

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona natural actuando en calidad de curadora

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Autoridad pública

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

Este Tribunal ha sido enfático en desarrollar la importancia de flexibilizar el análisis de la procedencia cuando el interesado en la salvaguarda de los derechos corresponda a un sujeto de especial protección constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 13 Superior, según el cual se “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Se trata, en consecuencia, de adelantar un examen de la fase previa del mecanismo con base en un estándar más amplio que el usualmente aplicado en eventos en los que el actor no es titular de atención constitucional reforzada, sin que ello signifique, por supuesto, la conducción automática del juez de tutela a la concesión del amparo o a su estudio de fondo, pues éste, no obstante, se encuentra abocado a considerar las condiciones particulares del caso bajo conocimiento.

SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia sobre acceso a la prestación por parte de un sujeto de especial protección constitucional cuando previamente ha sido asignada a una persona ubicada en un orden de asignación legalmente prevalente

La Sala Novena de Revisión observa que cuando esta Corporación ha conocido acciones de tutela en las que se discute el acceso a una sustitución pensional por parte de un sujeto de especial protección constitucional, previamente asignada a una persona ubicada en un orden de asignación legalmente prevalente, las Salas de Revisión han procedido de la forma como enseguida se describe. Frente al Sistema General de Pensiones (Ley 100 de 1993): (i) En algunas ocasiones (T-401 de 2004 y T-070 de 2017) se han valorado las particularidades de cada caso, de manera que, tras reconocerse la naturaleza taxativa y excluyente de los órdenes de prelación allí establecidos, la Corte, por razones de justicia material, ha autorizado la flexibilización de los mismos, accediendo al otorgamiento de la sustitución pensional en favor de una persona que, por sus condiciones especiales, necesita acceder a la

prestación. No obstante, en estos asuntos se ha exigido la verificación previa tanto de la situación de vulnerabilidad como de la dependencia económica del peticionario con relación al causante en el momento de su fallecimiento, buscando con ello evitar el fenómeno de “la sustitución de la sustitución”, prohibido en nuestro ordenamiento. (ii) En los demás pronunciamientos (T-324 de 2017) se ha optado por una aplicación estricta de los órdenes en mención, haciendo alusión a la imposibilidad de desnaturalizar la legalidad excluyente de los listados de beneficiarios contenidos en el respectivo régimen, y definiendo, en consecuencia, que aunque el solicitante acredite requisitos como, por ejemplo, la dependencia económica y su situación de discapacidad al momento del deceso del causante, se encuentra excluido del beneficio pensional si cuando fenece el titular existe una persona que cumple las condiciones para ubicarse legalmente en un orden preferente.

SUSTITUCION PENSIONAL CAUSADA POR MUERTE DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA FUERZA PUBLICA-Reiteración de la sentencia T-503/13

Respecto a la aplicación del Régimen Pensional Especial de las Fuerzas Militares, específicamente de lo dispuesto en el Decreto 4433 de 2004, en una única ocasión esta Corte ha estudiado de fondo una solicitud de sustitución pensional elevada por una persona en condición de discapacidad, cuyo reconocimiento implicaba una alteración de los órdenes de prelación contenidos en este cuerpo normativo. Se trata de la sentencia T-503 de 2013, en la que la Sala, ante la naturaleza excluyente de los escaños de acceso al mencionado beneficio prestacional, negó el requerimiento de la accionante. Esto, previo a constatar que el caso no se trataba de una “sustitución de la sustitución”, insistiendo en que esta figura no es permitida en nuestro ordenamiento jurídico, por desnaturalizar la finalidad constitucional de la pensión de sobrevivientes.

RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES CAUSADAS POR LA MUERTE DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA FUERZA PUBLICA-Marco jurídico

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES SOCIALES POR CAUSA DE MUERTE DE AGENTES DE LA POLICIA NACIONAL Y DE LOS OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Orden de beneficiarios es excluyente

SUSTITUCION DE LA SUSTITUCION PENSIONAL-Figura que no está permitida en el ordenamiento jurídico colombiano

La figura de la “sustitución de la sustitución” se encuentra proscrita en nuestro ordenamiento, pues desconoce la finalidad constitucional otorgada a la pensión de sobrevivientes y a la sustitución pensional, en tanto expresiones del derecho a la seguridad social que buscan amparar económicamente a las personas que, por su dependencia respecto del causante, se hallan en situación de desprotección. En ese sentido, la desacreditación de este fenómeno debe basarse en la constatación concreta de las condiciones materiales que la norma respectiva incorpora para el acceso al beneficio prestacional, al momento en que ha ocurrido la muerte del “de cujus”.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL-Improcedencia por cuanto no se acreditó relación de dependencia con el causante al momento del fallecimiento y por hallarse en un orden de prelación inferior

DERECHO A LA SALUD-Vulneración por haber desactivado de manera súbita y constitucionalmente injustificada la afiliación a subsistema de salud de las fuerzas militares

Referencia: Expediente T-6145832

Acción de tutela instaurada por Luz Yohanna Ramírez Quintero, en calidad de curadora de Carol Slendy López Quintero, contra el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales y Dirección de Sanidad del Ejército Nacional.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera —quien la preside— y los Magistrados Carlos Libardo Bernal Pulido y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y previo al cumplimiento de los requisitos, y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en única instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Familia, el 13 de marzo de 2017, dentro del proceso de tutela iniciado por Luz Yohanna Ramírez Quintero, en calidad de curadora de Carol Slendy López Quintero, contra el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales y Dirección de Sanidad del Ejército Nacional.¹

I. ANTECEDENTES

El 1º de marzo de 2017, la señora Luz Yohanna Ramírez Quintero, actuando en calidad de curadora de Carol Slendy López Quintero, promovió acción de tutela contra el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales y Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, para solicitar el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, seguridad social y vida digna de la representada, los cuales estima vulnerados ante la negativa que las entidades accionadas han manifestado respecto del reconocimiento de la sustitución pensional solicitada en beneficio de la pupila, a la que considera tener derecho.²

A continuación se exponen los hechos jurídicamente relevantes, las respuestas dadas tanto por las entidades accionadas como vinculadas, y el fallo objeto de revisión.

1. Hechos

1.1. Dado que el 29 de junio de 2004 falleció Alexander Ramírez Quintero, Cabo Segundo (póstumo) del Ejército Nacional, mediante Resolución N° 1346 del 16 de mayo de 2007, expedida por la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional, se reconoció en favor de su madre, la señora Luz Mary Quintero Bermúdez, pensión por muerte como única beneficiaria³.

1.2. A raíz de lo anterior, Carol Slendy López Quintero, hermana del causante e hija de la señora Quintero Bermúdez, y quien actualmente cuenta con 25 años de edad,⁴ estuvo vinculada como beneficiaria de su progenitora ante el sistema de salud de las Fuerzas Militares, por ser una persona en condición de discapacidad mental absoluta,⁵ con diagnóstico de “retardo mental”⁶.

1.3. No obstante, debido al fallecimiento de la señora Luz Mary Quintero Bermúdez, ocurrido

el 6 de octubre de 2015⁷, y la consecuente extinción de la prestación pensional, los servicios médicos en favor de la representada fueron “desactivados”. Además, al solicitar la reanudación de los mismos, la Subdirección Técnica y de Gestión de la Dirección General de Sanidad Militar informó a la curadora que, para acceder a su requerimiento, el Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional debía determinar previamente si “se le va a asignar la sustitución pensional a la señora Carol Slendy López Quintero”⁸.

1.4. Con el fin de adelantar el trámite de la sustitución pensional, se llevó a cabo el proceso judicial de interdicción, el cual fue resuelto por el Juzgado Dieciocho de Familia del Circuito de Oralidad de Bogotá, mediante sentencia del 19 de agosto de 2016, en el sentido de declarar que Carol Slendy López Quintero es interdicta por discapacidad mental absoluta, y confirmando como curadora legítima a la señora Luz Yohanna Ramírez Quintero.⁹

1.5. El 16 de enero de 2017, la representante de Carol Slendy solicitó al Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa el reconocimiento de la sustitución pensional en favor de su pupila, con ocasión de la muerte de su madre. Sin embargo, en respuesta del 14 de febrero de 2017, la entidad negó el requerimiento por considerar que, según el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004¹⁰, “[s]i no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, ni padres, la pensión corresponderá previa comprobación de que el causante era su único sostén, a los hermanos menores de dieciocho (18) años o inválidos”, por lo que, al haberse reconocido como única beneficiaria del Cabo Segundo (póstumo) Alexander Ramírez Quintero a su progenitora, la prestación se extinguió con la muerte de esta última.¹¹

1.6. La accionante señaló que el no otorgamiento de la sustitución pensional en favor de su representada desconoce que, dada la discapacidad mental absoluta que presenta, su manutención ha dependido de los ingresos de su fallecida madre, por lo que hoy se encuentra desprotegida.

1.7. Además, sostuvo que la desafiliación del sistema de salud de las Fuerzas Militares afecta la continuidad de los tratamientos que le resultan indispensables, pues, de acuerdo con el examen clínico realizado el 13 de julio de 2016, Carol Slendy necesita ser “valorada periódicamente por especialidades médicas como psiquiatría”¹². Asimismo, tal como lo determinó un comité de profesionales de la salud el 7 de diciembre de 2016, “requiere

atención permanente por neurología”¹³. Adicionalmente, aunque el 20 de junio de 2016 se prescribió el procedimiento clínico de “extracción quirúrgica de material de osteosíntesis en muslo o rodilla”¹⁴, por diagnóstico de “deformidades congénitas de la cadera”, manifiesta que éste no se ha realizado por la “desactivación” de los servicios de salud.

1.8. Solicitud. Con base en lo anterior, la señora Luz Yohanna Ramírez Quintero solicitó al juez de tutela amparar los derechos fundamentales a la seguridad social y vida digna de Carol Slendy López Quintero, para que, en consecuencia, se ordene: (i) al Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente en favor de la representada, causada por el fallecimiento de su hermano, el Cabo Segundo (póstumo) Alexander Ramírez Quintero y de su madre Luz Mary Quintero Bermúdez; y (ii) al Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Sanidad del Ejército Nacional (o quien corresponda) la activación inmediata de los servicios médicos, a fin de continuar con los tratamientos respectivos.

2. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas

2.1. Dirección de Sanidad del Ejército Nacional¹⁵

La entidad manifestó no tener competencia para conocer de la afiliación al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares o del reconocimiento de la sustitución pensional en favor de Carol Slendy López Quintero, pues, en su criterio, ello corresponde a la Dirección General de Sanidad las Fuerzas Militares.

2.2. Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional¹⁶

La Coordinadora de la dependencia del Ministerio de Defensa accionada solicitó al juez de instancia declarar improcedente la tutela de la referencia, por considerar que el acto administrativo a través del cual se dio respuesta a la solicitud de reconocimiento de sustitución pensional, en el que se niega dicho requerimiento, debe ser controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en razón de la presunción de legalidad de la que gozan las actuaciones de la administración. Sin embargo, insistió en que el Decreto 4433 de 2004¹⁷ establece órdenes excluyentes para el reconocimiento de la sustitución pensional, dentro de los que es prevalente el de la madre del causante, ante la inexistencia de cónyuge e hijos, y que, a su vez, elimina el beneficio de los hermanos. En ese sentido, como al

momento de sustituir la mesada causada por el fallecimiento del Cabo Segundo Alexander Ramírez Quintero su madre se identificó como única beneficiaria, los demás familiares fueron legalmente excluidos de la prestación pensional, por lo que la misma se extinguió con el deceso de la señora Luz Mary Quintero Bermúdez.

2.3. Dirección General de Sanidad Militar¹⁸

La entidad solicitó al juez de instancia ser desvinculada de la acción de tutela, por estimar que la afiliación de Carol Slendy López Quintero al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares depende de que el Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional reconozca la pensión de sobreviviente en su favor, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Ley 1795 de 2000, su calidad de beneficiaria “estaba sujeta a la afiliación que tenía por parte de su señora madre LUZ MARY QUINTERO BERMUDEZ quien gozaba de la asignación de sustitución pensional”¹⁹.

2.4. Hospital Militar Central²⁰

La institución pidió ser desvinculada del trámite constitucional de la referencia, por carecer de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 352 de 1997²¹, su objeto es únicamente el de prestar los servicios de salud a los afiliados y beneficiarios del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, por lo que la reactivación de la vinculación de Carol Slendy López Quintero no se encuentra dentro de su competencia, ya que ello corresponde a la Dirección General de Sanidad Militar.²²

3. Decisión de instancia objeto de revisión²³

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Familia, decidió “negar la tutela” instaurada por Luz Yohanna Ramírez Quintero, en calidad de curadora de Carol Slendy López Quintero, tras considerar que no se encuentra acreditada la dependencia económica de la representada con el causante de la sustitución pensional otorgada en beneficio de su progenitora. Por último, señaló que en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004²⁴, los órdenes para reconocer sustituciones pensionales son excluyentes, por lo que al haberse otorgado la prestación a la madre del Cabo Segundo (póstumo) Alexander

Ramírez Quintero, la misma se extinguió al momento en que ella falleció.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.²⁵

2. Planteamiento del problema jurídico

Con base en la situación fáctica expuesta, corresponde a la Sala Novena de Revisión ocuparse de resolver los siguientes problemas jurídicos:

2.1. ¿Vulnera el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y seguridad social de Carol Slendy López Quintero, al negarse a reconocer la sustitución de la pensión originada por la muerte de su hermano, el Cabo Segundo (póstumo) Alexander Ramírez Quintero, bajo el argumento según el cual esta prestación ya había sido reconocida a la madre del titular, quien por disposición del artículo 11 del Decreto 4433 de 2004 se encontraba en un orden de beneficiarios prevalente?

2.2. ¿Vulnera el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar el derecho fundamental a la salud de Carol Slendy López Quintero, al desactivar su afiliación del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, por la extinción de la sustitución pensional otorgada a su madre fallecida (de quien era beneficiaria), pese a presentar un diagnóstico de discapacidad mental absoluta que le exige supervisión médica constante y tener pendientes procedimientos clínicos prescritos por el profesional tratante?

Con el fin de resolver los interrogantes formulados, la Sala verificará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela de la referencia; luego, identificará el contexto jurisprudencial relevante para dar solución del primer problema jurídico formulado; y por último, procederá a dar respuesta al segundo interrogante antes planteado.

3. Cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela promovida por Luz Yohanna Ramírez Quintero, en calidad de curadora de Carol Slendy López Quintero, contra el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales y Dirección General de Sanidad del Ejército Nacional

De entrada la Sala Novena de Revisión advierte que la solicitud de amparo de la referencia cumple los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela, relativos a la legitimación en la causa (tanto por activa como por pasiva), la inmediatez y la subsidiariedad, por las razones que en adelante se desarrollan.

En atención a lo dispuesto en el artículo 8626 de la Constitución Política, en nuestro ordenamiento jurídico la acción de tutela se estatuye como un mecanismo jurisdiccional de carácter preferente y sumario, destinado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de quien la promueve, previo cumplimiento de ciertos requisitos procesales, como a continuación se estudia.

3.1. Legitimación en la causa

3.1.1. Por activa: de conformidad con lo establecido en el precitado artículo 86 Superior, la acción de tutela será ejercida por “cualquier persona”. En desarrollo de ello, además de estar legitimado el presunto titular del derecho, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991²⁷ señala que: (i) este instrumento constitucional puede ser instaurado por el representante del interesado, cuyo poder se presumirá auténtico; (ii) “se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”; y (iii) el Defensor del Pueblo y los personeros municipales también podrán ejercer en nombre del presuntamente afectado el recurso de amparo.

De este modo, estando acreditado que Carol Slendy López Quintero fue declarada en estado de interdicción por discapacidad mental absoluta, a través de sentencia del 19 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Dieciocho de Familia del Circuito de Oralidad de Bogotá,²⁸ en la que, asimismo, se designó como curadora a la señora Luz Yohanna Ramírez Quintero –quien instauró la tutela–, la Sala verifica que en este caso el primer presupuesto de procedencia se encuentra superado.

Lo anterior porque, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 1306 de 2009²⁹, la figura de

la curaduría es la fórmula jurídica a través de la cual una persona natural, nombrada por acto judicial, tiene a su cargo “el cuidado personal” y “la administración de [los] bienes” de quien se encuentra en situación de discapacidad mental absoluta; y además, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 88 ibídem, ejerce su representación “en todos los actos judiciales y extrajudiciales que le conciernan, con las excepciones de ley”, como lo es, en esta oportunidad, la acción de tutela.

3.1.2. Por pasiva: corresponde a la aptitud del extremo contra el que se promueve el mecanismo de amparo, llamado a ser el constitucionalmente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales objeto de protección, cuando así resulte demostrado en el trámite de tutela. Al respecto, el ya mencionado artículo 86 de la Constitución, así como el Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela puede ser ejercida contra cualquier autoridad pública o excepcionalmente particulares, siempre que estos últimos estén a cargo de la prestación de un servicio público, su conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o el interesado se halle en situación de subordinación o indefensión respecto de éstos.³⁰

En el caso concreto, la solicitud de amparo es promovida contra el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales y Dirección General de Sanidad del Ejército Nacional, autoridad pública respecto de la que la tutelante afirma haber vulnerado los derechos de su representada. Por tanto, la Sala encuentra que el demandado está legitimado para actuar en el trámite constitucional, sin que ello implique el establecimiento inmediato de responsabilidad alguna, lo cual será analizado al momento de abordar el fondo del asunto.

3.2. Inmediatez

Si bien el artículo 86 Superior establece que la acción de tutela puede ser promovida “en cualquier momento”, desde sus inicios esta Corporación ha desarrollado la necesidad de que se interponga en un plazo razonable, de acuerdo a las particularidades de cada caso, de forma que su valoración esté determinada por la relación entre la protección inmediata de los derechos que brinda este mecanismo constitucional y el acto particular que genera la supuesta amenaza o violación.³¹

Con base en lo anterior, el asunto de la referencia supera el criterio de inmediatez, porque

teniendo en cuenta, por un lado, que la última actuación desplegada por la entidad accionada, de la cual la peticionaria deriva el presunto hecho vulnerador, corresponde a la negación de la sustitución pensional, ocurrida en 14 de febrero de 2017³², y por otro lado, que la acción de tutela fue instaurada el 1° de marzo de 2017³³, es indiscutible que el lapso transcurrido entre los dos eventos se torna razonable, pues corresponde apenas a 14 días.

3.3. Subsidiariedad

En razón del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, el inciso tercero del artículo 86 constitucional estatuye que (i) “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, caso en el cual se entenderá que se interpone como medio principal de defensa de los derechos del actor; (ii) “salvo que (...) se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Respecto del primer enunciado normativo, la Corte ha señalado que la tutela procede como instrumento principal (i) siempre que el afectado no cuente con otro medio judicial dentro del ordenamiento jurídico, o (ii) aun cuando exista este medio, el mismo no resulte idóneo³⁴ o eficaz³⁵ para la protección de los derechos del accionante.³⁶ A su vez, frente al segundo enunciado, la configuración del perjuicio irremediable, en tanto elemento normativo sobre el cual se erige el estudio del amparo como medio transitorio, está determinada por la prueba siquiera sumaria <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/T-558-16.htm> – ^{ftn}45 de su inminencia, urgencia, gravedad y la consecuente necesidad de acudir a este instrumento constitucional como fórmula de protección impostergable.³⁷

Con todo, este Tribunal ha sido enfático en desarrollar la importancia de flexibilizar el análisis de la procedencia cuando el interesado en la salvaguarda de los derechos corresponda a un sujeto de especial protección constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 13 Superior, según el cual se “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Se trata, en consecuencia, de adelantar un examen de la fase previa del mecanismo con base en un estándar más amplio que el usualmente aplicado en eventos en los que el actor no es titular de atención constitucional reforzada, sin que ello signifique, por supuesto, la conducción automática del juez de tutela a la concesión del amparo o a su estudio de fondo, pues éste, no obstante, se

encuentra abocado a considerar las condiciones particulares del caso bajo conocimiento.³⁸

Desde esta perspectiva, para la Sala es claro que pese a que, en principio, la peticionaria cuenta con los mecanismos disponibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir el acto proferido el 14 de febrero de 2017 (en virtud del cual se niega el reconocimiento de la sustitución pensional en favor de Carol Slendy López Quintero), como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata artículo 138 de la Ley 1437 de 2011³⁹, tales alternativas ordinarias de defensa de los intereses de la representada, si bien podrían ser idóneos para resolver la controversia relativa a la prestación económica reclamada, no lo es para dar respuesta a la integridad de problemas jurídicos que circunscriben el caso, los cuales, como se vio con anterioridad, se relacionan no sólo con la posible vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y seguridad social de la accionante, sino también el de la salud.

Lo anterior cobra una importancia determinante en el asunto bajo revisión debido a que, al ser la eventual beneficiada del amparo una persona con discapacidad mental absoluta, los efectos de la actuación administrativa objeto de controversia acarrearán presuntamente una gravedad particular dado que, en apariencia, han impactado de manera negativa y directa en la condición de sujeto de especial protección constitucional de Carol Slendy, por causar una afectación excepcional a la situación clínica que padece, por vía de la supuesta desactivación súbita de los servicios médicos que requiere. En ese sentido, no hay duda acerca de que las circunstancias que enmarcan el presunto hecho vulnerador, como las consecuencias que éste puede estar causando sobre el ejercicio de las garantías iusfundamentales, justifican una intervención de fondo por parte del juez constitucional, a fin de responder de manera efectiva a la solicitud de amparo de la referencia.

4. Contexto jurisprudencial relevante para la solución del primer problema jurídico: identificación del precedente estrictamente aplicable

4.1. Primera parte: providencias en las que la Corte Constitucional ha resuelto solicitudes de sustitución de pensión por parte de sujetos de especial protección constitucional, cuya negativa de la entidad pensional ha estado basada en el otorgamiento previo del beneficio a una persona que, aparentemente, cuenta con un “un mejor derecho”

Aunque en varias ocasiones esta Corporación se ha pronunciado sobre distintas solicitudes

de amparo concernientes al reconocimiento de sustituciones pensionales, cuya controversia ha estado enmarcada por el otorgamiento previo de dicho beneficio a otra persona, lo cierto es que, en su mayoría, los asuntos se han referido a la titularidad concurrente del derecho prestacional del cónyuge supérstite y el hijo o hija en condición de discapacidad, por aplicación directa del régimen legal respectivo que los ubica en un mismo orden de prelación.⁴¹

En ese sentido, han sido verdaderamente excepcionales las acciones de tutela en las que quien pide el reconocimiento de la sustitución pensional es un sujeto que se encuentra en un orden de prelación legal distinto al de la persona a la que inicialmente se le asignó la prestación. De esta forma, siendo tales pronunciamientos los que, a efectos de resolver el asunto de la referencia, presentan la mayor importancia, la Sala se ocupará de abordar el contenido de los mismos, con el fin de estructurar la regla de decisión.

En la sentencia T-401 de 200442, la Sala Quinta de Revisión estudió la acción de tutela promovida por un ciudadano, a través de agente oficioso, quien se encontraba en condición de discapacidad debido a un diagnóstico de discapacidad mental permanente, quien manifestaba que la Caja Nacional de Previsión Social había vulnerado sus derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social, por negarse a reconocer en su beneficio la sustitución de la pensión de vejez de su hermano fallecido, bajo el argumento de que esta pretensión ya había sido otorgada a su madre, quien a su vez y a la luz de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993⁴³ contaba con un mejor derecho, por estar en un orden de prelación prevalente respecto del actor.

Al momento de resolver el fondo del asunto, la Sala indicó que si bien el artículo 4744 de la Ley 100 de 1993 establece una estructura rígida de los órdenes filiales que determinan la titularidad de la pensión de sobreviviente, y por esa vía sería claro que el demandante no tendría derecho a acceder a su pretensión pensional, en el caso concreto debía flexibilizarse este contenido normativo “por razones de equidad y justicia”, de tal forma que se posibilitara el acceso a la prestación solicitada, por vía de una interpretación del orden legal acorde con las condiciones del peticionario y que trascendiera los dictados literales del mismo, buscando la efectiva garantía de los derechos fundamentales materialmente comprometidos.

Específicamente, se indicó que las razones por las cuales debía darse lugar a un

pronunciamiento constitucional basado en equidad, eran las siguientes:

“1. Aún cuando el señor Fernando Yepes no fue beneficiario directo del causante, de conformidad con el literal d) del propio artículo 47 de la Ley 100 de 1993, éste mantiene la condición de beneficiario en el último orden. 2. En vida del causante, dependió económicamente de él y luego de su muerte también, a través de la sustitución pensional reconocida a su madre quien proveía lo necesario para su sostenimiento. 3. A lo anterior se agrega su demostrado estado de incapacidad total (se trata de un interdicto así declarado por sentencia de febrero 28 de 1998 del Juzgado 17 de Familia de Bogotá), su condición de persona de la tercera edad (65 años) y la incapacidad económica de éste y de su curadora, quien no está en capacidad de brindarle la manutención y los cuidados especiales y permanentes que requiere por razón de su condición física y mental”.

Con base en lo anterior, se concedió el amparo de los derechos invocados y se ordenó a la entidad accionada resolver de manera favorable la solicitud de requerida por el demandante.

Asimismo, en la sentencia T-070 de 201745, la Sala Séptima de Revisión resolvió la acción de tutela instaurada por una ciudadana de 81 años de edad, quien solicitaba el reconocimiento de la pensión de sobreviviente causada por el deceso de su hija, la cual había sido negada por la entidad debido a que previamente se había otorgado la prestación al cónyuge de la causante, quien también falleció días después. Al respecto se dijo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993,⁴⁶ la demandante se encontraba en el penúltimo orden de prelación para acceder a la sustitución pensional, por lo que, en principio, no tendría derecho alguno frente a la mesada en controversia.

Sin embargo, la Sala advirtió la novedad del caso y por tanto dispuso resolverlo en ausencia de precedente jurisprudencial estrictamente aplicable, comoquiera que el asunto presentaba como elemento diferenciador el hecho de que el primer beneficiario nunca disfrutó de la prestación inicialmente sustituida en su favor, pues por causa de su muerte el acto administrativo que le reconoció la titularidad del derecho pensional ni siquiera alcanzó a ser notificado. En ese sentido, la Corporación señaló que, al obrar en el expediente varias declaraciones extrajudiciales, la dependencia económica de la accionante respecto de la causante se encontraba acreditada, lo cual se hacía aún más grave por tratarse de un sujeto

de especial protección constitucional derivada de su avanzada edad. Por ello, se indicó que “por razones de justicia material” la aplicación del artículo 47 de la Ley 100 de 1993⁴⁷ debía flexibilizarse en el caso concreto, de manera que se diera prevalencia a la situación fáctica de la demandante y por tanto a la realización efectiva de sus derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social, disponiendo su amparo y ordenando el reconocimiento de la sustitución pensional respectiva.

Por su parte, recientemente la Sala Sexta de Revisión, en la sentencia T-324 de 2017⁴⁸, conoció dos expedientes acumulados, dentro de los que se encontraba el caso de una ciudadana que había promovido demanda laboral contra una entidad aseguradora, la cual se había negado a otorgarle la sustitución de la pensión de vejez de la que en vida fue titular su hermana, bajo el argumento de que previamente esta prestación había sido asignada a la madre de la causante. De esta forma, la pretensión del mecanismo ejercido ante la jurisdicción ordinaria se dirigía al reconocimiento de la mencionada sustitución, dado que la demandante se hallaba en condición de discapacidad, por diagnóstico de “retraso mental” y, en su criterio, siempre dependió económicamente de su hermana fallecida.

En el curso del proceso laboral las autoridades judiciales de instancia decidieron negar las pretensiones tras señalar que, por disposición del artículo 47 de la Ley 100 de 1993,⁴⁹ para ser beneficiario de la sustitución pensional, por encima de los hermanos en condición de discapacidad se encuentran los cónyuges o compañeros permanentes, y los padres económicamente dependientes del causante, siendo estrictamente excluyentes los órdenes allí consagrados.

La acción de tutela resuelta por la Corte Constitucional fue promovida contra las providencias judiciales proferidas dentro del proceso laboral ordinario. La Sala de Revisión, luego de hacer un recuento normativo y jurisprudencial acerca del orden de beneficiarios en el régimen pensional de la Ley 100 de 1993, señaló que “si el reclamante es el hermano en condición de discapacidad no basta únicamente con demostrar el parentesco, la dependencia económica y la condición de discapacidad para hacerse beneficiario, puesto que no deben existir personas dentro del primer y segundo orden que presenten la reclamación. Es decir que en caso de cumplir con los presupuestos objetivos para reclamar la pensión de sobrevivientes, su derecho queda condicionado a que no exista cónyuge o compañera permanente, hijos menores dependientes económicamente, ni padres en la misma condición, de lo contrario, su

derecho prevalece”.

Así, se encontró que las providencias accionadas habían obedecido a la naturaleza estrictamente excluyente de los órdenes consagrados en el Régimen pensional antes referenciado, estableciendo la imposibilidad de conceder el derecho pensional ante la existencia de una persona “con mejor derecho” respecto de la prestación, como lo es la madre de la causante, por lo que se concluyó la inexistencia de causal especial de procedencia de la tutela contra las decisiones judiciales controvertidas.

4.2. Segunda parte: sustitución pensional causada por muerte de oficiales y suboficiales de la Fuerza Pública, en virtud de los órdenes de prelación dispuestos en el Decreto 4433 de 200450. Sentencia T-503 de 201351

Luego de haber descrito los pronunciamientos en los que la Corte ha conocido recursos de amparo relativos al acceso a sustituciones pensionales que han sido negadas por hallarse el peticionario en un orden excluido por la prevalencia de una persona con “mejor derecho”, en el marco de la Ley 100 de 1993, ahora la Sala se referirá a la sentencia T-503 de 201352, por ser el único pronunciamiento en el que la Corte ha abordado una controversia equiparable a la de los demás precedentes, pero en el marco del Régimen Pensional de la Fuerza Pública, específicamente en aplicación de lo dispuesto en el Decreto 4433 de 200453.

En esa ocasión, la Sala Segunda de Revisión conoció la acción de tutela promovida por la guardadora de un ciudadano en condición de discapacidad mental absoluta, quien solicitaba el reconocimiento de la sustitución pensional por la muerte de su hermano —quien en vida fue agente de la Policía Nacional y al momento de su fallecimiento se encontraba jubilado—, pues luego de haber elevado tal requerimiento ante la entidad, éste le fue negado debido a que previamente la prestación había sido asignada a la madre del causante, por encontrarse en un orden prevalente para acceder a la sustitución.

En segundo lugar, la Corporación determinó que aunque en algunas ocasiones, por razones de justicia material, se ha permitido la flexibilización de los órdenes legales para el acceso a la sustitución pensional, lo cierto es que la naturaleza excluyente de los órdenes dispuestos en el Decreto 4433 de 200454 exige que la titularidad del beneficio prestacional esté

acreditada cuando ocurre el fallecimiento del causante, lo cual depende de que, entre otros, en ese momento no existan personas ubicadas en un orden de prelación superior al del peticionario, caso en el cual se torna improcedente el requerimiento, por incumplimiento de los requisitos normativos. Con fundamento en ello, la Sala negó el acceso a solicitud prestacional del actor.

4.3. Conclusiones preliminares

A partir del panorama jurisprudencial antes reseñado, la Sala Novena de Revisión observa que cuando esta Corporación ha conocido acciones de tutela en las que se discute el acceso a una sustitución pensional por parte de un sujeto de especial protección constitucional, previamente asignada a una persona ubicada en un orden de asignación legalmente prevalente, las Salas de Revisión han procedido de la forma como enseguida se describe.

4.3.1. Frente al Sistema General de Pensiones (Ley 100 de 1993):

(i) En algunas ocasiones (T-401 de 200455 y T-070 de 201756) se han valorado las particularidades de cada caso, de manera que, tras reconocerse la naturaleza taxativa y excluyente de los órdenes de prelación allí establecidos, la Corte, por razones de justicia material, ha autorizado la flexibilización de los mismos, accediendo al otorgamiento de la sustitución pensional en favor de una persona que, por sus condiciones especiales, necesita acceder a la prestación. No obstante, en estos asuntos se ha exigido la verificación previa tanto de la situación de vulnerabilidad como de la dependencia económica del peticionario con relación al causante en el momento de su fallecimiento, buscando con ello evitar el fenómeno de “la sustitución de la sustitución”, prohibido en nuestro ordenamiento.

(ii) En los demás pronunciamientos (T-324 de 201757) se ha optado por una aplicación estricta de los órdenes en mención, haciendo alusión a la imposibilidad de desnaturalizar la legalidad excluyente de los listados de beneficiarios contenidos en el respectivo régimen, y definiendo, en consecuencia, que aunque el solicitante acredite requisitos como, por ejemplo, la dependencia económica y su situación de discapacidad al momento del deceso del causante, se encuentra excluido del beneficio pensional si cuando fenece el titular existe una persona que cumple las condiciones para ubicarse legalmente en un orden preferente.

4.3.2. Respecto a la aplicación del Régimen Pensional Especial de las Fuerzas Militares,

específicamente de lo dispuesto en el Decreto 4433 de 2004, en una única ocasión esta Corte ha estudiado de fondo una solicitud de sustitución pensional elevada por una persona en condición de discapacidad, cuyo reconocimiento implicaba una alteración de los órdenes de prelación contenidos en este cuerpo normativo. Se trata de la sentencia T-503 de 201358, en la que la Sala, ante la naturaleza excluyente de los escaños de acceso al mencionado beneficio prestacional, negó el requerimiento de la accionante. Esto, previo a constatar que el caso no se trataba de una “sustitución de la sustitución”, insistiendo en que esta figura no es permitida en nuestro ordenamiento jurídico, por desnaturalizar la finalidad constitucional de la pensión de sobrevivientes.

4.3.3. Así, dada la identidad fáctica y jurídica que existe entre el asunto resuelto en la sentencia T-503 de 2013 y el que es objeto de estudio en esta oportunidad, la Sala Novena de Revisión establece que dicha providencia constituye el precedente estrictamente aplicable para resolver el primer problema jurídico aquí formulado.

5. Solución del primer problema jurídico: el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales no vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y seguridad social de Carol Slendy López Quintero, pues en últimas lo que la actora persigue es el reconocimiento de una “sustitución de la sustitución”

5.1. Tal como lo expuso el 14 de febrero de 2017 el Ministerio de Defensa Nacional – Grupo de Prestaciones Sociales, al responder la solicitud pensional elevada por la señora Luz Yohanna Ramírez Quintero, en representación de Carol Slendy López Quintero, el debate en este caso se refiere a la aplicación del artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, en el que se establece el orden de beneficiarios de pensiones por muerte de oficiales o suboficiales en servicio activo. Específicamente, el numeral 11.4 dispone que “[s]i no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, la prestación se dividirá entre los padres, siempre y cuando dependieran económicamente del causante”, mientras que el 11.5 señala que “[s]i no hubiere cónyuge o compañero (a) permanente sobreviviente, ni hijos, ni padres, la pensión le corresponderá previa comprobación de que el causante era su único sostén, a los hermanos menores de dieciocho (18) años o inválidos”.

5.2. Ahora bien, con base en el contexto jurisprudencial antes reseñado y específicamente en lo dicho en la sentencia T-503 de 201359, previo a adelantar el análisis de aplicación legal de

los órdenes de prelación de que trata el mencionado decreto, es necesario constatar si el caso se trata de una “sustitución de la sustitución”.

5.3. En este punto es pertinente tener en cuenta que la proscripción de la figura de la “sustitución de la sustitución” se fundamenta en la teleología constitucional sobre la cual se erige la existencia jurídica de la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional, pues, como lo ha reconocido esta Corporación,⁶⁰ las dos prestaciones existen en nuestro ordenamiento como una expresión del derecho irrenunciable a la seguridad social de que trata el artículo 48 de la Carta Política⁶¹, siendo su finalidad esencial la de evitar la desprotección y mitigar los riesgos de abandono derivados del fallecimiento de quien ha servido como sustento de sus allegados,⁶² de manera que se convierte en una respuesta “favorable a quienes se encuentran en situación involuntaria e insufrible de necesidad y requieren un tratamiento diferencial positivo o protector que les permita un reconocimiento digno e igualitario por parte de la sociedad”⁶³.

El estudio de esta figura lo ha abordado esta Corte, especialmente, en ejercicio del control concreto de constitucionalidad, a través de la resolución de los recursos de amparo en los que, en general, se ha analizado el acceso a una pensión de sobrevivientes o sustitución pensional previamente reconocida a otra persona, independientemente de la titularidad del orden de prelación en el que tanto el solicitante como el anterior beneficiario se encuentren. Este Tribunal se ha pronunciado, entonces, sobre la existencia o no de “sustitución de sustitución” al constatar si al momento del fallecimiento del causante el peticionario realmente era un “allegado” merecedor del beneficio, mediante de la verificación de criterios como la dependencia económica y demás condiciones materiales incorporadas en la norma respectiva de acceso a la prestación.⁶⁴

5.4. En el caso de la referencia, de conformidad con el artículo 11.5 del Decreto 4433 de 2004, son condiciones materiales para ubicarse en el último orden de prelación: (i) tener menos de 18 años o (ii) estar en situación de invalidez, y (iii) que la prestación sea su único sostén económico. Éstos, a efectos de descartar que se trate de una solicitud de “sustitución de la sustitución”, deben acreditarse al momento del fallecimiento del causante.

Al respecto, la Sala observa que, por un lado, aunque Carol Slendy cuenta con 25 años de edad,⁶⁵ presenta una discapacidad mental grave, cuya fecha de estructuración ha sido

identificada desde el año 1994⁶⁶, lo cual conduce a que al momento de la muerte del Cabo Segundo (póstumo) Alexander Ramírez Quintero, causada el 4 de julio de 2003⁶⁷, ella presentaba un diagnóstico que daba cuenta de la invalidez exigida por la norma.

No obstante, de acuerdo con lo obrante en el expediente, la accionada (representada) no acredita el cumplimiento del requisito relativo a que la pretensión constituyera su pilar económico al fallecer el causante, pues el mismo recurso de amparo se centra en señalar que el sostenimiento de Carol Slendy estaba a cargo de su madre, sin hacer referencia en ninguna ocasión a la dependencia que ella mantenía respecto de su hermano Alexander Ramírez, al momento de su muerte. Inclusive, la misma representante pide en el escrito de tutela que “para establecer que mi hermana dependía económicamente de mi señora madre, sírvase citar y escuchar (...) a Óscar Oswaldo Quintero García”, persona que, valga decir, pese a la vinculación realizada por el juez de instancia, guardó silencio frente al trámite constitucional.⁶⁸

En ausencia de prueba si quiera sumaria de que, al momento de la muerte del señor Alexander Ramírez Quintero, él era el pilar económico de Carol Slendy López Quintero, para esta Sala se torna jurídicamente imposible acceder al reconocimiento del derecho prestacional solicitado, debido a que ello implicaría asumir que lo que se persigue en este caso es la sustitución de la sustitución asignada previamente a su señora madre, lo que, como se ha advertido en esta providencia, es inadmisibile en nuestro ordenamiento.

Igualmente, siguiendo el precedente constituido por la sentencia T-503 de 2013⁶⁹, dada la naturaleza taxativa y excluyente de los órdenes de beneficiarios contenidos en el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, en todo caso, la accionante no es titular del derecho pensional invocado.

5.5. Así las cosas, la Sala encuentra que el Ministerio de Defensa Nacional -Grupo de Prestaciones Sociales, al negar la solicitud de asignación de la sustitución pensional en favor de Carol Slendy López Quintero, no vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y seguridad social, por no haberse acreditado su relación de dependencia con el causante, al momento del fallecimiento y por hallarse en un orden de prelación inferior al de su madre, a quien se le otorgó por primera vez la prestación.

6. Solución del segundo problema jurídico: el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección

General de Sanidad Militar vulneró los derechos fundamentales a la salud y especial protección constitucional de Carol Slendy López Quintero, por interrumpir súbitamente la prestación de los servicios médicos, a través de la desactivación de la afiliación, sin considerar que (i) existen procedimientos prescritos por el tratante sin realizarse y (ii) dada su condición de discapacidad, requiere de atención clínica constante

6.1. Teniendo en cuenta que, en lo pertinente, el asunto bajo revisión corresponde al amparo del derecho a la salud de una persona en condición de discapacidad –debido al diagnóstico de retraso mental absoluto que presenta–, la Sala encuentra necesario referirse brevemente al contexto constitucional que circunscribirá la decisión, haciendo mención, en primera medida, al marco jurídico de protección especial de los sujetos que se hallan en esta situación.

La Corte Constitucional, desde su jurisprudencia temprana,⁷⁰ ha expuesto la doble dimensión normativa de la cláusula de igualdad,⁷¹ aludiendo, por un lado, al imperativo general y universal según el cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades”, y por otro lado, a un presupuesto prohibitivo en el que se establece que “gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Así, el establecimiento del derecho a la no discriminación mediante un catálogo enunciativo de criterios sospechosos de diferenciación arbitraria se sustenta, primordialmente, en el principio de dignidad humana a que alude el artículo 1º constitucional⁷² y la consecución de un “orden político, económico y social justo”, en los términos del Preámbulo de la Carta Política.

Justamente, al referirse a la protección reforzada de los sectores sociales tradicionalmente discriminados o marginados, contenida en el inciso tercero del precitado artículo 13 constitucional, esta Corporación ha indicado que la doble dimensión del derecho a la igualdad se manifiesta a través de, en primer lugar, un mandato de abstención, referido a la garantía de la no discriminación, por vía de la interdicción de las actuaciones destinadas a agravar, perpetuar o impactar desproporcionadamente la situación de desventaja y marginamiento, y en segundo lugar, un mandato de intervención, con el que se impone la obligación de ejecutar acciones dirigidas a superar o repeler las condiciones de desigualdad material en que se hallan los sujetos titulares de la protección positivamente diferenciada.⁷³

En desarrollo de lo anterior, el artículo 47 de la Constitución Política alude a los deberes estatales respecto de la realización de los derechos de las personas en situación de discapacidad física, sensorial o psíquica, mediante la implementación de una política de previsión, rehabilitación e integración, con lo cual se estructura una norma programática de obligatorio desarrollo,⁷⁴ en procura, por un lado, de la atención constitucional reforzada otorgada a estos grupos sociales —como ya se vio—, pero también del cumplimiento del fin esencial del Estado relativo a la garantía de la efectividad de los derechos consagrados en la Carta Política, tal como lo dispone el artículo 2º Superior.

El reconocimiento de la titularidad especial de derechos en beneficio de la población en condición de discapacidad no sólo se haya soportado en la constitucionalización del mismo, sino en el avance normativo que desde por lo menos el siglo XX ha ocupado la atención de la comunidad internacional.⁷⁵ Al respecto, resulta importante hacer alusión a la Convención Interamericana Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, del 6 de julio de 1999, incorporada en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 762 de 2002, y cuyo examen de constitucionalidad fue adelantado en la sentencia C-401 de 2003⁷⁶, donde esta Corporación, como fundamento para declarar su exequibilidad, se refirió al estatus constitucional del trato exclusivo que deben recibir los sujetos en situación de discapacidad, advirtiendo que, al ser ello de una evidente preocupación dentro de nuestro ordenamiento, el Estado, en su conjunto, es el principal obligado a adoptar medidas en beneficio de estos asociados.

Un segundo instrumento determinante corresponde a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, acogida el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General y aprobada por Colombia con la Ley 1346 de 2009, la cual, tal como lo ha señalado esta Corte,⁷⁷ se erige globalmente para asumir una nueva perspectiva normativa de la discapacidad, en el sentido de basarse ya no en la diversidad funcional de las personas que presentan esta condición, sino en la supresión de las barreras que obstaculizan su participación social, propendiendo por la superación de los prejuicios, costumbres, estigmas y estereotipos, pero también por la prevalencia de las capacidades diferenciales, los méritos y las habilidades. De ahí que el artículo 8º del tratado se refiera a la “toma de conciencia” de los Estados parte, para exigir acciones encaminadas a posibilitar la plena inclusión social.⁷⁸

Este marco constitucional ha llevado al establecimiento de medidas legislativas orientadas a robustecer el mandato de protección reforzada, especialmente en observancia del artículo 47 ya mencionado, dando lugar a importantes cuerpos normativos, como lo son la Ley 361 de 1997⁷⁹, la Ley 1306 de 2009⁸⁰ y la Ley 1618 de 2013⁸¹. La segunda de estas normas, respectivamente, guarda especial pertinencia en esta oportunidad, por ser relativa a la garantía de los derechos de las personas en condición de discapacidad mental. Ésta se refiere, entre otros asuntos, a los principios orientadores de la salvaguarda de quienes se encuentran en esta condición; el alcance normativo de la medida, aludiendo particularmente a la prevalencia del principio de favorabilidad en beneficio del sujeto con discapacidad; las obligaciones tanto de la sociedad como del Estado en relación con este grupo poblacional; y la función de protección de toda la sociedad, con preeminencia de sus allegados.

Con base en este breve recuento se tiene que, en virtud de principios superiores como la dignidad, la igualdad y la solidaridad, el Estado Social de Derecho incorpora la obligación universal de protección especial y reforzada en favor de las personas en condición de discapacidad. La sociedad en sí misma, o a través de la institucionalidad, se halla abocada a contribuir satisfactoriamente a la eliminación de las barreras que imposibilitan o dificultan el pleno desarrollo personal de estos asociados, a través de la consolidación de un entorno en el que su participación y su inclusión social se viabilicen, por lo menos, de forma progresiva. De esta forma, la realización efectiva de los derechos contenidos en la Carta se constituye en el imperativo que debe guiar el actuar de quienes conforman el Estado colombiano, de manera que sus actividades nunca deberán constituir obstáculos injustificados, pues ello, al agravar la vulnerabilidad de los sujetos en condición de discapacidad, consolida un escenario abiertamente contrario a la obligación de atención reforzada de que son titulares.

6.2. Ahora bien, al derivarse la condición de vulnerabilidad en la que se sustenta este tratamiento diferencial, regularmente, de la especial y delicada situación médica que pueden presentar las personas en condición de discapacidad, surge la obligación inmediata y particularmente exigible de garantizar el derecho a la salud, en todas sus facetas,⁸² a fin de mantener y mejorar las habilidades del titular, o sencillamente conservar sus condiciones de vida digna.⁸³

Uno de los presupuestos integrantes del contenido fundamental del derecho a la salud corresponde a la garantía de la atención continua, relacionada, como lo ha señalado

reiteradamente este Tribunal, con la imposibilidad de “sufrir interrupciones abruptas y sin justificación constitucionalmente admisible de los tratamientos en salud”⁸⁴. Así, se ha entendido que el principio de continuidad en materia de salud se fundamenta en los mandatos de eficiencia, universalidad y solidaridad que, de acuerdo con el artículo 49 constitucional, enmarcan la satisfacción del derecho en mención.⁸⁵

De ahí que desde sus inicios la Corte haya establecido con claridad que “la interrupción inconveniente, abrupta o inopinada de las relaciones jurídico-materiales de prestación no se concilia con el Estado social de derecho y con el trato que éste dispensa al ser humano” (énfasis propio)⁸⁶. En ese sentido, la continuidad, tal como lo ha indicado históricamente esta Corporación y sistematizado a partir de la sentencia T-760 de 2008,⁸⁷ involucra la garantía del derecho constitucional que tiene toda persona de acceder a los servicios de salud que requiere, protegiendo no sólo el mantenimiento de aquellos que se han iniciado, sino también la calidad en su prestación. Con base en ello, al armonizar la doble dimensión de la salud, en tanto derecho fundamental y servicio público, se ha dispuesto la necesidad de distinguir los dos tipos de relaciones jurídicas que se cimientan entre los afiliados y las entidades encargadas de la prestación, a saber: un vínculo de tipo jurídico-material y otro de tipo jurídico-formal. Esta separación permite instituir que, desde el punto de vista constitucional, la finalización de la segunda vinculación no puede acarrear la culminación inmediata de la primera, más aún en casos donde la interrupción repentina del servicio puede representar impactos graves en el estado de salud del paciente.

La prestación ininterrumpida del servicio se convierte, así, en un elemento de la esencia del derecho a la salud⁸⁸, sin el cual su naturaleza iusfundamental pierde vigencia, por imposibilitar la efectiva realización material de este valor constitucional. Ello se concreta en la regla jurisprudencial ampliamente reiterada y según la cual “una vez haya sido iniciada la atención en salud, debe garantizarse la continuidad del servicio, de manera que el mismo no sea suspendido o retardado, antes de la recuperación o estabilización del paciente”⁸⁹, con base en meras razones de índole administrativo o económicas, las cuales son consideradas ciertamente insuficientes para restringir el acceso al derecho universal bajo mención.

Los anteriores presupuestos jurídicos se robustecen y tornan estrictamente exigibles en el

caso de las personas en condición de discapacidad. Como se expuso con precedencia, este grupo poblacional se encuentra amparado por una especial sujeción constitucional, lo cual ha conducido a la protección reforzada del derecho a la salud, en tanto medida que responde no sólo al importante grado de vulnerabilidad derivado, precisamente, de sus particularidades clínicas, sino también del principio de solidaridad constitucional y, ante todo, del imperativo de igualdad a partir del cual se asigna al Estado (en su conjunto) el deber relativo a la disposición de medidas preferenciales como fórmulas de tratamiento diferencialmente positivo en favor de la población en referencia.⁹⁰

A partir de lo expuesto, para esta Sala, un entendimiento constitucionalmente armónico del derecho a la salud, a la luz de la protección especial de que son titulares las personas en condición de discapacidad mental, implica una rigurosa e inflexible valoración de las causas justificativas que determinada entidad antepone para negarse a prestar los servicios de salud, en beneficio de esta población, considerando siempre las graves consecuencias que ello podría acarrear en el desarrollo de la vida misma de estas personas. De esta forma, tal como se verá a continuación —al abordar el fondo del asunto particular—, la jurisprudencia de esta Corte ha impedido, por ser contrario al ordenamiento constitucional vigente, que incluso la naturaleza especial o exceptuada del régimen de salud en el que se encuentre afiliado el paciente sea usada como un motivo válido para suspender la prestación del servicio médico, so pretexto de haberse extinguido el vínculo jurídico-formal al que ya se ha hecho alusión.

Como es apenas evidente, la actuación de la entidad bajo referencia es abiertamente vulneradora de los derechos de la accionante (representada), pues el principio de continuidad en la prestación de los servicios de salud le exige, por un lado, garantizar hasta su culminación y recuperación los procedimientos e intervenciones clínicas prescritas por el médico tratante, y por otro, permitir la atención psiquiátrica y de seguimiento especializado que se viene realizando, hasta tanto no se tenga certeza de hallarse la paciente asegurada a través de otra alternativa disponible en nuestro ordenamiento.

El hecho de tratarse de un subsistema de salud especial, como lo es el de las Fuerzas Militares, no es óbice para desconocer los derechos fundamentales de sus afiliados, a través

del retiro súbito de los mismos, dejándolos en estado de absoluta desprotección; máxime si se refiere a personas que, como Carol Slendy, se encuentran en una clara situación de vulnerabilidad generada, precisamente, por sus padecimientos físicos y mentales.

En ese mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación en otras oportunidades. Por ejemplo, en la sentencia T-157 de 2006⁹¹ la Sala Séptima de Revisión estudió la acción de tutela promovida por la madre de una persona en condición de discapacidad mental, quien manifestaba que el derecho fundamental a la salud de su hija había sido vulnerado por parte de la Dirección General de Sanidad de las Fuerzas Militares, por la decisión súbita de desafiliarla como consecuencia de haber cumplido la edad límite para ser beneficiaria y sin haber acreditado el estado de invalidez. Al resolver el asunto, la Corte confirmó el amparo decidido por las autoridades judiciales de instancia, luego de exponer que con la razón esgrimida para impedir la prestación de los servicios médicos se dejó de lado el contenido esencial del derecho a la salud de una persona de especial protección constitucional.

Más recientemente, en la sentencia T-590 de 2016⁹² se estudió una solicitud de amparo promovida con ocasión de la desafiliación realizada por la Dirección de la Policía Nacional respecto del nieto de un Suboficial de dicha institución, a quien se le negaba el acceso a los servicios clínicos por no ser beneficiario del Subsistema de Salud administrado por dicha entidad, pese a requerir atención inmediata por su condición de recién nacido. Al respecto, la Corte, como fundamento para acceder al amparo, reiteró que los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad que enmarcan la garantía del derecho a la salud constituyen mandatos de optimización propios del “telos social del Estado”, por lo que su acatamiento no sólo es predicable de quienes administran el Sistema General de Salud, sino particularmente de quienes ejecutan la prestación del servicio al interior de un régimen exceptuado, pues se entiende que éstos se han incorporado en nuestro contexto jurídico para que satisfagan un acceso más favorable y de acuerdo con la especialidad de sus afiliados, nunca con base en parámetros inferiores a los del modelo general.⁹³

En el caso de la referencia, el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar ignoró, entonces, que los deberes de abstención e intervención en beneficio de los sujetos en condición de discapacidad le imponen, en primer lugar, la obligación de no impactar o agravar con sus conductas la marginalidad en que se hallan estas personas y, en segundo lugar, dirigir sus actuaciones a repeler de forma positiva las barreras que

contribuyen a la desigualdad material de este grupo poblacional.

La entidad, por el contrario, obstaculizó sin justificación constitucionalmente válida el acceso a los servicios de salud a que tiene derecho Carol Slendy López Ramírez, agravando indudablemente su situación de vulnerabilidad y exponiéndola a riesgos inadmisibles en su salud, pues, como lo han advertido los médicos tratantes, ella requiere “ser valorada periódicamente por especialidades médicas como psiquiatría para garantizar un programa de tratamiento farmacológico según lo indique” y “atención permanente por neurología”.⁹⁴

Además, desconoció que el derecho a la salud, en virtud de los principios de continuidad y solidaridad, obliga a la institución a permitir la realización de las intervenciones clínicas prescritas por el tratante, como lo es la “extracción quirúrgica de material de osteosíntesis en muslo o rodilla”, ordenada desde el 20 de junio de 2016, y los demás procedimientos que, sin estar acreditados en el expediente de tutela, hayan sido dictaminados por el galeno respectivo, durante su afiliación y que requiera.

Así las cosas, en relación con el segundo problema jurídico la Sala establece que, al haber desactivado de manera súbita y constitucionalmente injustificada la afiliación de Carol Slendy López Ramírez ante el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar vulneró los derechos fundamentales a la salud, en su faceta de continuidad, y la especial protección constitucional de que son titulares las personas en condición de discapacidad.

7. Conclusiones

7.1. Reglas de decisión

(i) La figura de la “sustitución de la sustitución” se encuentra proscrita en nuestro ordenamiento, pues desconoce la finalidad constitucional otorgada a la pensión de sobrevivientes y a la sustitución pensional, en tanto expresiones del derecho a la seguridad social que buscan amparar económicamente a las personas que, por su dependencia respecto del causante, se hallan en situación de desprotección. En ese sentido, la desacreditación de este fenómeno debe basarse en la constatación concreta de las condiciones materiales que la norma respectiva incorpora para el acceso al beneficio prestacional, al momento en que ha ocurrido la muerte del “de cujus”.

(ii) Ante la solicitud de reconocimiento de una sustitución pensional elevada en el marco del Sistema Prestacional de las Fuerzas Militares y a la luz de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, precedida por el otorgamiento inicial del beneficio a una persona que, de acuerdo con dicha normatividad, cuenta con un “mejor derecho” por hallarse en un orden de asignación prevalente, debe establecerse que el peticionario no es titular de la acreencia pensional, en atención a la naturaleza excluyente y taxativa del listado de beneficiarios allí regulado.

(iii) Cuando una entidad administradora de un subsistema especial de salud desafilia de manera constitucionalmente injustificada a un paciente en condición de discapacidad mental, interrumpiendo la realización de los procedimientos clínicos prescritos por el tratante y sin la verificación de estar asegurado a través de otro régimen legal en el que se garantice el tratamiento de su diagnóstico general, vulnera los derechos fundamentales a la salud, en su faceta de continuidad, y a la especial protección constitucional de que son titulares estas personas, estando obligada a garantizar: (i) el acceso a los procedimientos clínicos ordenados médicamente durante la vigencia de la afiliación desactivada, hasta su recuperación; y (ii) la atención que requiera en razón de su discapacidad, hasta tanto no se tenga certeza sobre su aseguramiento en otro sistema de salud, lo cual, en todo caso, deberá ser gestionado diligentemente por el respectivo representante legal del paciente.

7.2. Decisión y órdenes a adoptar

En atención a lo expuesto, la Sala Novena de Revisión confirmará parcialmente la sentencia de única instancia proferida el 13 de marzo de 2017, por parte de Tribunal del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Familia, en la que se resolvió “negar la tutela” de la referencia, y accederá al amparo de los derechos fundamentales a la salud y especial protección de Carol Slendy López Quintero. Como consecuencia, ordenará al Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar que, por conducto de la dependencia correspondiente, cumpla los siguientes deberes:

(i) Adelantar los procedimientos y/o intervenciones prescritas por el médico tratante de la accionante (representada), en virtud de la afiliación que mantuvo como beneficiaria de la señora Luz Mary Quintero Bermúdez, hasta su plena recuperación.

(ii) Garantizar las valoraciones clínicas requeridas con ocasión de la discapacidad mental que

presenta, hasta tanto no se tenga certeza sobre su afiliación y efectiva atención ante un sistema de salud distinto.

Asimismo, se ordenará a la señora Luz Yohanna Ramírez Quintero que, en su calidad de curadora principal, en el término máximo de 2 meses, gestione la afiliación de Carol Slendy López Quintero ante cualquier régimen legal de seguridad social en salud, a fin de lograr el aseguramiento y acceso efectivo a los servicios médicos que, en adelante, requiera su pupila.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de única instancia proferida el trece (13) de marzo de dos mil diecisiete (2017), por parte de Tribunal del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Familia, en el sentido de NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y seguridad social de Carol Slendy López Quintero, y CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales a la salud y especial protección constitucional de las personas en condición de discapacidad, vulnerados por el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General de Sanidad Militar.

Tercero.- ORDENAR a Luz Yohanna Ramírez Quintero que, en su calidad de curadora principal, en el término máximo de dos (2) meses gestione la afiliación de Carol Slendy López Quintero ante cualquier régimen legal de seguridad social en salud, a fin de lograr el aseguramiento y acceso efectivo a los servicios médicos que, en adelante, requiera su pupila.

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

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

1 El expediente de referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional, mediante Auto del 30 de mayo de 2017, bajo el criterio subjetivo “urgencia de proteger un derecho fundamental”, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015 de esta Corporación (“Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”).

2 Vid. Folios 21 a 26 del cuaderno principal, en los que obra el escrito de tutela (en adelante, cuando se haga alusión a un folio del expediente, se entenderá que se hace referencia al cuaderno principal, salvo que se diga algo distinto).

3 Vid. Folio 16.

4 Vid. Folio 14, en el que obra copia del Registro Civil de Nacimiento de Carol Slendy López Quintero, en el que consta que nació el 19 de julio de 1992.

5 Vid. Folio 7, en el que, de acuerdo con un concepto psiquiátrico realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 13 de julio de 2016, se señala que: “la examinada no tiene capacidad para la realización de actividades de manera independiente, requiriendo de una supervisión y asistencia permanente, por lo tanto no cuenta con la capacidad para administrar y manejar ningún tipo de bien. Se considera entonces que Carol Slendy López Quintero es una persona con discapacidad mental absoluta en los términos de

la Ley 1306 de 2003”.

6 Cfr. Folio 6.

7 Vid. Folio 15, en el que obra copia del Registro Civil de Defunción de Luz Mary Quintero Bermúdez.

8 Cfr. Folio 18.

9 Vid. Folios 1 y 2, en los que obra copia de la sentencia de interdicción.

10 “Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública”.

11 Vid. Folio 16.

12 Cfr. Folio 7, en el que obra el resumen realizado por la Dirección de Sanidad del Ejército sobre los exámenes que se le han adelantado a la actora y los respectivos resultados.

13 *Ibídem*.

14 Cfr. Folio 13, en el que obra copia de la prescripción médica expedida por el Hospital Militar Central, el 20 de junio de 2016.

15 Vid. Folio 43.

16 Vid. Folios 61 y 62.

17 *Óp. Cit.*

18 Vinculada mediante auto del 13 de marzo de 2017, proferido por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., en su calidad de juez de instancia. Vid. Folio 70.

19 Cfr. Folio 103.

20 Vinculado mediante auto del 13 de marzo de 2017. *Óp. Cit.*

21 “Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

22 Vid. Folios 107 y 109.

23 Vid. Folios 84 a 94.

24 Óp. Cit.

25 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

26 Artículo 86: “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. || La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. || Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. || En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. || La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

27 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

28 Vid. Folios 1 y 2.

29 “Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”.

30 Ver, asimismo, el ya referido Decreto 2591 de 1991.

31 Ver, principalmente, la sentencia SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

32 Vid. Folio 16.

33 Vid. Folio 28.

34 El criterio de idoneidad ha sido explicado por esta Corte como la “aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho”. Cfr. Sentencias T-590 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-649 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-673 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; T-241 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-772 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-028 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-307 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-441 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; y T-473 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, entre otras. Asimismo, debe indicarse que la idoneidad, en general, es un presupuesto desarrollado jurisprudencialmente por parte de esta Corte, por ejemplo, en la sentencias T-003 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; T-882 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-760 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-580 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; entre otras.

35 La eficacia, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, corresponde a la protección oportuna de los derechos del tutelante. Se trata de la utilidad del mecanismo ordinario en términos temporales, dadas las condiciones particulares de cada caso concreto. Vid. Sentencias T-106 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-280 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-147 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-847 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-425 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-1121 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-021 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1321 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-514 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-211 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo; T-160 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-589 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y más recientemente las sentencias T-004 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-386 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-023 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-072 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-161 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

36 El establecimiento de estas condiciones obedece a la importancia de evitar el desplazamiento innecesario de los mecanismos ordinarios de defensa, por corresponder, en principio, a los escenarios naturales en los que debe buscarse la protección de los derechos fundamentales, de manera que la tutela opere únicamente cuando se requiere suplir las deficiencias que presenta el orden jurídico para la salvaguarda efectiva de las garantías constitucionales, de acuerdo con las circunstancias que circunscriben cada caso.

37 Criterios que fueron desarrollados, principalmente, a partir de la sentencia T-225 de 1993.M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, que configuran un criterio jurisprudencial consolidado en esta Corporación, por su pacífica reiteración.

38 Sobre la flexibilización del estudio de procedencia de la tutela cuando el actor corresponde a un sujeto de especial protección constitucional, es importante referirse, entre otras, a las sentencias T-106 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-789 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-401 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-456 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-859 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-043 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-043 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-326 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-078 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-188 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-1045 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-185 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-583 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-097 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-437 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango; T-655 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y más recientemente las sentencias T-015 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-067 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-088 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; T-240 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís; T- 255 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-291 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-324 de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

39 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

41 Ver, por ejemplo, las sentencias T-378 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1283 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1283 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-859 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-354 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-730 de 2012. M.P. Alexei Julio Estrada; y T-281 de 2016. M.P. María Victoria

Calle Correa.

42 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

43 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

44 Artículo 47: “Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: || a) En 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 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”.

45 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

46 Óp. Cit.

47 Ibídem.

48 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

49 Óp. Cit.

50 Óp. Cit.

51 M.P. Mauricio González Cuervo.

52 Ibídem.

53 Óp. Cit.

54 Óp. Cit.

55 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

56 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

57 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

58 M.P. Mauricio González Cuervo.

59 Óp. Cit.

60 Ver particularmente la sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

61 Artículo 48: “[l]a seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. || Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. || El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. || La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. || No se podrá destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. || La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo. (...)”. Asimismo, distintos instrumentos internacionales se refieren a la garantía del derecho a la seguridad social, como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 22), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVI), el Pacto Internacional de los Derechos Sociales y Culturales (artículo 9) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9).

62 Así lo ha expuesto esta Corte desde sus primeros pronunciamientos. Por ejemplo, desde en la sentencia T-190 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se señaló respecto de la pensión de sobreviviente que “[p]rincipios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación

pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido”.

63 Cfr. Sentencia C-336 de 2008. Óp. Cit. En ese mismo sentido, en la sentencia C.1094 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño la Corte ya había indicado que: “[l]a finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades”.

65 De acuerdo con su Registro Civil, nació el 19 de julio de 1992. Vid. Folio 14.

66 Vid. Folio 7.

67 Vid. Folio 9.

68 Vid. Folio 115.

69 Óp. Cit.

70 Vid. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

71 Artículo 13 constitucional: “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. || El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. || El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Al respecto resulta importante considerar que, tal como lo señaló la Corte en la sentencia C-094 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo: “La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación

respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta. || De allí que el mismo artículo constitucional en mención haya estatuido que la actividad estatal se orientará al logro de la igualdad real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados y protegiendo especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en posición de debilidad manifiesta. Esta función, que tiene fundamento en el concepto del Estado Social de Derecho, excluye las tendencias que pretenden hacer de la igualdad un rasero único e inmodificable”.

72 Artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (énfasis fuera del texto original).

73 Sentencias T-291 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez

74 Así lo ha señalado desde sus inicios este Tribunal, especialmente a partir de la sentencia T-200 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

75 Antes de la Constitución Política de 1991, en el ámbito internacional se habían emitido un primer grupo de instrumentos relacionados con la protección de los derechos de las personas en condición de discapacidad. Por ejemplo, en el año 1971 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento titulado “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental”. En 1975, este mismo órgano internacional proclamó la “Declaración de los Derechos de los Impedidos”. En 1982 se aprobó el “Programa de Acción Mundial para los Impedidos”. Luego, a inicios de la última década de siglo XX, se profirió, en 1993, las “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”, y en 1995 se introdujeron referencias especiales frente a las personas en condición de discapacidad, al dictarse la “Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social”.

76 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

77 Sentencia C-042 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

78 Sin embargo, para la Corte la lectura de la discapacidad incorporada por la Convención bajo referencia en el ámbito internacional no resulta ajena. Desde sus comienzos se ha insistido en la necesidad de entender esta situación a partir de un enfoque destinado a la vinculación socialmente activa de los sujetos que la presentan, buscando el establecimiento de un contexto viable para el desarrollo de sus potencialidades. Se ha dicho que: “(...) los efectos de la discapacidad sobre una persona dependen de manera fundamental del entorno social, es decir, que la discapacidad no es únicamente un problema individual. Esto significa que un medio social negativo y poco auspiciador puede convertir la discapacidad en invalidez, y que, por el contrario, un ambiente social positivo e integrador puede contribuir de manera decisiva a facilitar y aliviar la vida de las personas afectadas con una discapacidad. || Lo anterior ha conducido a la convicción acerca de la necesidad de que los Estados y las mismas sociedades tomen medidas para favorecer la integración y participación de los discapacitados en la vida social, de manera tal que, al igual que las demás personas, se conviertan en sujetos portadores de derechos y obligaciones y puedan llevar una vida digna. Por eso, se señala que es necesario favorecer el acceso de los discapacitados a la rehabilitación, la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, la recreación y el deporte, y a las obras de infraestructura física y los bienes de uso público, tales como las calles, los edificios, los parques, el servicio de transporte, etc. || Ello implica un cambio tanto en la concepción acerca del discapacitado como en el entendimiento sobre los deberes de la sociedad para con él. Se propone que la percepción acerca de los discapacitados se modifique, de tal manera que, en vez de hacer énfasis en las limitaciones que los aquejan, se persiga encontrar cuáles son las aptitudes y destrezas que pueden desarrollar y cuál puede ser su aporte a la sociedad, para que así asuman responsabilidades dentro de la misma. Asimismo, se indica que la sociedad tiene deberes para con los discapacitados y que ello entraña que el entorno social debe adaptarse a las necesidades de los mismos, al contrario de lo que ocurría en el pasado, cuando los discapacitados tenían que ajustarse a las condiciones que les imponía el ambiente social, si querían sobrevivir en el mismo”. Cfr. Sentencia T-207 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

79 “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”.

80 “Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados”.

81 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

82 Ver sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración 3.3.

83 En cuanto a la garantía especial del derecho a la salud de las personas en condición de discapacidad, ver, por ejemplo, la sentencia T-197 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, masivamente reiterada por las Salas de esta Corporación.

84 Cfr. Sentencia T-1198 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

85 El inciso segundo del artículo 49 señala: “[c]orresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación del servicio de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

86 Cfr. Sentencia T-597 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

87 Óp. Cit.

88 Vid. Entre otras, sentencia T-586 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

89 Cfr. Entre otras, las sentencias T-234 de 2014 y T-226 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

90 Vid. Entre otras, sentencia T-933 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-769 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

91 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

92 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

93 Esto se halla sustentado en, entre otras, las sentencias C-432 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-065 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-549 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-632 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

94 Vid. Folios 6 a 8.