 de 1968 y del Decreto Ley 434 de 1971” ordenó que quienes tuvieran derecho causado o hubieren disfrutado del derecho a la sustitución pensional, prevista en la Ley 171

de 1961, el Decreto Ley 3135 de 1968 y el Decreto Ley 434 de 1971 tendrían derecho a disfrutar de la misma, conforme con lo establecido en las leyes 33 de 1973 y 75 de 1975. Es decir, esa disposición reconoció que los sujetos que podían ser titulares de la sustitución pensional podrían recibir esta prestación de manera vitalicia.

85. La Ley 100 de 1993, que modificó los regímenes de la Ley 171 de 1961, el Decreto 3041 de 1966, el Decreto 3135 de 1968, el Decreto 434 de 1971 y la Ley 33 de 1973, estableció en el artículo 47 que eran beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

“a) [e]n forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite.

En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido;

b) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

c) A falta del cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste, y

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste”.

86. La anterior norma fue modificada por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 en el que se dispuso que los beneficiarios son:

“a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite...

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando

dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este.

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de éste;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste”.

87. De esta forma, es posible indicar que la posibilidad de que los hijos sustituyan las pensiones de sus padres no se ha estructurado exclusivamente en torno a la minoría de edad, sino también en la necesidad del hijo de desarrollar una habilidad o estudio, por eso el elemento determinante ha sido la dependencia. Así, es posible indicar que, aunque la normatividad ha tenido variaciones, el elemento determinante de la sustitución pensional es la dependencia económica. Esta dependencia se ha estructurado en la ley a partir de la minoría de edad, tiempo durante el que se presume la dependencia; entre los 18 y 25 siempre que los hijos estudien, pues la ley presume que durante el proceso de adquisición de una habilidad laboral o competencia profesional se mantiene la dependencia. Así, si una persona tiene entre 18 y 25 años, pero no estudia y tampoco cumple con los requisitos para acceder a una sustitución pensional por pérdida de capacidad laboral, no podrá continuar siendo titular de la sustitución pensional mencionada.

88. Adicionalmente, sobre los hijos con pérdida de capacidad laboral, es entendido que aquellos no cuentan con la posibilidad de incorporarse en el mercado del trabajo y satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas. La pérdida de capacidad laboral puede limitar significativamente las oportunidades de un individuo para obtener ingresos, lo que les coloca en una situación de vulnerabilidad económica. Esta situación es especialmente crítica en el caso de hijos adultos que, debido a una situación de discapacidad o enfermedad, no pueden acceder a los recursos económicos que les permitan suplir sus necesidades básicas. Así, se torna razonable suponer que, en la mayoría de los casos, estos hijos dependen de sus padres

para satisfacer sus necesidades básicas, desde alimentación hasta atención médica.

89. Ahora, si se tiene en cuenta que, como se explicó, la dependencia económica es el elemento central en la sustitución pensional, las normas y la jurisprudencia han establecido que aquella debe existir al momento de la muerte del o de la causante. La Corte Constitucional en la sentencia T-756 de 2011 estableció que ese era el sentido de la regulación sobre los beneficiarios de una sustitución pensional. Es decir, que el sistema no deje sin amparo a quienes se vieron afectados al momento de la muerte del o de la causante. Por el contrario, según la sentencia, esta prestación no puede interpretarse como que el hijo de un expensionado, con base en el régimen de la sustitución pensional, tiene un “seguro de pensión en caso de que en cualquier momento de su vida” tenga una pérdida de capacidad laboral. Este no es el objetivo de la protección que el sistema de seguridad social brinda a quienes dependen del causante al momento de su muerte.

Excepciones al requisito de que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del beneficiario sea anterior a la muerte del causante de la sustitución pensional

90. Los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones han determinado que, en caso de la sustitución pensional para un hijo con una pérdida de capacidad laboral, la fecha de estructuración de esa pérdida de capacidad laboral debe ser anterior a la muerte del causante. Estos órganos, en varias oportunidades, han admitido como excepción a esa regla general que la persona tenga una enfermedad crónica, degenerativa o congénita que sea determinante para la estructuración de la pérdida de capacidad laboral y previa a la muerte del causante. La regla que exige la estructuración de la PCL previo a la muerte del causante tiene sentido a la luz de la finalidad de esta prestación pensional, pues esa condición es la que, por regla general, acredita la dependencia económica del hijo mayor de 25 años respecto de su padre. Sin embargo, esta regla no debe ser interpretada de manera separada de la finalidad que el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido sobre la sustitución pensional.

91. La Corte Constitucional y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia también han reconocido otro escenario en el que no es necesario que la estructuración de la pérdida de capacidad laboral del hijo tenga lugar antes del fallecimiento del causante para acceder a la sustitución pensional. En particular, ambas cortes han establecido que, si un hijo

estructura la pérdida de capacidad laboral con posterioridad a la muerte del causante, cuando aún recibía la prestación pensional por ser hijo menor de edad o menor de 25 años que cursa sus estudios, la persona tiene derecho a que la pensión continúe vigente a través de una mutación en la causal de sustitución pensional. Esto, debido a que la dependencia de la prestación se mantiene.

92. Recientemente, en la sentencia T-431 de 2022 la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional se pronunció sobre un caso similar al que ahora se estudia. La demandante era una joven a la que una administradora de fondos de pensiones le reconoció una sustitución pensional debido a que su padre pensionado murió cuando ella era menor de edad. Después, cuando la accionante cumplió la mayoría de edad, ella continuó recibiendo la mesada pensional por acreditar su calidad de estudiante. Sin embargo, esa prestación pensional fue suspendida porque la demandante adquirió una enfermedad que le impidió continuar con sus estudios. La administradora del fondo de pensiones negó el reconocimiento de la pensión porque la estructuración de su pérdida de capacidad laboral ocurrió con posterioridad a la muerte del causante.

93. En esa decisión la Corte determinó que la administradora de pensiones omitió acudir al espíritu que orienta las normas que regulan la sustitución pensional. La Sala sostuvo que, en ese caso, la condición de dependencia no había desaparecido ni había sido interrumpida porque cuando el causante falleció la demandante era menor de edad y se aplicó la primera de las causales previstas en el ordenamiento jurídico para acceder a la sustitución pensional. Después, al cumplir la mayoría de edad, ella mantuvo el derecho a la mesada pensional en razón a que aún continuaba dependiendo económicamente en su calidad de estudiante, de conformidad con el segundo de los eventos previstos en la normatividad. Por último, mientras se encontraba en esa misma condición de dependencia por escolaridad, se configuró la última de las situaciones enunciadas en la ley, con la declaración de la pérdida de capacidad laboral de la joven.

94. De manera que, según la sentencia, la incapacidad de proveerse su propia subsistencia material o dependencia económica tuvo origen antes del fallecimiento del causante y, en consecuencia, era válido entender que no desapareció al ocurrir la pérdida de capacidad laboral. Por el contrario, según la Corte, ese dictamen agudizó su situación de dependencia porque con esa contingencia se le limitó la oportunidad de obtener una formación para

ingresar al campo laboral o de ejercer un cargo o empleo en razón a su estado de salud.

95. Por lo anterior, la sentencia T-431 de 2022 indicó que existía una sucesión de causales que impidieron que la demandante obtuviera la capacidad laboral necesaria para asumir su subsistencia y, por lo tanto, la dependencia de su padre nunca desapareció. La sentencia concluyó que su derecho a la sustitución pensional debía mantenerse porque el ordenamiento jurídico protege de la misma forma al hijo menor de 25 años que se encuentre estudiando y al hijo con pérdida de capacidad laboral sin consideración a la edad.

96. La Sala de Revisión precisó que se debía acudir al espíritu teleológico o finalista de la norma. Así, la sentencia reiteró que, si la sustitución pensional se sustenta en principios de solidaridad, protección y afecto frente a quienes han dependido económicamente del fallecido, no hay una razón constitucionalmente válida que justifique negar dicha prestación a favor del hijo del causante por el hecho de tener una pérdida de capacidad laboral mientras era beneficiario de la sustitución pensional por otra de las causas establecidas por el legislador. Eso, según la sentencia, porque la prestación pretende garantizar el ejercicio del derecho a la vida digna, al mínimo vital, el acceso a la seguridad social y a la salud.

97. Con base en lo anterior es posible establecer que, para acceder a una sustitución pensional por una pérdida de capacidad laboral, en principio, la estructuración de esa situación debe ocurrir con anterioridad a la muerte del causante, pues esta condición es la que, por regla general, acredita la dependencia. Sin embargo, de forma excepcional, el beneficiario puede acceder a esa prestación, incluso si la estructuración de esa pérdida de capacidad laboral es posterior a la muerte del causante, en los eventos en los que: (i) la pérdida de la capacidad laboral se deriva de una enfermedad degenerativa o congénita; o (ii) la pérdida de capacidad laboral ocurre cuando la persona es titular de la sustitución pensional, es decir, se mantiene la dependencia económica del beneficiario en relación con la prestación del causante.

Contextualización de distintos regímenes pensionales y aplicación de las normas laborales y de la seguridad social en el tiempo

99. La Constitución de 1991 buscó eliminar esa dispersión para que la seguridad social fuera universal. El artículo 48 de la Constitución Política dispone que la seguridad social es (i) un “derecho irrenunciable”, que se debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional;

y (ii) un “servicio público de carácter obligatorio” que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, por entidades públicas o privadas. Este es un derecho de eminente desarrollo legal que, entre otros aspectos, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, debe determinar las condiciones en las que las personas pueden acceder a ciertas prestaciones económicas para la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la pérdida de capacidad laboral o la muerte.

100. Con el objeto de desarrollar esta disposición constitucional, materializar este conjunto de medidas y superar la desarticulación entre los distintos regímenes pensionales, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993. Esa ley creó el sistema de seguridad social integral que tiene como finalidad procurar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la protección de las principales contingencias que los afectan, a partir de cuatro componentes básicos: (i) el sistema general de pensiones, (ii) el sistema general de salud, (iii) el sistema general de riesgos laborales y (iv) los servicios sociales complementarios.

101. Ahora bien, aunque la seguridad social antes de la expedición de la Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993 estuvo particularmente delimitada a ciertos grupos y esto generó regímenes independientes con distintos beneficios, hay algunos elementos transversales a esos regímenes que tienen que ver con el objeto de la seguridad social. Esto debido a que esos regímenes, aunque con sus particularidades, son disposiciones de seguridad social dirigidas a proteger a las personas a través de prestaciones pensionales, con el fin de garantizar un nivel básico de seguridad social ante contingencias como la vejez, la pérdida de capacidad laboral o la muerte.

102. En la actualidad, a pesar de existir un régimen general de pensiones, todavía existen regímenes preconstitucionales y exceptuados. Las altas cortes han señalado que los regímenes deben aplicarse de forma integral. Por ejemplo, el Consejo de Estado, con base en los principios de inescandibilidad e irretroactividad de la ley, ha sostenido que los derechos prestacionales derivados de la muerte de una persona deben regirse por las normas vigentes al momento de la muerte, sin que sean aplicables disposiciones que no existían para el momento en que ocurrió ese hecho.

103. La aplicación integral del régimen está asociada, principalmente, a la causación inicial

del derecho y a la imposibilidad de estructurar una prestación a partir de elementos de distintos regímenes. Por ejemplo, la edad de un cuerpo normativo y la densidad de cotización regulado en otro régimen. Es decir, debe aplicarse el régimen vigente para el momento en que se acreditan los requisitos para acceder a una prestación y estructurar el derecho pensional. Esta regla atiende principalmente a las distinciones entre los regímenes coexistentes, relacionados con aspectos y condiciones trascendentales para el reconocimiento de las prestaciones, derivados de la seguridad jurídica.

104. Ahora bien, como se indicó inicialmente, tras la Constitución de 1991 se pretendió unificar el sistema de seguridad social en aras de lograr la universalidad de ese derecho, asegurar mayor eficacia en el otorgamiento y la administración de las prestaciones propias de la seguridad social y proteger el derecho a la igualdad. En este contexto, tras la Constitución de 1991 coexiste una pretensión constitucional de unificación de la seguridad social y otros regímenes especiales, la mayoría de ellos preconstitucionales. En consecuencia, los administradores de los sistemas y los jueces se enfrentan a pretensiones relacionadas con la determinación de las reglas aplicables ante circunstancias que en algunas oportunidades no están reguladas en el sistema pensional especial, aluden a elementos diferentes al reconocimiento de la prestación inicial o imponen condiciones contrarias a los postulados constitucionales.

105. En este contexto, la interpretación y aplicación de los requisitos debe hacerse de forma integral con el articulado constitucional. Por lo tanto, aunque la jurisprudencia ha establecido que la norma aplicable es la vigente al momento del fallecimiento, los cambios normativos que con posterioridad surjan en relación con la calidad de beneficiario de regímenes preconstitucionales deben ser considerados en la determinación del derecho pensional, particularmente cuando el requisito previsto en el régimen anterior es evidentemente desproporcionado, irrazonable e incompatible con garantías constitucionales.

106. Lo anterior tiene relación con la aplicación de las normas laborales y de la seguridad social en el tiempo. Las normas jurídicas, por regla general, solamente rigen y producen sus efectos respecto de aquellos hechos o situaciones de derecho que se constituyen con posterioridad a su entrada en vigencia. Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que, desde la promulgación de la Constitución hasta la expedición de los regímenes que han regulado la pensión por pérdida de capacidad laboral, coexistieron escenarios que podrían

llegar a ser inconstitucionales. Estas situaciones, según la jurisprudencia constitucional, exigen ser enmendadas, en la medida de lo posible, a la luz de los presupuestos constitucionales. Para remediar este tipo de escenarios, los jueces pueden acudir a la aplicación de los principios de (i) favorabilidad y (ii) retrospectividad de la ley. El primero de estos mandatos prescribe que, en caso de duda frente a la aplicación o interpretación de una norma, debe preferirse aquella que resulte más benévola y propenda por la protección más eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores. La retrospectividad, por su parte, consiste en

“aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron mecanismo alguno que permita su resolución en forma definitiva”.

107. Este tribunal ha determinado que la retrospectividad tiene como finalidad garantizar los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los individuos. Igualmente, superar las situaciones discriminatorias y lesivas de la justicia, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se susciten. En concreto, la Corte ha manifestado que la aplicación retrospectiva de una norma jurídica:

“comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica”.

108. La Corte Constitucional en distintas oportunidades, pese a encontrar aplicable un régimen preconstitucional, ha aplicado también de manera simultánea algunas normas establecidas en regímenes posteriores. Así, la Corte ha aplicado de manera retrospectiva la Ley 100 de 1993 a situaciones donde los causantes fallecieron antes de la entrada en vigencia de dicha norma, pero la definición del derecho ocurrió con posterioridad de la misma. Para fundamentar esta forma de estudio de la ley en el tiempo la Corte ha resaltado la obligación de garantizar los principios de equidad e igualdad, y superar las situaciones que afectan el valor de la justicia.

Sentencia

Hechos

Aplicación del principio de retrospectividad

Sentencia T-951 de 2003

Un ciudadano interpuso una acción de tutela en contra de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior de Bogotá. En ese caso el accionante, según el dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado el 21 de junio de 1994, había perdido su capacidad laboral en un 100% con una fecha de estructuración del 25 de julio de 1993. La administradora del fondo de pensiones y las autoridades judiciales accionadas negaron el reconocimiento de la prestación pensional porque el demandante no cumplía con la totalidad de semanas de cotización que exigía el Acuerdo 040 de 1990 (150 semanas o 300 semanas en cualquier tiempo).

La Sala Octava de Revisión sostuvo que, para el 1 de abril de 1994, el estatus de pensionado del demandante no se había definido. Por lo tanto, en aplicación del principio de favorabilidad, la Sala determinó que debía aplicarse de manera retrospectiva la Ley 100 de 1993. De esa forma la Corte estableció que, para el caso concreto: (i) las contingencias que disminuyeron la capacidad laboral ocurrieron en vigencia de un régimen anterior a la Ley 100 de 1993, y (ii) los estados de pérdida de capacidad laboral fueron declarados y definidos con posterioridad a la fecha en cuestión, es decir estando en vigor dicha normativa.

Sentencia T-334 de 2011

La Corte estudió si el ISS vulneró los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la vida digna cuando negó a una mujer el reconocimiento de la pensión de vejez al amparo del régimen de transición. En esa oportunidad, el ISS le exigía a la demandante haber cotizado exclusivamente a ese fondo para poder pensionarse bajo las reglas del Acuerdo 049 de 1990.

La Sala Sexta de Revisión determinó en esa sentencia que la norma prevista en el parágrafo 1 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, respecto de la posibilidad de acumular semanas cotizadas a distintos fondos, era aplicable también a los regímenes pensionales previos a la

Ley 100 de 1993. En consecuencia, la Corte tuteló los derechos de la accionante y le permitió pensionarse con la acumulación semanas cotizadas a distintos regímenes, con base en las reglas del Acuerdo 049 de 1990.

Sentencia T-843 de 2012

La Corte estudió una acción de tutela interpuesta por un ciudadano que, en 1992, tuvo un accidente que le generó una pérdida de capacidad laboral entre el 76 y el 80%. En virtud de lo dispuesto en el artículo 61 del Decreto 1848 de 1969, que reglamentó el Decreto 3135 de 1968, la administradora del fondo de pensiones le reconoció una prestación pensional derivada de su pérdida de capacidad laboral. Después, en una nueva valoración, fue determinado que el accionante tenía una pérdida de capacidad laboral del 64%. Así, debido a que el Decreto 3135 de 1968 exigía una pérdida de capacidad laboral superior al 75% para reconocer la pensión, la entidad suspendió el pago de la prestación pensional.

La Sala Cuarta de Revisión amparó los derechos fundamentales del accionante y ordenó a la entidad accionada reconocer la prestación pensional reclamada. La sentencia sostuvo que la administradora del fondo de pensiones no tuvo en cuenta que para la fecha en que adelantó el trámite de revisión pensional se encontraba vigente la Ley 100 de 1993. Esa ley, en comparación con el Decreto 3135 de 1968, consagró una cobertura mayor para efectos del reconocimiento del derecho a la pensión por pérdida de capacidad laboral, pues, en su artículo 44, reconoció dicha prestación a quienes perdieran la capacidad laboral en un 50% o más. La sentencia indicó que decisión de la administradora del fondo de pensiones había hecho a un lado el análisis de la implicación que tenía en este caso el principio de progresividad y, por lo tanto, exigió al demandante cumplir solo con el requisito del 50% de pérdida de capacidad laboral.

Sentencia T-564 de 2015

Una mujer solicitó el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes derivada de la muerte de su esposo. El causante de la pensión falleció en 1988 y la administradora del fondo pensiones negó la solicitud porque, con base en la normatividad vigente al momento de la muerte de su esposo, no existía ese tipo de prestación. La Sala estimó que las

pretensiones de la actora debían declararse, en principio, improcedentes porque a partir de la muerte del causante se consolidó su situación jurídica y la de su núcleo familiar y, por lo tanto, era a partir de dicho instante que se debía verificar el cumplimiento de los requisitos para hacerse acreedor a un derecho pensional.

La Sala Octava de Revisión también consideró que esa posición desconocía las condiciones particulares de la accionante, así como legitimaba y avalaba la configuración de una situación que, bajo la Constitución actual, resultaba abiertamente injusta, desproporcionada e irrazonable. Por lo anterior, la Corte indicó que el solo fallecimiento del afiliado no tenía la connotación suficiente para materializar por sí mismo la situación jurídica de su núcleo familiar. De forma que aplicó retrospectivamente la norma a la situación de la actora, con fundamento en los principios de dignidad humana, justicia material, solidaridad, igualdad, proporcionalidad y razonabilidad, entre otros. Así, la Corte aseguró que la situación jurídica del causante no se había consolidado jurídicamente porque, para el momento de su fallecimiento, no estaba vigente la figura de la pensión de sobrevivientes. Por lo tanto, consideró admisible la aplicación retrospectiva del ordenamiento jurídico actual en lo relacionado con esa prestación.

Sentencia T-165 de 2016

La Corte estudió una acción de tutela de una persona en contra de la Dirección General de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa por la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso. Las entidades accionadas negaron al demandante el reconocimiento de una pensión por pérdida de capacidad laboral. Ellos indicaron que, a pesar de que el accionante contaba con un porcentaje de disminución de capacidad laboral superior al 50%, la normatividad aplicable (Decreto 1213 de 1990) exigía un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 75% para conceder la prestación mencionada.

La Sala Tercera de Revisión determinó que los derechos fundamentales invocados por el accionante fueron vulnerados. Al respecto, la Sala indicó que la normatividad que debía aplicársele al actor era la Ley 923 de 2004, que exigía el 50% de pérdida capacidad laboral, porque sus lesiones fueron calificadas con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha

norma y no del Decreto 1213 de 1990.

Sentencia T-525 de 2017

La Corte estudió la acción de tutela interpuesta por una beneficiaria que solicitaba la pensión de sobrevivientes en virtud de los servicios prestados por su hijo a la Policía Nacional. El reconocimiento y pago de la prestación pensional le fue negada bajo el argumento que la norma vigente era el Decreto 2063 de 1984 y no se cumplían los presupuestos previstos en ella.

En este caso la entidad sostenía que cuando el causante falleció se encontraba vigente el Decreto 2063 de 1984, aplicable para los miembros de esa entidad, por lo que para acceder a esa prestación se requería haber prestado 15 o más años de servicio. La accionante sostenía que debía aplicarse retrospectivamente el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 que exigía haber cotizado más de 26 semanas antes de su fallecimiento, requisito con el cual su hijo cumplió.

La Corte determinó que se debía aplicar retrospectivamente la Ley 100 de 1993, que resultaba más favorable porque flexibiliza los requisitos que deben acreditarse para obtener la mencionada prestación, para reconocer la pensión de sobrevivientes.

La Sala Séptima de Revisión destacó que algunas decisiones del Consejo de Estado habían reconocido la pensión de sobrevivientes bajo la Ley 100 de 1993 y no a partir de un régimen especial, con fundamento en el principio de favorabilidad y por razones de justicia y equidad. En esos eventos, según la sentencia, era necesaria la aplicación retrospectiva de la ley. La Corte sostuvo que esa posición:

“permite efectivizar derechos mínimos respecto del acceso a la seguridad social, pues una interpretación diversa impide tener la oportunidad de beneficiarse de las nuevas prerrogativas creadas por el legislador en orden a proteger a los asociados en esta materia, la cual, por su naturaleza, es altamente sensible al tejido social y materializa los postulados inherentes al Estado Social de Derecho”.

En consecuencia, la Sala decidió proteger los derechos fundamentales de la accionante y reiteró que la jurisprudencia constitucional ha otorgado protección en asuntos similares

porque (i) la nueva norma instituyó requisitos más flexibles que los que establecía la disposición anterior; y, (ii) no podía afirmarse que la situación jurídica de la persona había quedado consolidada al momento del fallecimiento porque la definición de la prestación económica se debatió jurídicamente en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Sentencia

T- 311 de 2023

La Corte estudió una acción de tutela presentada por una mujer en contra de Colfondos por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna. La demandante sostuvo que la administradora del fondo de pensiones negó el reconocimiento de una pensión por pérdida de capacidad laboral bajo el argumento de que la afiliada no cumplió con el requisito de cotizar 50 semanas dentro de los tres años anteriores a la fecha de estructuración exigidas en el artículo 1 de la Ley 860 de 2003.

La Sala Novena de Revisión advirtió que, aunque las cotizaciones de la accionante se realizaron en virtud de la Ley 100 de 1993 -en su versión original-, el estudio de los requisitos debía hacerse bajo los presupuestos exigidos en la Ley 860 de 2003, en aplicación retrospectiva y con base en el principio de favorabilidad. Al respecto, la Sala fundamentó su decisión en que:

(i) la definición de la situación jurídica del reconocimiento y pago de la pensión por pérdida de capacidad laboral de la demandante se debería bajo la norma vigente, después de que la aseguradora de la administradora del fondo de pensiones surtiera la respectiva calificación de pérdida de capacidad laboral el 27 de septiembre de 2022. Por lo tanto, la Sala indicó que la consolidación de la situación jurídica solo tenía lugar al momento en que se estableciera la pérdida de capacidad laboral;

(ii) se trata de un sujeto de especial protección constitucional por su estado de salud que conllevó a una pérdida de capacidad laboral del 93,40%;

(iii) la falta de reconocimiento y pago de la prestación había generado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales de la demandante, en particular de su derecho al mínimo vital porque dependía física y económicamente de su madre;

(iv) la Sala comprobó que la falta de aplicación de la norma vigente podía generar resultados abiertamente inconstitucionales y una desprotección a un sujeto de especial protección constitucional.

Con base en lo anterior, la Sala de Revisión otorgó una prevalencia a la jurisprudencia constitucional que ha admitido la aplicación retrospectiva de las normas pensionales. La Corte indicó que se trata de un escenario que no constituye la regla general dentro del reconocimiento y pago de pensiones por pérdida de capacidad laboral y, por el contrario, corresponde a situaciones excepcionales.

110. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha admitido la aplicación retrospectiva de la ley en materia de pensiones de sobrevivientes y por pérdida de capacidad laboral. La Corte Constitucional ha considerado varios factores para la aplicación retrospectiva de la ley en el contexto de prestaciones pensionales. Primero, este fenómeno jurídico se justifica al aplicar directamente la Constitución y se deriva de los principios de favorabilidad e igualdad, así como de los valores de justicia y equidad. Esto sucede porque el juez, al examinar el caso específico, puede determinar que la normativa anterior resultaría en efectos injustos, desproporcionados o inconstitucionales. En segundo lugar, respecto a la pensión por pérdida de capacidad laboral, la Corte ha establecido que, con el fin de proteger los derechos fundamentales del beneficiario, la situación jurídica se consolida con la declaración y definición de dicha pérdida. Por último, se debe comprobar que los efectos jurídicos de la norma no estén completamente consolidados, en particular si se trata de situaciones jurídicas en proceso que presentan particularidades en cada caso.

111. A partir de los criterios descritos, las Corte ha inaplicado en dos oportunidades –sentencias T-843 de 2012 y T-165 de 2016– la exigencia de acreditación del 75% de pérdida de capacidad laboral establecida en regímenes preconstitucionales para acceder a la prestación pensional y, en contraste, ha considerado aplicable el porcentaje del 50% definido en la Ley 100 de 1993. Esto al constatar que la pérdida de capacidad laboral sucedió en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que exista una finalidad de cumplir el mandato de progresividad de la seguridad social y evitar situaciones injustas y discriminatorias, violatorias de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

112. En consecuencia, es posible aplicar retrospectivamente la Ley 100 de 1993, con sus

modificaciones, basado en el principio de favorabilidad en los casos de sustitución pensional cuando: (i) la muerte del causante ocurrió antes de la vigencia de la nueva norma; (ii) la situación jurídica no estaba definida al momento de la implementación del sistema general de seguridad social en pensiones; (iii) los efectos legales permanecen vigentes; y (iv) las condiciones especiales y excepcionales de los beneficiarios muestran que la aplicación de la ley anterior es una carga desproporcionada que vulnera derechos fundamentales como la seguridad social, el mínimo vital y la igualdad, se justifica la aplicación retrospectiva.

Caso concreto

113. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial ya fueron acreditados. Ahora se estudiará la configuración de los requisitos específicos de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial. Ello, de conformidad con los problemas jurídicos planteados previamente, que corresponden a los defectos formulados por el señor Rafael Andrés Dorado Daza en contra de la sentencia emitida el 15 de junio de 2023 por la Sala de Decisión 001 del Tribunal Administrativo del Cauca. En consecuencia, la Sala examinará la configuración de los defectos fáctico y sustantivo.

El estudio del defecto sustantivo

114. El señor Rafael Andrés Dorado Daza sostuvo que la Sala de Decisión 001 del Tribunal Administrativo del Cauca incurrió en un defecto sustantivo porque “sin sustento legal, con interpretación restringida y desfavorable” consideró que no había lugar al reconocimiento de la sustitución pensional por mutación de la causal para ser beneficiario.

115. Para el examen del defecto mencionado, se recuerda brevemente, como se explicó en los antecedentes, que el Tribunal accionado consideró inviable el reconocimiento de la sustitución pensional en favor del accionante por la mutación de su condición de hijo menor de edad a hijo con pérdida de capacidad laboral superior al 50 % por las siguientes razones: (i) la madre del accionante falleció antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, razón por la que los requisitos para determinar la prestación pensional son los previstos en el Decreto 3135 de 1968; (ii) el régimen pensional debe aplicarse de forma integral, y el artículo 23 del decreto en mención exige una pérdida de capacidad laboral superior al 75%; y (iii) la pérdida de la capacidad laboral de Rafael Andrés ocurrió tras la muerte de la causante.

116. Al examinar el razonamiento del Tribunal, la Corte encuentra que esa autoridad judicial incurrió en un defecto sustantivo, debido a una aplicación indebida de las disposiciones legales que dejó de lado la finalidad de la prestación pensional reclamada y que tuvo como efecto una afectación en los derechos constitucionales del demandante. En particular, esta Sala encuentra que la autoridad judicial accionada incurrió en dos escenarios que configuran un defecto sustantivo, pues: (i) la interpretación o aplicación de la norma que efectuó no es, en principio, razonable, así como es una interpretación contraevidente y claramente perjudicial para los intereses legítimos del accionante. Así mismo, (ii) la normatividad que aplicó el Tribunal es injustificadamente regresiva y su aplicación, en este caso en concreto, resulta contraria a la Constitución.

117. En relación con el primer escenario que configuró el defecto estudiado es necesario indicar que este se materializó porque el Tribunal exigió el cumplimiento de un requisito preconstitucional, que corresponde a la pérdida de capacidad laboral igual o superior al 75% a pesar de que la fecha de estructuración se dio en vigencia de la normatividad actual, que exige un porcentaje menor. Además, la aplicación de ese requisito generó consecuencias evidentemente injustas y la afectación de la seguridad social, la vida en condiciones dignas del accionante, así como una omisión en el deber de protección especial del que son sujeto las personas con discapacidad.

118. Es cierto que, en principio, los regímenes deben aplicarse de forma integral con base en la inescindibilidad e irretroactividad de la ley y, en consecuencia, que los derechos prestacionales derivados de la muerte de una persona deben regirse por las normas vigentes al momento del fallecimiento, sin que sean aplicables disposiciones que no existían para el momento en que ocurrió ese hecho. Sin embargo, como se indicó previamente (fundamentos jurídicos 107 a 112), la interpretación y la aplicación de los requisitos para acceder a una prestación pensional debe hacerse de forma integral considerando el objeto o el sentido de la prestación, los principios constitucionales de máxima preponderancia en el ámbito de la seguridad social como la progresividad y la favorabilidad, la legislación vigente en el momento en el que se estructura la pérdida de la capacidad laboral y las consecuencias inconstitucionales que pueden derivarse de la aplicación del requisito. Por lo tanto, aunque la jurisprudencia ha establecido que la norma aplicable es la vigente al momento del fallecimiento, los cambios normativos que con posterioridad surjan en relación con la calidad de beneficiario de regímenes preconstitucionales deben ser considerados en la

determinación del derecho pensional. Esto, especialmente, cuando el requisito previsto en el régimen anterior es evidentemente desproporcionado, irrazonable e incompatible con las garantías constitucionales, como ocurre en el caso concreto.

119. La Corte ha reconocido que, desde la promulgación de la Constitución hasta la expedición de los regímenes que han regulado la pensión por pérdida de capacidad laboral, coexistieron escenarios que podrían llegar a ser inconstitucionales. Estas situaciones, según la jurisprudencia constitucional, exigen ser enmendadas, en la medida de lo posible, a la luz de los presupuestos constitucionales. Para remediar este tipo de escenarios los jueces deben acudir, entre otros, a la aplicación del principio de retrospectividad de la ley. Esta figura consiste en aplicar una determinada norma a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia, nunca vieron definitivamente consolidada la situación jurídica que de ellas se deriva, pues sus efectos siguieron vigentes o no encontraron algún mecanismo que permitiera su resolución en forma definitiva.

120. En consecuencia, esta Corte ha indicado en distintas oportunidades que, pese a ser aplicable un régimen preconstitucional, también debe tenerse en cuenta de manera simultánea algunas normas establecidas en regímenes posteriores. Así, existe una línea jurisprudencial consolidada respecto de la aplicación retrospectiva de las normas de la seguridad social y, por lo tanto, la autoridad judicial accionada no realizó una interpretación sistemática de la norma. Sin embargo, como fue expuesto en las consideraciones de esta sentencia, la Corte también ha precisado que se trata de un escenario que no constituye la regla general dentro del reconocimiento y pago de pensiones por pérdida de capacidad laboral y, por el contrario, corresponde a situaciones excepcionales.

121. En el caso concreto, al exigirse la acreditación de una pérdida de capacidad laboral superior al 75% prevista en el Decreto 3135 de 1968, el Tribunal exigió un requisito evidentemente desproporcionado y dejó de considerar que no existía una situación consolidada, pues si bien la pensión de la madre del accionante se causó en vigencia del Decreto 3135 de 1968, la pérdida de capacidad laboral de Rafael Andrés se estructuró en el año 2015, momento en el que (i) continuaba su dependencia de la pensión sustituida, (ii) estaba vigente la Ley 797 de 2003 y (iii) se acreditaba la condición definida por la normatividad en materia de sustitución pensional, esto es, la dependencia de la prestación pensional.

122. Así, en el caso que se estudia, el Tribunal Administrativo del Cauca debió aplicar retrospectivamente la Ley 100 de 1993, con sus respectivas modificaciones, en las que se exige el 50% de pérdida de capacidad laboral para el hijo con pérdida de capacidad laboral que depende de la prestación del causante (artículo 13 de la Ley 797 de 2003). Esto debido a que:

(i) aunque la señora María del Carmen Dorado Daza falleció antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la situación jurídica no se consolidó definitivamente porque la declaración y definición de la pérdida de capacidad laboral ocurrió bajo la legislación actual;

(ii) el demandante es un sujeto de especial protección constitucional debido a su estado de salud, su pérdida de capacidad laboral y el estado de vulnerabilidad social y económica en el que ha sido puesto;

(iii) el accionante sostuvo a lo largo del proceso de tutela, incluso en sede revisión, que la suspensión en el pago de la prestación pensional de la que es acreedor ha implicado una barrera para satisfacer sus necesidades básicas de manera autónoma y, en consecuencia, para acceder a una protección integral de sus derechos fundamentales;

(iv) las circunstancias del caso concreto permiten evidenciar que por la falta de aplicación de la norma vigente al momento en que se consolida el derecho se generan resultados manifiestamente inconstitucionales, pues la exigencia del 75% de la pérdida de capacidad laboral resulta injusta, desproporcionada e inequitativa en comparación con la exigencia del 50% de la normatividad vigente.

123. Por lo tanto, la Sala de Decisión 001 del Tribunal Administrativo del Cauca incurrió en un defecto sustantivo porque la identificación, interpretación y aplicación de las condiciones legales para el acceso a la sustitución pensional a partir de la causal de hijo con pérdida de capacidad laboral se adelantó con prescindencia de la finalidad de la prestación, los principios constitucionales y la fecha de estructuración de la PCL, lo que resultó en una decisión judicial que acudió a una norma que bajo esas condiciones resultaba inaplicable, desatendió el sentido de los requisitos exigidos y generó una grave afectación para los intereses legítimos y derechos del accionante. Si el Tribunal hubiera aplicado retrospectivamente la Ley 100 de 1993, en relación con la exigencia del 50% de pérdida de capacidad laboral como lo hizo el juez de primera instancia, hubiera concluido que el

demandante cumplía con el requisito mencionado.

124. Lo anterior, se refuerza si se tiene en cuenta que la posibilidad de aplicar la ley de forma retrospectiva, en casos como el que estudió esa autoridad judicial, no es un asunto nuevo. La Corte Constitucional ha reconocido en varias oportunidades que, a la luz de la normatividad vigente sobre seguridad social en pensiones, es posible, en casos en los que es aplicable un régimen preconstitucional acudir, de manera simultánea, a algunas normas establecidas en regímenes posteriores. Esto como una medida para garantizar los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los individuos. Igualmente, con la finalidad de superar las situaciones discriminatorias y lesivas de la justicia, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se susciten.

125. En síntesis, la sentencia del 15 de junio de 2023 del Tribunal Administrativo del Cauca incurrió en un defecto sustantivo al exigir al accionante, que tiene una PCL del 69,90% acreditar una PCL superior al 75% a pesar de que la fecha de estructuración se dio en vigencia de la Ley 100 de 1993 con sus modificaciones, no se trataba de una situación jurídicamente consolidada, se trata de un requisito definido en un régimen preconstitucional que, aplicado al caso concreto, resultaba evidentemente desproporcionado e incoherente con la finalidad de la sustitución pensional.

126. De otra parte, en relación con la segunda faceta en que se configuró el defecto sustantivo, es necesario precisar que la normatividad que aplicó el Tribunal es injustificadamente regresiva y su aplicación, en este caso en concreto, resulta contraria a la Constitución. La autoridad judicial demandada exigió, de forma irreflexiva, que la estructuración de la pérdida de capacidad laboral del demandante fuera previa a la muerte del causante para efectos de sustituir la pensión. Es cierto que los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones han determinado que en los casos en que se solicita una sustitución pensional para un hijo con pérdida de capacidad laboral, en principio, la fecha de estructuración de esa pérdida de capacidad laboral debe ser anterior a la muerte del causante. Sin embargo, esta exigencia no es una condición legal y al exigirlo las autoridades judiciales deben tener en cuenta que este requisito está íntimamente relacionado con el objetivo de la prestación pensional: la dependencia del causante.

127. En efecto, como se explicó en el fundamento jurídico 89, la exigencia de que la pérdida

de la capacidad laboral sea anterior a la muerte del causante tiene sentido a la luz de la finalidad de la sustitución pensional. Esto debido a que esa condición es la que, por regla general, acredita la dependencia económica del hijo mayor de 25 años respecto de su padre o madre. Sin embargo, como se indicó en las consideraciones generales de esta sentencia, esta regla no debe ser interpretada de manera aislada de la finalidad que el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido a la sustitución pensional, pues en algunos casos la dependencia está acreditada por la sucesión de causales o motivos de dependencia que concurren en una persona. Por esta razón, la Corte Constitucional y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia han reconocido otro escenario en el que no es necesario que la estructuración de la pérdida de capacidad laboral del hijo tenga lugar antes del fallecimiento del causante para poder acceder a la sustitución pensional. En particular, ambas cortes han establecido que, si un hijo pierde la capacidad laboral con posterioridad a la muerte del causante, pero cuando aún recibía la prestación pensional por ser hijo menor de edad o menor de 25 años que cursa sus estudios, la persona tiene derecho a que la pensión continúe vigente a través de una mutación en la causal para ser beneficiario de la sustitución pensional.

128. Como fue expuesto en las consideraciones de esta sentencia, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que puede presentarse una sucesión de causales, incluso cuando la pérdida de capacidad laboral del beneficiario ocurre después de la muerte del causante, siempre y cuando el beneficiario perciba la sustitución pensional por ser hijo menor o mayor estudiante. De manera que, según la sentencia T-431 de 2022, si la incapacidad de proveerse su propia subsistencia material tiene origen antes del fallecimiento del causante y luego se mantiene por otras razones como la PCL es válido entender que no desaparece la dependencia al ocurrir la pérdida de capacidad laboral. Por el contrario, según la Corte, el dictamen de pérdida de capacidad laboral agudiza la situación de dependencia del hijo beneficiario porque con esa contingencia se limita la oportunidad de obtener una formación para ingresar al campo laboral o ejercer un cargo o empleo en razón a su estado de salud.

129. Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en al menos dos oportunidades, ha sostenido que, desde la perspectiva social y legal, un menor de edad que tiene una alteración en su capacidad laboral continua como dependiente a pesar de cumplir la mayoría de edad. Además, la Sala indicó que el ordenamiento jurídico que regula la sustitución pensional protege tanto a los hijos menores de edad de un afiliado como a

aquellos en situación de discapacidad, independientemente de su edad. Así, lo fundamental para la Sala en ese contexto es el “desamparo” generado por la pérdida de capacidad laboral del hijo, que no puede ser tratado de la misma manera que otras cuestiones legales, ya que el espíritu de las normas es garantizar la protección y subsistencia de quienes dependen económicamente del afiliado.

130. Con base en lo anterior se concluye que el requisito exigido por el Tribunal, según el cual la estructuración de esa situación debe ocurrir con anterioridad a la muerte del causante tiene como finalidad evidenciar la situación de dependencia del beneficiario y ese es el aspecto sustancial que debe ser considerado por la autoridad judicial al verificar los requisitos para acceder a la pensión de invalidez. En contraste, el Tribunal accionado exigió ese presupuesto de forma irreflexiva sin valorar la razonabilidad de esa exigencia de cara a las circunstancias del demandante, quién estructuró la pérdida de capacidad laboral luego de la muerte de su madre, pero en vigencia de la dependencia a la prestación pensional. Esta dependencia, primero, se derivó de su condición de hijo menor de edad. Luego de alcanzar la mayoría de edad se configuró por su calidad de estudiante. Finalmente, mientras Rafael se formaba para el desarrollo de una profesión la dependencia se mantuvo por la configuración de una pérdida de capacidad laboral del 69,90%.

131. En síntesis, el Tribunal accionado incurrió también en un defecto sustantivo porque no hizo una interpretación sistemática de la norma y, en su lugar, realizó una aplicación irreflexiva de la normatividad relacionada con la sustitución pensional. Esto debido a que desconoció que, por la finalidad de la sustitución pensional, esta prestación puede también otorgarse cuando la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del hijo del causante es posterior a su muerte cuando la PCL se estructura en vigencia de la dependencia a la prestación pensional.

El estudio del defecto fáctico

132. En el presente caso, el accionante alegó que la Sala de Decisión 001 del Tribunal Administrativo del Cauca incurrió en un defecto fáctico porque no tuvo en cuenta las pruebas allegadas al proceso que acreditaban el cumplimiento del requisito de dependencia económica. El demandante señaló que el tiempo en que se estructuró la pérdida de capacidad laboral aun dependía de los ingresos económicos de su madre, en tanto sobrevivía

con la pensión que a ella pertenecía y que le había sido sustituida. Así, en su criterio, el material probatorio obrante en el expediente demuestra que, por su condición de hijo menor de 25 años que estudiaba y su estado de salud, era claro que siempre había dependido económicamente de su madre, incluso aunque ella hubiera muerto antes de la estructuración de la pérdida de capacidad laboral.

133. El Tribunal argumentó que el demandante no tenía derecho a la sustitución pensional, entre otras razones, porque no cumplía con el requisito de dependencia económica del causante. Esto debido a que su madre falleció el 11 de marzo de 1994 y la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral es el 10 de julio de 2015. Como se indicó en el análisis del defecto sustantivo, el ordenamiento jurídico permite que un hijo con pérdida de capacidad acceda a una sustitución pensional a pesar de que la fecha de estructuración de ese dictamen sea posterior a la muerte del causante en los casos en los que está acreditada la dependencia de la prestación pensional.

134. La estructuración de la pérdida de capacidad antes de la muerte del causante es una forma de probar la dependencia económica, pero esta no constituye la única circunstancia que acredita la dependencia de prestación de la seguridad social. Por lo tanto, el Tribunal debía determinar si, en el caso en concreto, existía o no una dependencia económica de la causante y luego de la prestación pensional sustituida.

135. La autoridad judicial accionada concluyó que no existía dependencia económica porque la estructuración de la pérdida de capacidad laboral fue posterior a la muerte del causante. Este examen es principalmente formal y prescindió de la valoración de las circunstancias que demostraban las pruebas aportadas al proceso, las cuales acreditaban que Rafael Andrés era dependiente económico de su madre y dicha dependencia no cesó.

136. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que en el expediente está acreditado con el registro civil de nacimiento que Rafael Andrés nació el 31 de julio de 1991. Por lo tanto, para el momento de la muerte de su madre se demostró la calidad de dependiente económico en su calidad de hijo menor de edad que se mantuvo hasta el 2009. Luego, como lo admitió la autoridad accionada, la dependencia de la madre y, por ende, de la prestación pensional se configuró porque el demandante continuó sus estudios profesionales. Así, el señor Rafael Andrés mantuvo la dependencia por encontrarse en proceso de formación o cumpliera 25

años, lo cual ocurriría en el 2016.

137. En vigencia de esa dependencia, cuando el demandante tenía 24 años y cursaba sus estudios universitarios, se estructuró en el 2015 la pérdida de capacidad laboral en un porcentaje de 69,90% como consecuencia del diagnóstico de esquizofrenia paranoide. Esta circunstancia está acreditada en el expediente a través de su historia clínica y el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

138. En consecuencia, los elementos probatorios obrantes en el proceso demostraban, sin lugar a dudas, la dependencia económica del accionante de la prestación pensional de su madre, quién falleció cuando el accionante tenía 3 años y que mutó por diversas circunstancias que impidieron que el actor lograra su independencia económica y, por ende, asegurar un ingreso propio para el desarrollo de la vida en condiciones dignas.

139. A partir de los elementos descritos, no existe ninguna justificación razonable para concluir que las pruebas aportadas en el proceso no daban cuenta de esa dependencia económica continua del accionante hacia su madre, la cual además nunca desapareció y tampoco se interrumpió. Lo anterior debido a que, como se explicó, cuando la causante falleció, el demandante era menor de edad y se aplicó la primera de las causales previstas en el ordenamiento jurídico para acceder a la sustitución pensional. Después, al cumplir la mayoría de edad, él mantuvo el derecho a la mesada pensional en razón a que aún continuaba dependiendo económicamente debido a su calidad de estudiante, de conformidad con el segundo de los eventos previstos en la normatividad. Por último, mientras se encontraba en esa misma condición de dependencia por escolaridad, se configuró la última de las situaciones enunciadas en la ley, con la declaración de la pérdida de capacidad laboral del joven.

140. En ese sentido, la sentencia cuestionada configuró un defecto fáctico porque, de acuerdo con lo definido por la jurisprudencia constitucional, incurrió en una omisión en la valoración probatoria del juez ostensible, flagrante, manifiesta y tuvo un efecto trascendental para la decisión. El error en la valoración de las pruebas por parte del Tribunal Administrativo del Cauca cambió ostensiblemente el sentido de la decisión e implicó que aquel negará las pretensiones del demandante.

Órdenes y remedios constitucionales

141. A partir de lo expuesto, al comprobar la configuración de los defectos sustantivo y fáctico, la Sala Primera de Revisión concederá el amparo de los derechos a la igualdad, a la seguridad social, al debido proceso y al mínimo vital del accionante. Para lograr el restablecimiento de esas garantías fundamentales, la Sala revocará la decisión de segunda instancia en el trámite de esta tutela, que la declaró improcedente, en su lugar, concederá el amparo de los derechos del actor y ordenará dejar sin efectos la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso de lo contencioso administrativo. El remedio judicial que se adoptará ha sido empleado en diversas oportunidades por la Corte, por ejemplo, en las sentencias SU-049 de 2024 y T-289 de 2024, y conlleva el reconocimiento de la sustitución pensional en favor de Rafael Andrés Dorado Daza en su calidad de hijo con pérdida de capacidad laboral superior al 50%. Por lo tanto, se ordenará directamente a la UGPP la reactivación del pago de las mesadas pensionales y el pago del retroactivo pensional causado y no prescrito debidamente indexado.

142. Sobre el alcance de la medida de amparo que se adoptará en esta oportunidad debe tenerse en cuenta que, por regla general, la Corte Constitucional ha indicado que en las acciones de tutela contra providencias judiciales el juez de tutela debe estudiar la determinación del defecto específico y, de considerarlo configurado, remitir el caso al juez natural para que adopte la decisión definitiva. Sin embargo, de forma excepcional, la jurisprudencia constitucional ha permitido que se adopte una orden directa de protección a los derechos fundamentales cuando: (i) la decisión resulta necesaria para asegurar el cumplimiento del fallo de tutela; (ii) los hechos del caso demuestran que la autoridad judicial ha sido renuente en obedecer el precedente constitucional; (iii) la orden se requiere para asegurar una pronta solución de la controversia judicial y, a su vez, garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales alegados y, adicionalmente, (iv) la adopción de la orden no involucra un examen distinto al efectuado por el juez de tutela.

143. El demandante, a lo largo del proceso de tutela, sostuvo que la acción se instauró para evitar una grave vulneración a sus derechos fundamentales. En la actualidad, según los resultados de la encuesta Sisbén, el demandante se encuentra en pobreza moderada en el grupo B3. El amparo pretende evitar un perjuicio derivado de la ausencia absoluta de seguridad social ante la pérdida de capacidad laboral del accionante y de la falta de rentas autónomas que le aseguren la capacidad para satisfacer sus necesidades básicas, como alimentarse, asearse, vestirse, procurar su propia salud y proveerse una vivienda digna.

Además, según la historia clínica, el accionante está diagnosticado con enfermedades que le generan barreras en el desarrollo cotidiano de sus actividades y que le implican acceder constantemente a distintos tratamientos asistenciales y farmacológicos, pues en ocasiones tiene episodios de agresividad que pueden generar barreras en sus interacciones sociales.

144. Así, estas circunstancias demandan una actuación urgente e impostergable, pues se trata de una persona con una pérdida de capacidad laboral del 69,90% en una situación de evidente desamparo. En el caso del demandante, a pesar de tener derecho al reconocimiento de la prestación pensional, esta entidad suspendió el pago de dicha prestación desde el 2015. Además, en este caso se materializa el derecho de acceso a la administración de justicia, en particular, de acceso a un recurso judicial efectivo, luego de más de 5 años de litigios judiciales con los que no ha podido acceder a la sustitución pensional a la que tiene derecho.

145. El remedio directo además se justifica en que el derecho del accionante al reconocimiento de la prestación pensional está plenamente acreditado, como pasa a explicarse. Por un lado, la Caja de Previsión Social reconoció el 29 de noviembre de 1993 una pensión de jubilación a la señora María del Carmen Dorado Daza. En la Resolución No. 023009, ante la muerte de la señora María del Carmen, esa entidad reconoció el derecho a la sustitución pensional a Rafael Andrés Dorado Daza por ser menor de edad. Después, ante el inicio de los estudios universitarios y por ser menor de 25 años, la entidad continuó reconociendo la prestación pensional al demandante. Sin embargo, ante la suspensión de los estudios del demandante como consecuencia de su estado de salud, la UGPP suspendió el pago de la prestación pensional.

146. Así las cosas, para la Sala es claro que, de haberse aplicado retrospectivamente la Ley 100 de 1993 al demandante, que exige el 50% de pérdida de capacidad laboral, y haber valorado que la fecha de estructuración ocurrió en vigencia de la dependencia de la prestación pensional por las razones ampliamente expuestas, la UGPP habría encontrado satisfechos los requisitos para que el demandante fuera reconocido como beneficiario de la sustitución pensional de su madre. Además, es importante indicar que, contrario a lo indicado por la UGPP en su respuesta a la acción de tutela, el dictamen de pérdida de capacidad laboral aportado por el accionante tiene plena validez, pues se encuentra en firme y es suficiente para acreditar que el señor Rafael Andrés Dorado Daza puede acceder a la

prestación pensional reclamada. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, que fue modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, faculta a las Entidades Promotoras de Salud para que determinen, en una primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y el origen de estas contingencias. En el caso objeto de estudio el dictamen no fue controvertido ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez correspondiente.

147. Bajo estas reglas, la Sala adoptará la determinación excepcional de ordenar el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales y el retroactivo, con base en las condiciones materiales del accionante. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional procederá a ordenarle a la UGPP que reconozca las mesadas pensionales causadas y que no fueron pagadas a partir del momento en que la entidad decidió suspender el pago de estas. Las mesadas dejadas de pagar al accionante no se vieron afectadas por el término trienal de prescripción porque, en casos en que el derecho pensional está ligado a la calificación de la pérdida de capacidad laboral, el término de prescripción empieza a contar una vez queda en firme el dictamen. En este caso el dictamen es del 1 de diciembre de 2018. El demandante interrumpió la prescripción el 27 de diciembre de 2018 porque en ese momento solicitó a la UGPP la reactivación en el pago de las mesadas pensionales como consecuencia de la mutación en la causal de sustitución pensional. Además, el 11 de marzo de 2020, también dentro de los tres años posteriores a la fecha de emisión del dictamen de pérdida de capacidad laboral, el accionante acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

148. En orden de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará a la UGPP que, en el término de cinco días (5) hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a reconocer y pagar la sustitución pensional en favor de Rafael Andrés Dorado Daza, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentenc