

Sentencia T-609/13

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA Y AGENCIA OFICIOSA EN LA ACCION DE TUTELA-

Requisitos

En principio, la tutela es una acción cuyo derecho de postulación se encuentra radicado en la persona a quien le vulneran o amenazan derechos fundamentales suyos, por la acción u omisión de una autoridad pública o, excepcionalmente, de un particular, en los casos que señala la ley. La actuación por otro en materia de tutela, habilitada constitucionalmente desde el artículo 86 superior y desarrollada en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, otorga la posibilidad de agenciar derechos ajenos oficiosamente, cuando su titular no esté en condiciones de promover su propia defensa, lo que, en principio, deberá hacerse explícito en la demanda, en términos que indiquen esa condición, así no sean expresamente los mismos utilizados en la previsión legal, pero que no deje duda de que se actúa legítimamente por otro. Corresponde verificar en cada caso si, en efecto, el titular de los derechos cuya protección se busca amparar por esta vía judicial, no puede ejercer por sí mismo su defensa, que es lo que ciertamente ocurre en el evento objeto de estudio, al encontrarse Antonio José Vargas González en severa situación de discapacidad. Es evidente la imposibilidad del agenciado para demandar directamente el amparo de sus derechos fundamentales, que le podrían estar quebrantando al no accederse a modificar la fecha de estructuración establecida en el dictamen técnico científico de la Junta y por ende, al sustentar la negación del reconocimiento pensional en un dictamen que adolece de la debida motivación.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PENSIONALES-Procedencia excepcional frente a la existencia de otros medios de defensa judicial/ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-Procedencia excepcional cuando afecta derechos fundamentales

De manera excepcional la Corte Constitucional ha reconocido, restablecido y ordenado pagar derechos pensionales por vía de tutela, aún en presencia de otros medios de defensa judicial, cuando se advierte que de tal reconocimiento depende la protección de otros derechos, fundamentales por su propia naturaleza. Esta situación es especialmente

frecuente en el caso de la pensión de sobreviviente, la cual se ha considerado que “responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria”. Al momento de efectuar el análisis de procedibilidad, el juez constitucional valorará las circunstancias del caso concreto, para determinar la viabilidad de esta vía judicial excepcional, lo que ocurre cuando el conflicto jurídico planteado trasciende del nivel legal para convertirse en un problema de carácter constitucional, caso en el cual la protección por esta acción de amparo es adecuada. Sobre este tema, la Corte ha sostenido también que, como consecuencia del estado de debilidad manifiesta y de la especial protección que la Constitución Política brinda a ciertos grupos de personas, tales como los niños, las mujeres embarazadas, los ancianos, las minorías étnicas o las personas que sufren de algún tipo de discapacidad, el juicio de procedibilidad de la acción de tutela ha de ser menos estricta. Por ello, cuando quien reclama la protección de sus derechos hace parte de uno de estos grupos, la procedibilidad de la acción se someterá a reglas probatorias menos estrictas, derivadas directamente de la especial condición del afectado, más aún cuando las especiales condiciones personales de quien reclama la protección constitucional, permite darle un trato especial.

NATURALEZA JURIDICA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES Y SU CARACTER FUNDAMENTAL- Reiteración de jurisprudencia

El reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes tiene, en la mayoría de los casos, ostensible relación con derechos como el mínimo vital y la vida digna, adquiriendo así carácter fundamental. De este modo, es sabido que existen circunstancias en las que la sustitución pensional se vuelve esencial para cumplir los cometidos del estado social de derecho. Es reiterada la jurisprudencia constitucional que sustenta la concatenación de la pensión de sobrevivientes, como componente de la seguridad social, con los derechos al mínimo vital y a la vida digna, realzando el carácter fundamental que permite su protección vía tutela.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Deber de motivar las decisiones adoptadas y mínimo de argumentación/REGLAS BASICAS EN LA ACTUACION DE LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Deben respetar el debido proceso

Teniendo en cuenta la importancia que revisten los dictámenes expedidos por las juntas de calificación, en la determinación del derecho de una persona a acceder a las prestaciones económicas previstas en el SGSS, la jurisprudencia ha señalado que el cumplimiento de las normas que reglamentan las funciones y deberes de estos organismos, los cuales, cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, es considerado como parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo ante las mismas los trámites para la calificación de su invalidez. De esa forma, esta Corte ha indicado que se vulnera el derecho al debido proceso de una persona que solicita el trámite de la calificación de invalidez, cuando las juntas de calificación en sus dictámenes determinan el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral, el origen de la invalidez o la fecha de estructuración, sin suficiente fundamento fáctico ni probatorio.

FECHA DE ESTRUCTURACION DE INVALIDEZ POR JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ- Requisitos para determinar la fecha de estructuración

En el escenario de controversias sobre la determinación de la fecha de estructuración de la invalidez, (i) ésta debe tenerse como el momento en que la persona pierde de manera permanente y definitiva la capacidad laboral, y “puede ser anterior o corresponder a la fecha de calificación”. En consecuencia, (ii) el dictamen de las juntas de calificación es pieza fundamental en las resoluciones que deciden sobre el reconocimiento o denegación de la pensión de sobreviviente, de ahí la necesidad de que sus determinaciones (iii) se justifiquen en la historia clínica, reportes, valoraciones y demás material probatorio, y que contengan (iv) la decisión clara y expresa sobre la estructuración de la invalidez, por medio de la incorporación de las consideraciones de carácter fáctico sobre el asunto estudiado, con expresa relación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que originaron la discapacidad.

CALIFICACION DE INVALIDEZ PARA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Vulneración del debido proceso por Junta de Calificación al fijar fecha de estructuración posterior al fallecimiento del padre del accionante, cuando éste sufre enfermedad mental desde la niñez

Analizado el dictamen que se controvierte, la Sala constata que no reposa motivación o concepto que sustente el establecimiento de la fecha de estructuración, ni alusión a los

soportes médicos allegados al trámite de calificación o referencia sobre por qué se excluyeron del estudio los antecedentes clínicos y el diagnóstico final al que arribó la propia junta en su evaluación. En el dictamen técnico científico, no hay mención sobre el origen, evolución y permanencia del trastorno psicológico que aflige al agenciado y no se establece relación cronológica que sustente por qué siendo la enfermedad mental anterior en el tiempo a la pérdida de capacidad visual sobreviniente, es ésta última la que se colige como el momento que generó al agenciado la pérdida de capacidad laboral permanente y definitiva. Adviértase que en criterio de esta Corte los dictámenes de las juntas de calificación elaborados sin ningún tipo de motivación técnico científica, ni suficiente fundamento fáctico o probatorio, no pueden tenerse como fundamentos legítimos y constitutivos de la pensión de sobreviviente, en la medida en que estas actuaciones definen aspectos tan sensibles como la fecha de estructuración de la invalidez, de la que depende el reconocimiento o denegación de derechos pensionales, relacionados indefectiblemente con el núcleo esencial del derecho fundamental a la seguridad social y el mínimo vital. El dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder con el reconocimiento de las prestaciones económicas cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral. Dada su importancia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de las normas que reglamentan las funciones y deberes de estos organismos, que cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, es considerado como parte integrante del debido proceso de las personas que están surtiendo ante las mismas, los trámites para la calificación de su situación de invalidez.

FECHA DE ESTRUCTURACION DE INVALIDEZ POR JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-
Vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la integridad y al mínimo vital

CALIFICACION DE INVALIDEZ PARA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Orden a Junta Regional de Calificación emita nuevo dictamen para determinar fecha de estructuración con base en historia clínica, antecedentes e informes que incluyan afecciones padecidas por el agenciado

Referencia: expediente T-3878710

Acción de tutela instaurada por Esmeralda de la Hoz Vargas actuando como agente oficioso

del señor Antonio José Vargas González, contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- y la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.

Procedencia: Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., treinta (30) de agosto de dos mil trece (2013).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo única de instancia dictado por el Juzgado 7° Civil del Circuito de Barranquilla, en marzo 6 de 2013, dentro de la acción promovida por Esmeralda de la Hoz Vargas actuando como agente oficioso de Antonio José Vargas González, contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- y la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico. .

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la Secretaría del Juzgado 7° Civil del Circuito de Barranquilla, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 5 de la Corte, en auto de mayo 16 de 2013, eligió el asunto de la referencia para su revisión.

I. ANTECEDENTES.

La señora Esmeralda de la Hoz Vargas actuando como agente oficioso de su tío, el señor Antonio José Vargas González, promovió acción de tutela en febrero 8 de 2013, contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, y la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, solicitando la protección de los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la

vida digna y al debido proceso, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en el expediente.

1. En noviembre 15 de 1969, falleció el señor Luis Eduardo Vargas Coronel, quien en vida gozaba de pensión de vejez reconocida por la extinta empresa Puertos de Colombia (en adelante Colpuertos).

2. El causante era el padre del agenciado Antonio José Vargas González, quien tiene 65 años de edad y padece desde su nacimiento “retardo mental severo, trastorno de la personalidad y del comportamiento debido a enfermedad, lesión o disfunción cerebral” (f. 33 cd. inicial).

3. En mayo 30 de 1974, mediante Resolución 23083 fue reconocida la sustitución pensional a favor de Ana Sofía González de Vargas, cónyuge del causante, y sus hijos Carlos Arturo Vargas González, Manuel Domingo Vargas González y Antonio José Vargas González, este último en calidad de “hijo inválido representado por su madre la señora Ana Sofía”; a su vez a los hijos Luz Marina, Carmen Rosa y Ramón Eduardo Vargas León representados por su progenitora, la señora Carmen Julia León Pérez (f. 15 ib.).

4. En el intervalo de los años 1974 a 1992 la empresa Colpuertos emitió diversas resoluciones[1] que excluyeron de la nómina a los hijos del causante, beneficiarios de la sustitución pensional, que alcanzaban la mayoría de edad y/o completaban sus estudios. (fs. 14 a 30 ib.).

5. El agenciado Antonio José Vargas González debido a su discapacidad congénita, siempre permaneció como beneficiario representado por su mamá la señora Ana Sofía González de Vargas. Así fue consignado en las resoluciones que aclararon, adicionaron y modificaron la sustitución pensional del causante (fs. 21 a 30 ib.).

6. Manifestó la accionante que sin mediar notificación, el señor Antonio José Vargas González fue desvinculado de la nómina de titulares de la prestación económica y en consecuencia le suspendieron la afiliación al servicio asistencial de salud.

7. Solicitó a las entidades de salud que habían atendido al agenciado, la historia clínica sobre la evolución de la esquizofrenia y demás enfermedades mentales que padecía, pero

sólo se halló el concepto emitido en mayo 30 de 1972 por psiquiatría del Hospital Mental Departamental de Barranquilla, en el que se consignó que “examinado el joven Antonio José Vargas González, remitido por usted en fecha 22 de mayo del presente año, en él se encontró un retardo mental avanzado; como esta institución no recibe pacientes crónicos oligofrénicos o retardados mentales, le sugerimos enviarlo a una institución para pacientes crónicos” (f. 15 cd. 2).

8. Aseveró, que debido a la situación de debilidad manifiesta en que se encuentra Antonio José Vargas, fue víctima de intoxicación por alcohol metílico “producida precisamente por personas inescrupulosas y desalmadas, que valiéndose del estado mental de mi tío le hicieron tomar ese alcohol venenoso en grandes cantidades” (f. 12 cd. 2).

9. En junio 8 de 2011, con el fin de sustentar la aludida discapacidad del agenciado, solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico evaluar las condiciones físicas del señor Antonio José Vargas.

10. En marzo 18 de 2011, el agenciado fue valorado por especialista en psiquiatría y éste diagnosticó “problemas psicológicos desde nacimiento, fue intoxicado con alcohol metílico... todo el tiempo sufrió de retardo mental hasta que por esa razón fue víctima de la intoxicación por alcohol metílico que le produjo hace dos años su ceguera total” (f. 16 ib.)

11. En julio 22 de 2011, la Junta Regional de Calificación de invalidez del Atlántico emitió el dictamen 11264, estableciendo el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del agenciado en 72,20% y la fecha de estructuración de la invalidez en septiembre 2 de 2009.

12. En la evaluación, la Junta Regional fijó como diagnóstico para calificar “retardo mental severo, ceguera por alcohol metílico, trastorno de la personalidad y del comportamiento debido a enfermedad, lesión o disfunción cerebral y ausencia de la conducción del nervio óptico bilateral” (f. 33 ib.).

13. En mayo 17 de 2012, la progenitora del agenciado, señora Ana Sofía González de Vargas, solicitó a la UGPP el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de su hijo en razón a la condición de discapacidad que lo aflige desde su nacimiento.

14. En octubre 30 de 2012, la UGPP mediante Resolución RDP 013938 negó la sustitución

pensional al señor Antonio José Vargas, argumentando que para la época de la defunción del causante no existía dependencia económica del agenciado, en tanto que la estructuración de la invalidez se dio hasta septiembre de 2009.

15. La peticionaria afirmó que contrario a lo establecido en el dictamen, el agenciado “es enfermo desde su nacimiento, con retraso mental, tal y como lo dice la historia clínica”, pero equívocamente “la Junta de Calificación de Invalidez, tomó la fecha en que mi tío quedó ciego, por ingerir alcohol adulterado, y esa fecha no es la que se debe tomar para señalar la fecha de su estructuración de la invalidez” (f. 2 ib.).

16. Aseveró que la progenitora de Antonio José Vargas no hizo uso de los recursos legales para controvertir los actos administrativos referidos debido a su avanzada edad, la ausencia de asesoría jurídica y la precariedad económica de su familia.

17. Indicó que el agenciado vive con la señora Ana Sofía González de Vargas, persona de 95 años de edad, en condiciones calamitosas en razón a la disminución de las capacidades físicas y psicológicas de ambos, situación por la que la actora ha asumido el cuidado y asistencia de éstos.

18. Solicitó al juez de tutela proteger los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la vida digna y al debido proceso de Antonio José Vargas González, en consecuencia, ordenar a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, reconocer la pensión de sobreviviente al señor Antonio José Vargas González.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente.

1. Cédula de ciudadanía de Antonio José Vargas González (f. 8 ib.).

2. Cédula de ciudadanía de Esmeralda de la Hoz Vargas (f. 9 ib.).

3. Registro civil de nacimiento de Esmeralda de la Hoz Vargas (f. 10 ib.).

4. Registro civil de nacimiento de Antonio José Vargas González (f. 11 ib.).

5. Partida de matrimonio de Luis Eduardo Vargas Coronel y Ana Sofía González Maury,

expedida por la Parroquia San Juan Bautista de la Arquidiócesis de Barranquilla (f. 12 ib.).

6. Acta de Notificación Personal de Resolución RDP 013938 emitida por la UGPP (f. 13 ib.).

7. Resolución RPD 013938 de la UGPP, de octubre 30 de 2012 (fs. 14 a 20 ib.).

8. Resolución 23083 sin fecha, Resolución 044649 de enero 7 de 1992, Resolución 17358 de octubre 27 de 1971 y Resolución 044500 de diciembre 10 de 1990 expedidas por la empresa Puertos de Colombia (fs. 21 a 30 ib.).

9. Dictamen 11264 de julio veintidós de 2011, emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico (fs. 32 a 36 ib.).

10. Historia clínica de Antonio José Vargas González (f. 37 a 46 ib.).

11. Concepto médico emitido por psiquiatra del Hospital Mental Departamental de Barranquilla, de mayo 30 de 1972 (f. 15 cd. Corte).

C. Actuación procesal.

Mediante auto de febrero 20 de 2013, el Juzgado 7° Civil del Circuito de Barranquilla, admitió la acción de tutela y corrió traslado a la UGPP y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico para que en el término de 2 días siguientes a la notificación, ejercieran su derecho de defensa (f. 58 cd. inicial).

D. Intervención de las entidades accionadas.

a. Respuesta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.

En febrero 26 de 2013, el secretario principal de la Junta referida, indicó que en atención a solicitud de calificación presentada en julio 8 de 2011, valoró al señor Antonio José Vargas González y en julio 22 de 2011 emitió el dictamen 11264 “dándole una pérdida de capacidad laboral de 72,20% de origen de accidente común y con una fecha de estructuración de septiembre 2 de 2009” (f. 61 cd. inicial).

Aseveró que conforme al Decreto 2463 de 2001, fijó en edicto el concepto aludido e igualmente notificó al agenciado y a Colpuertos, informando sobre los recursos de ley a los

que tenían derecho en su momento.

b. Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Mediante escrito, el subdirector jurídico pensional de la entidad se opuso a la prosperidad de la acción de tutela, argumentando la improcedencia del mecanismo tutelar cuando se encamina al reconocimiento y pago de prestaciones económicas (fs. 73 a 75 cd. inicial).

Sostuvo que la accionante había prescindido de agotar la vía administrativa y demás mecanismos judiciales idóneos para la exigibilidad del derecho pensional. Además, manifestó que los supuestos de hecho de la demanda y los documentos allegados al trámite de la misma no permitían inferir la ocurrencia de un perjuicio irremediable que tornara procedente la tutela.

D. Decisión objeto de revisión.

1. Sentencia única de instancia.

En fallo de marzo 6 de 2012, el Juzgado 7° Civil del Circuito de Barranquilla negó el amparo solicitado, indicando que no se cumplen los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela, al tiempo que la entidad demandada no vulneró los derechos del accionante (fs. 76 a 80 cd. inicial).

Expuso que según el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, la fecha de estructuración de la invalidez del agenciado corresponde a septiembre 2 de 2009, hecho que hace manifiesta la falta de dependencia económica de éste al momento de la defunción del causante e inviable el reconocimiento de la sustitución pensional solicitada.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de

la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Planteamiento del problema jurídico.

Mediante acción de tutela, la señora Esmeralda de la Hoz Vargas solicita que se amparen los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social, la vida digna y al debido proceso de su tío Antonio José Vargas González, los cuales habrían sido vulnerados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico y la UGPP.

En ese orden, una vez disertada dicha cuestión y de hallarlo necesario esta Sala considerará la aludida afectación a las garantías fundamentales a la salud, la vida digna y al mínimo vital del agenciado, proveniente específicamente de la resolución emitida por la UGPP, en la que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con sustento en el dictamen técnico científico que fijó la fecha de estructuración de la invalidez.

Siendo así, se evaluará la sujeción al debido proceso en el trámite de calificación del grado de invalidez y determinación de la fecha de estructuración de la misma, adelantado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico y la conducta de la UGPP al sustentar una decisión en el concepto técnico que se acusa de violatorio del debido proceso.

Para desarrollarlo, la Sala estudiará los siguientes aspectos: (i) la agencia oficiosa y legitimación en la causa por activa en la acción de tutela, (ii) la procedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otros medios de defensa judicial, en el escenario de reclamaciones pensionales, (iii) la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes, (iv) el debido proceso en los trámites seguidos ante las juntas de calificación de invalidez; y por último (v) con base en esos parámetros, resolverá el caso concreto.

Tercera. La agencia oficiosa y legitimación en la causa por activa en la acción de tutela.

En principio, la tutela es una acción cuyo derecho de postulación se encuentra radicado en la persona a quien le vulneran o amenazan derechos fundamentales suyos, por la acción u omisión de una autoridad pública o, excepcionalmente, de un particular, en los casos que señala la ley.

La actuación por otro en materia de tutela, habilitada constitucionalmente desde el

artículo 86 superior y desarrollada en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, otorga la posibilidad de agenciar derechos ajenos oficiosamente, cuando su titular no esté en condiciones de promover su propia defensa, lo que, en principio, deberá hacerse explícito en la demanda, en términos que indiquen esa condición, así no sean expresamente los mismos utilizados en la previsión legal, pero que no deje duda de que se actúa legítimamente por otro.

Corresponde verificar en cada caso si, en efecto, el titular de los derechos cuya protección se busca amparar por esta vía judicial, no puede ejercer por sí mismo su defensa, que es lo que ciertamente ocurre en el evento objeto de estudio, al encontrarse Antonio José Vargas González en severa situación de discapacidad.

Es evidente la imposibilidad del agenciado para demandar directamente el amparo de sus derechos fundamentales, que le podrían estar quebrantando al no accederse a modificar la fecha de estructuración establecida en el dictamen técnico científico de la Junta y por ende, al sustentar la negación del reconocimiento pensional en un dictamen que adolece de la debida motivación.

Cuarta. Procedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otros medios de defensa judicial, en el caso de reclamaciones pensionales.

La acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional, orientado a la protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando aquellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos definidos por la ley.

Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional[2], el carácter subsidiario de la acción de tutela se traduce, por regla general, en su improcedencia cuando existe otro medio de defensa judicial. En esta línea, se ha considerado que en el caso del reconocimiento o restablecimiento de derechos pensionales, la acción de tutela no es la vía judicial apropiada para reclamar su protección, pues el tema es de competencia de la justicia ordinaria laboral o contencioso administrativa, en tanto se requiere la valoración de aspectos litigiosos de naturaleza legal que escapan a la orbita del juez de tutela.

Pese a lo anterior, de manera excepcional la Corte Constitucional ha reconocido, restablecido y ordenado pagar derechos pensionales por vía de tutela, aún en presencia de otros medios de defensa judicial, cuando se advierte que de tal reconocimiento depende la protección de otros derechos, fundamentales por su propia naturaleza. Esta situación es especialmente frecuente en el caso de la pensión de sobreviviente, la cual se ha considerado que “responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria”[3].

Al momento de efectuar el análisis de procedibilidad, el juez constitucional valorará las circunstancias del caso concreto, para determinar la viabilidad de esta vía judicial excepcional, lo que ocurre cuando el conflicto jurídico planteado trasciende del nivel legal para convertirse en un problema de carácter constitucional, caso en el cual la protección por esta acción de amparo es adecuada[4].

Sobre este tema, la Corte ha sostenido también que, como consecuencia del estado de debilidad manifiesta y de la especial protección que la Constitución Política brinda a ciertos grupos de personas, tales como los niños, las mujeres embarazadas, los ancianos, las minorías étnicas o las personas que sufren de algún tipo de discapacidad, el juicio de procedibilidad de la acción de tutela ha de ser menos estricta[5]. Por ello, cuando quien reclama la protección de sus derechos hace parte de uno de estos grupos, la procedibilidad de la acción se someterá a reglas probatorias menos estrictas, derivadas directamente de la especial condición del afectado, más aún cuando las especiales condiciones personales de quien reclama la protección constitucional, permite darle un trato especial. Al respecto, esta corporación ha manifestado[6]:

“La verificación de estos requisitos debe ser efectuada por los jueces en forma estricta, por virtud del referido carácter subsidiario de la tutela; no obstante, en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción en comento deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional –esto es, cuando quiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema. En estos eventos, la

caracterización de perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica, si bien no menos rigurosa, sí menos estricta, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad.”

De igual forma ha señalado esta corporación, que no es aceptable someter a una persona, cuya debilidad sea manifiesta, al agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales de carácter ordinario, conocidas por su lentitud en el trámite y complejidad procedimental, o a la voluntad de terceras personas que limiten su autonomía personal y su dignidad[7], pues esas otras vías judiciales no se ofrecen como las más adecuadas e idóneas.

Por ello, cuando una persona reclama la protección constitucional de sus derechos fundamentales alegando la inminencia de un perjuicio irremediable, y es posible apreciar lo fundado que resulta dicho temor, este argumento es suficiente para desvirtuar la idoneidad de los mecanismos ordinarios de protección. En esta línea, invocada la inminencia de un perjuicio irremediable, deberá probarse que éste reúne los requisitos definidos por la Corte[8].

Quinta. Naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes. Carácter fundamental. Reiteración de jurisprudencia.

Desarrollando dichos principios respecto de la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes[10], se expresó en sentencia C-111 de febrero 22 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil, que “la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado o del afiliado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria”.

En el mismo sentido, en la sentencia C-1094 de noviembre 19 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño, se lee:

“La pensión de sobrevivientes constituye entonces uno de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución del objetivo de la seguridad social... La 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[11], sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido[12].”

Se deduce, pues, que el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes tiene, en la mayoría de los casos, ostensible relación con derechos como el mínimo vital y la vida digna, adquiriendo así carácter fundamental. De este modo, es sabido que existen circunstancias en las que la sustitución pensional se vuelve esencial para cumplir los cometidos del estado social de derecho, situaciones explicadas así en la sentencia T-692 de agosto 18 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

“... la relación expuesta entre protección de derechos fundamentales y necesidad de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes resulta acreditada cuando (i) la prestación económica que percibía el trabajador o pensionado fallecido constituye el sustento económico de su grupo familiar dependiente y (ii) los beneficiarios de la pensión carecen, después de la muerte del trabajador o pensionado, de otros medios para garantizarse su subsistencia, por lo cual quedan expuestos a un perjuicio irremediable derivado de la afectación de su derecho fundamental al mínimo vital.”

Es entonces reiterada la jurisprudencia constitucional que sustenta la concatenación de la pensión de sobrevivientes, como componente de la seguridad social, con los derechos al mínimo vital y a la vida digna, realzando el carácter fundamental que permite su protección vía tutela.

Sexta. El debido proceso en los trámites seguidos ante las juntas de calificación de la invalidez. Principios de buena fe y dignidad humana.

Las juntas de calificación de invalidez tienen por objeto realizar, mediante un dictamen, la evaluación técnico-científica del grado de pérdida de la capacidad laboral, del origen de la invalidez y de su fecha de estructuración, la cual sirve como fundamento para que las entidades correspondientes decidan respecto del reconocimiento de las prestaciones económicas a que haya lugar según el porcentaje de pérdida de capacidad laboral establecido en el dictamen.

En la providencia C-1002 de octubre 2 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, este

tribunal al decidir una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, expresó (no está en negrilla en el texto original):

“... la importancia de los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez radica en que sus decisiones constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión.”

En cuanto al procedimiento que orienta la forma en que deben adoptar sus decisiones, éste se encuentra contenido en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993, desarrollados por el Decreto 917 de 1999 (Manual Único para la Calificación de Invalidez), por el Decreto 2463 de 2001[13], y recientemente por la Ley 1562 de 2012. Dicho procedimiento está regido, a su vez, según lo establece el artículo 2° del citado Decreto 2463, por los postulados “de la buena fe y consultará los principios establecidos en la Constitución Política y en la Ley 100 de 1993...”, que son, entre otros, el respeto a la dignidad humana y cumplimiento cabal del debido proceso (arts. 1° y 29 Const.).

Según el artículo 1° de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas “para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten”, siguiendo los principios rectores de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, entre otros (art. 2° L. 100/93).

Establecidas estas máximas rectoras, ha de indicarse que la Corte Constitucional, en fallo T-436 de abril 28 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, explicó que en el trámite que debe surtirse ante las juntas para la calificación de la invalidez, deberán aplicarse las siguientes reglas (menciona artículos del D. 2463/01, no está en negrilla en el texto original):

“i) La solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral sólo podrá tramitarse cuando

las entidades hayan adelantado el tratamiento y rehabilitación integral o se compruebe la imposibilidad de su realización. Al efecto, a tal solicitud se debe allegar el certificado correspondiente (art. 9° del Decreto 917 de 1999 y arts. 23 y 25-3 del Decreto 2463 de 2001).

ii) Valoración completa del estado de salud de la persona cuya invalidez se dictamina o se revisa, para lo cual las juntas deben proceder a realizar el examen físico correspondiente antes de elaborar y sustanciar la respectiva ponencia (art. 28 ibíd.); y

iii) Motivación de las decisiones adoptadas por estos organismos, pues deben sustanciar los dictámenes que emiten explicando y justificando en forma técnico científica la decisión que adoptan (arts. 28 a 31 ibíd.).”

Por ser pertinente para la solución del presente asunto, debe ahondarse en la regla número tres, identificada por esta corporación[14], respecto del deber de dichos organismos de motivar los dictámenes que emiten, justificando las determinaciones adoptadas con base en los supuestos de hecho del caso, teniendo en cuenta “la historia clínica (antecedentes y diagnóstico definitivo), reportes, valoraciones, exámenes médicos, evaluaciones técnicas y en general todo el material probatorio que se relacione con las deficiencias diagnosticadas”. [15]

A su vez, el artículo 31 dispone que el concepto evaluativo debe contener las decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de la invalidez, para lo que deben incorporar las consideraciones de carácter fáctico sobre el caso objeto de estudio, con expresa relación de los hechos que dieron lugar a la invalidez, indicando para el efecto las circunstancias de tiempo, modo y lugar dentro de las cuales tuvo lugar e incluir el diagnóstico clínico de orden técnico científico, soportado en la historia clínica.

Por otra parte, el Manual Único para la Calificación de la Invalidez, Decreto 917 de 1999, en su artículo 3° preceptuó que “el momento de estructuración de la invalidez de una persona es la fecha en que se genera en el individuo una pérdida de capacidad laboral en forma permanente y definitiva. Para cualquier contingencia, esta fecha debe documentarse con la historia clínica los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica, y puede ser anterior o corresponder a la fecha de calificación.”

6.5. Teniendo en cuenta la importancia que revisten los dictámenes expedidos por las juntas de calificación, en la determinación del derecho de una persona a acceder a las prestaciones económicas previstas en el SGSS, la jurisprudencia ha señalado que el cumplimiento de las normas que reglamentan las funciones y deberes de estos organismos, los cuales, cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, es considerado como parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo ante las mismas los trámites para la calificación de su invalidez.

De esa forma, esta Corte ha indicado que se vulnera el derecho al debido proceso de una persona que solicita el trámite de la calificación de invalidez, cuando las juntas de calificación en sus dictámenes determinan el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral, el origen de la invalidez o la fecha de estructuración, sin suficiente fundamento fáctico ni probatorio.

En el citado fallo T-436 de 2005, la Corte encontró que una junta de calificación había vulnerado el derecho al debido proceso al fijar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, pues pretermitió algunas partes del procedimiento reglamentario y existían falencias en la motivación. Indicó que la junta (i) no acreditó que el accionante hubiera sido sometido a examen físico; (ii) no aportó información acerca de por qué al proferir el dictamen no valoró en su integridad el estado de salud del peticionario sino tan solo una de las patologías y, finalmente, (iii) no informó acerca de la realización del proceso de rehabilitación integral que hubiera recibido el accionante o sobre la improcedencia del mismo, lo cual es exigido por las normas reglamentarias para darle trámite a las solicitudes de valoración de pérdida de capacidad laboral.

En la sentencia T-701 de julio 10 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, la Sala Novena de Revisión de esta Corte, estudió el caso de una persona en situación de discapacidad por demencia, a quien le fue negada la sustitución pensional de su padre debido a que su invalidez no se había acreditado. Por lo anterior, sus hermanos promovieron proceso de interdicción y evaluación ante la junta de calificación de invalidez, en la que se determinó un grado de discapacidad superior al 50% pero la fecha de estructuración se fijó posterior al fallecimiento del causante.

Una vez proferida la sentencia de interdicción y los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez, el guardador solicitó el reconocimiento de la pensión a favor del agenciado, pero fue negada debido a que la invalidez se estructuró 18 años después de la fecha de defunción del causante. En esta oportunidad, la corporación consideró que:

“para el presente caso esta Sala de Revisión comprueba que los dictámenes proferidos por las Juntas Regional y Nacional de calificación de la invalidez no gozan del soporte suficiente para considerarse como fundamentos legítimos y constitutivos de la sustitución pensional, ya que ellos no tienen en cuenta las condiciones reales bajo las que se desarrolló y evolucionó la dolencia del señor Jesús Emilio Correa Jaramillo, específicamente en lo relativo a la fecha de estructuración de la invalidez.”

Más tarde, en la sentencia T-773 de octubre 29 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, esta corporación decantó los criterios que deben observarse en la sustentación de un dictamen técnico científico y precisó las consecuencias que producen éstos cuando pretermiten el debido proceso administrativo, advirtiendo de la invariable proyección de sus vicios en las resoluciones que deciden sobre derechos pensionales apoyadas en actos de calificación de invalidez que adolecen de motivación.

La cuestión central del caso, consistía en que el ISS negaba la pensión de invalidez con fundamento en la evaluación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en la que se estableció una determinada fecha de estructuración de invalidez, con desconocimiento de la evolución clínica de la enfermedad que padecía el beneficiario de la prestación, así como otros conceptos médicos y documentos relacionados con el origen de la afección. Al abordar el caso concreto la Corte expresó:

“Advierte la Sala que en efecto ello es así, en primer lugar, ya que en el dictamen de pérdida de la capacidad laboral no existe ningún tipo de motivación técnico-científica en relación con la fecha fijada como estructuración de la invalidez. En el documento que obra en los folios 22 a 24 del cuaderno 1, simplemente se lee: ‘fecha de estructuración de la invalidez: julio 26 de 2004’.

... ..

De lo anterior se desprende que estos documentos no pueden ser simples formatos en los

cuales se llenan para el caso los espacios en blanco, cada una de estas opciones deben estar fundamentadas expresamente en un criterio técnico o médico, con mayor razón si se trata de un tema tan trascendental como la fecha de estructuración de la invalidez de la cual depende el régimen legal aplicable por lo que puede hacer la diferencia entre el reconocimiento o la negación de una pensión de invalidez, parte del derecho fundamental a la seguridad social.”

En cuanto a los efectos que producen los dictámenes elaborados con insuficiente motivación, respecto de las resoluciones por las que se decide el reconocimiento o denegación de las prestaciones económicas derivadas de la invalidez, la corte indicó:

“La comprobación de que el dictamen de pérdida de capacidad es violatorio del derecho fundamental al debido proceso produce una vía de hecho por consecuencia en las resoluciones expedidas por el ISS mediante las cuales se negó el derecho a la pensión de invalidez al señor Dueñas pues el primero fue el fundamento de las segundas.

La jurisprudencia constitucional ha indicado que este fenómeno opera cuando ‘la decisión judicial (i) se basa en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos constitucionales, y (ii) que tenga como consecuencia un perjuicio iusfundamental’. Así mismo ha precisado que ‘este concepto puede ser igualmente aplicable a las actuaciones administrativas, en aquellos eventos en los cuales la decisión de la Administración es resultado de la inducción al error de que es víctima el funcionario que la profiere. En estos casos el acto es producto de la actuación negligente de las autoridades administrativas, quienes provocan un actuar equivocado de la Administración que vulnera los derechos fundamentales de las personas involucradas, en especial el derecho fundamental al debido proceso administrativo’ (subrayado fuera del texto original), que fue precisamente lo que aconteció en el presente asunto con la única diferencia de que no fueron autoridades administrativas las que originaron el error sino particulares que ejercen funciones públicas.”

Recientemente, en sentencia T-014 de enero 20 de 2012, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, esta corporación estudió el caso de una persona en situación de discapacidad que solicitaba el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, que había sido negada por Cajanal en razón a que el dictamen de la Junta Regional del Tolima fijó la estructuración de la invalidez

en fecha posterior al fallecimiento del causante.

En las disertaciones del caso concreto, la Corte indicó que la junta de calificación había omitido los conceptos médicos y testimonios allegados al trámite de calificación, lo que repercutió en la determinación equívoca de la fecha de estructuración de la invalidez por desconocimiento de las características centrales de la enfermedad en el examen físico realizado por la junta.

Por esta consideración, esta corporación afirmó que Cajanal había vulnerado los derechos del beneficiario en tanto que se negó a concederle la pensión de sobreviviente basado en el dictamen de calificación de invalidez que adolecía de vicios e insuficiente motivación, en consecuencia ordenó una nueva valoración por parte de la junta de calificación en el que se analizaran la historia clínica y laboral del demandante con el propósito de precisar de manera adecuada la fecha de estructuración de la invalidez e igualmente para que a la luz del nuevo dictamen se analizaran las condiciones particulares del actor respecto de la titularidad de la pensión de sobreviviente.

Para el cumplimiento de tales presupuestos, las Juntas de Calificación previo estudio de los antecedentes clínicos y/o laborales, pueden, para mejor proveer, ampliar la información relativa a los supuestos fácticos que sustentarán su evaluación técnica, para lo cual cuentan con la facultad de solicitar historias clínicas, reportes, valoraciones o exámenes periódicos, a quien se encuentre en posibilidad de aportarlos, para que se alleguen o se justifique la razón por la que no pueden ser aportados[16]. Este especial precepto hace manifiesto el interés del gobierno y el legislador de dotar a las juntas calificadoras de herramientas que permitan obtener dictámenes acertados e integrales.

Séptima. El caso concreto.

7.1. De conformidad con lo advertido en el acápite correspondiente a la formulación del problema jurídico, la Sala Sexta de Revisión deberá establecer si la Junta de Calificación de Invalidez que evaluó al actor, desconoció el derecho al debido proceso, al establecer como fecha de estructuración de su invalidez el 2 de septiembre de 2009, con supuesto desconocimiento de los conceptos médicos insertos en la historia clínica y ausencia de motivación.

Para tal efecto, la Sala realizará de manera preliminar el análisis de procedencia de la presente acción de tutela, conforme a las consideraciones expuestas en el acápite cuarto. Como fue narrado en los hechos de la acción y de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el señor Antonio José Vargas González, de 65 años, padece desde su nacimiento “retardo mental severo, trastorno de la personalidad y del comportamiento debido a enfermedad, lesión o disfunción cerebral”, en razón a esta enfermedad fue reconocido mediante Resolución 23083 de mayo 30 de 1974, como beneficiario de la pensión de sobreviviente de su padre.

Debido a la situación de debilidad manifiesta del agenciado, siempre ha estado bajo el cuidado de su progenitora Ana Sofía González, de 95 años de edad, pero dada la avanzada edad de ésta y la profunda situación de discapacidad del agenciado, la accionante ha asumido el cuidado y asistencia de ambos. Sin embargo, la calamitosa situación del agenciado y su mamá se agravó, en razón al dictamen emitido de la Junta de Calificación que estableció la fecha de estructuración de la invalidez y la consecuente denegación de la pensión de sobreviviente por parte de la UGPP.

Para esta Sala, no existe duda alguna que se está ante un sujeto de especial protección constitucional, por múltiples circunstancias: (i) es una persona en situación de discapacidad severa, (ii) debido a la ceguera que padece y los quebrantos de salud por la enfermedades que presenta no puede valerse por sí mismo, (iii) el único medio de ingresos para garantizar el acceso al servicio asistencial de salud y la satisfacción de sus necesidades básicas lo constituye la pensión de sobreviviente de la que era beneficiario y (iv) su familiar no cuenta con los medios económicos para garantizar la protección que necesita.

Teniendo en cuenta estos asertos y lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, la Sala encuentra que en el presente asunto la acción de tutela es el mecanismo conducente para la protección apremiante de las garantías fundamentales comprometidas.

7.2. Superado este análisis, se advierte que en la valoración efectuada por la Junta de Calificación de Invalidez del Atlántico se omitieron ciertos aspectos relativos a las características de la enfermedad mental que padece el actor, la historia clínica aportada, la permanencia de su trastorno psicológico y el carácter sobreviniente de la pérdida de

capacidad visual, circunstancias que incidieron en la determinación de la fecha de estructuración de la invalidez.

En ese orden, examinados los elementos de comprobación obrantes en el proceso se observa que en mayo 30 de 1972, el agenciado fue valorado a la edad de 24 años por especialista en psiquiatría del Hospital Mental Departamental de Barranquilla, en esta consulta fue registrado como paciente crónico oligofrénico por el “retardo mental avanzado”[17] que padecía y se recomendó su remisión a una institución para pacientes crónicos. Este documento médico es un antecedente importante sobre la evolución y permanencia de la enfermedad, que no se destaca en el dictamen que se controvierte y que por tanto no fue desvirtuado o debatido.

El concepto médico en mención, se produjo 2 años antes de la Resolución 23083 de mayo 30 de 1974, por la que se reconoció la sustitución pensional a favor de Antonio José Vargas González en razón a su condición de “hijo inválido de causante”[18]. Situación que fue ratificada en las diferentes resoluciones que aclararon, adicionaron y modificaron la sustitución pensional del causante.

Posteriormente, este diagnóstico fue corroborado por valoración médica efectuada por psiquiatría en marzo 18 de 2011, en la que se consignó el carácter congénito del trastorno psicológico del agenciado. Además se agregó un nuevo diagnóstico relacionado con la intoxicación por alcohol metílico del que fue víctima el señor Antonio José Vargas y que le generó pérdida total de la capacidad visual.

En el dictamen emitido en julio 22 de 2011 la Junta de Calificación prescribió como diagnóstico final una pérdida de capacidad laboral del 72,20% derivado de “retardo mental severo, trastorno de la personalidad y del comportamiento debido a enfermedad, lesión o disfunción cerebral” más “ceguera por alcohol metílico”, no obstante estableció como fecha de estructuración de la invalidez el 2 de septiembre de 2009, momento en que el agenciado perdió la conducción del nervio óptico en ambos ojos.

Por otra parte, analizado el dictamen que se controvierte, la Sala constata que no reposa motivación o concepto que sustente el establecimiento de la fecha de estructuración, ni alusión a los soportes médicos allegados al trámite de calificación o referencia sobre por qué se excluyeron del estudio los antecedentes clínicos y el diagnóstico final al que arribó

la propia junta en su evaluación.

En el dictamen técnico científico, no hay mención sobre el origen, evolución y permanencia del trastorno psicológico que aflige al agenciado y no se establece relación cronológica que sustente por qué siendo la enfermedad mental anterior en el tiempo a la pérdida de capacidad visual sobreviviente, es ésta última la que se colige como el momento que generó al señor Antonio José Vargas la pérdida de capacidad laboral permanente y definitiva.

Adviértase que en criterio de esta Corte los dictámenes de las juntas de calificación elaborados sin ningún tipo de motivación técnico científica, ni suficiente fundamento fáctico o probatorio, no pueden tenerse como fundamentos legítimos y constitutivos de la pensión de sobreviviente, en la medida en que estas actuaciones definen aspectos tan sensibles como la fecha de estructuración de la invalidez, de la que depende el reconocimiento o denegación de derechos pensionales, relacionados indefectiblemente con el núcleo esencial del derecho fundamental a la seguridad social y el mínimo vital.

Como ya se dijo[19], el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder con el reconocimiento de las prestaciones económicas cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral. Dada su importancia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de las normas que reglamentan las funciones y deberes de estos organismos, que cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, es considerado como parte integrante del debido proceso de las personas que están surtiendo ante las mismas, los trámites para la calificación de su situación de invalidez.

7.3. Del análisis de estos elementos, advierte la Sala que la ausencia de justificación sobre las determinaciones adoptadas en el trámite de calificación objeto de estudio, así como la aparente omisión de los supuestos de hecho soportados en los antecedentes médicos del agenciado, incidieron negativamente en el establecimiento de la fecha de estructuración de la invalidez y, por tanto la conducta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico trasgredió el derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad social.

7.4. Consecuentemente, esa actuación proyectó sus efectos en la resolución RPD 013938 emitida por la UGPP en octubre 12 de 2012, porque dicha entidad al decidir sobre la

titularidad de la pensión de sobreviviente empleó como fundamento para dilucidar la negación del reconocimiento del derecho pensional la fecha de estructuración de la invalidez establecida en el dictamen. En ese orden, la resolución administrativa en mención, expedida bajo el concepto de calificación cuestionado por violatorio del debido proceso, pierde su validez y por tanto debe ser excluido para que en su lugar se produzca un nuevo acto administrativo que evalúe el caso del agenciado a la luz de un dictamen integral.

Bajo esta óptica, la Sala constata la vulneración del derecho al debido proceso por parte de la Junta Regional de la Calificación de Invalidez del Atlántico, al determinar la fecha de estructuración de invalidez sin el cabal cumplimiento de los derroteros normativos y jurisprudenciales que regulan el contenido y trámite de estos procedimientos.

7.5. Procederá entonces la Sala a conceder el amparo, ordenando a la Junta Regional de la Calificación de Invalidez del Atlántico, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces que, si aún no lo ha efectuado, en un término de ocho días hábiles contados a partir de la notificación de este fallo, emita un nuevo dictamen de la pérdida de capacidad laboral del señor Antonio José Vargas González, a fin de determinar la fecha de estructuración de la invalidez, para lo cual, la Junta deberá (i) realizar el examen físico al accionante, en armonía con los preceptos del Decreto 2463 de 2001, y (ii) tener en cuenta los documentos médicos e historia clínica del agenciado, los antecedentes e informes que incluyan todas las afecciones padecidas por el actor y demás documentación que consideren necesaria para definir de manera adecuada la fecha de estructuración de la invalidez.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Barranquilla, en marzo 6 de 2012, que negó el amparo invocado por el señor Antonio José Vargas González, contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez y, en su lugar,

CONCEDER la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Junta Regional de la Calificación de Invalidez del Atlántico que, en un término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación de este fallo, emita un nuevo dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral del señor Antonio José Vargas González, a fin de determinar la fecha de estructuración de la invalidez. Así, dentro de dicho término, deberá realizar el examen físico al accionante, en armonía con los preceptos del Decreto 2463 de 2001, tener en cuenta los documentos médicos e historia clínica del agenciado, los antecedentes e informes que incluyan todas las afecciones padecidas por el actor y demás documentación que consideren necesaria para definir de manera adecuada la fecha de estructuración de la invalidez.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, que una vez concluido el nuevo proceso de calificación de invalidez y determinación de la fecha de estructuración de la misma, valore nuevamente las condiciones particulares del señor Antonio José Vargas González a fin que establezca con precisión la titularidad respecto de la pensión de sobreviviente de su padre, el señor Luis Eduardo Vargas Coronel.

Cuarto.-Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Resoluciones 18036 de septiembre 6 de 1974, 18549 de diciembre 16 de 1974, 33891 de junio 9 de 1983, 42543 de junio 12 de 1990, 44500 de diciembre 10 de 1991 y 44649 de enero 7 de 1992 (fs. 21 a 30 cd. inicial).

[2] Ver, entre muchas otras, las sentencias T-556, T-625, T-651 y T-711, todas de 2004 y T-406 de 2005.

[3] Sentencia C-002 de enero 20 de 1999, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

[4] T-489 del 9 de julio de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

[5] T-043 del 1º de febrero de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[6] T-789 del 11 de septiembre 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Cfr. igualmente T-515A del 7 de julio de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[7] Cfr. a este respecto, entre otras, T-456 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-086 de 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-938 de 2008 y T-092 de 2010, en ambas M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[8] En la sentencia T-1316 del 7 de diciembre de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes, se sintetizó la regla reiterada por la Corte a partir del análisis efectuado en la sentencia T-225 del 15 de junio de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, que en su momento estudió minuciosamente los elementos que integran las condiciones propias del perjuicio irremediable. En la primera sentencia se señaló que se estaría ante un perjuicio irremediable cuando “corresponda a i) un hecho cierto e inminente, o próximo a cumplirse y cuya proximidad en el tiempo justificada en situaciones reales y no por simples conjeturas, requiere una protección oportuna; ii) que las medidas a tomar han de ser urgentes, es decir que no pueden dar espera en razón a las circunstancias particulares del caso y la inminencia del perjuicio que se pueda causar; iii) que la situación a la que se enfrenta la

persona es grave, de tal suerte que pueda afectar un bien susceptible de determinación jurídica y que sea altamente significativo para la persona; y finalmente iv) que las medidas a tomar sean impostergables lo que supone que éstas deben ser prontas y por lo mismo, oportunas, circunstancia que además de asegurar su efectividad, evitaría la consumación de un daño irreparable”.

[9] T-190 de mayo 1 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[10] Cfr. C-080 de febrero 7 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-049 de enero 31 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-524 de junio 10 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil; y T-786 de agosto 11 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[11] Al respecto esta Corte ha indicado que el fin perseguido por la ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Cfr. C-1176 de noviembre 8 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[12] C-002 de enero 10 de 1999, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

[13] “Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.”

[14] Corroborada posteriormente en los fallos T-859 de septiembre 2 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-424 de mayo 25 de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-328 de abril 10 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-773 de octubre 29 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-328 de mayo 4 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[15] Sentencia T- 328 de 2008, ya citada.

[16] Decreto 2463 de 2001, artículo 25.

[17] Concepto médico de la médica psiquiatra Gabrielle Wille de López del Hospital Mental Departamental (f. 15 cd. Corte).

[18] Cfr. Resolución 23083 de mayo 30 de 1974 emitida por Colpuertos (fs. 21 a 24 cd.

inicial).

[19] Supra 5.1.