

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### SENTENCIA T-225 DE 2023

**Referencia:** Expediente T-9.175.714.

Acción de tutela presentada por *Ana* como agente oficiosa de su hermano, *Jaime*, contra Colpensiones

**Procedencia:** Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá

**Asunto:** Requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes

**Magistrado ponente:**  
Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido en única instancia el 23 de noviembre de 2022 por el Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá, en el proceso de tutela T-9.175.714, promovido por *Ana* en representación de su hermano, *Jaime*, contra la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones- (en adelante Colpensiones).

Mediante auto de 28 de febrero de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos<sup>1</sup> escogió el asunto para revisión<sup>2</sup>. El 14 de marzo de 2023, la Secretaría General remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

---

<sup>1</sup> La Sala de Selección de Tutelas Número Dos estuvo integrada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>2</sup> Expediente digital. Archivo "AUTO SALA DE SELECCION 28-FEBRERO-23 NOTIFICADO 14-MARZO-23.pdf". Folio 26, numeral 8.

## **Aclaración previa. Reserva de la identidad del actor y de su agente oficiosa**

De conformidad con el artículo 62 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, las Salas de Revisión podrán disponer que en la publicación de la sentencia se omitan nombres o circunstancias que puedan identificar a las partes del proceso. Dado que el caso sub examine guarda relación con el derecho a la seguridad social de un sujeto de especial protección constitucional, lo que implica valorar documentos que contienen datos sensibles sobre su estado de salud, la Sala dispondrá que la Secretaría General de la Corte Constitucional omita el nombre del actor, su hermana y sus padres en la publicación del fallo, salvo en la copia que debe hacer parte del expediente de tutela.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, el Acuerdo 02 de 2015<sup>3</sup> y la Circular Interna No. 10 de 2022<sup>4</sup>, esta providencia se registrará en dos archivos: uno con los nombres reales, que la Secretaría General remitirá a las partes y autoridades públicas involucradas. Otro con los nombres ficticios, que seguirá el canal previsto por esta Corporación para la difusión de información pública. En esa última versión, las mencionadas personas habrán de ser identificadas como “Jaime”, “Ana”, “Margoth” y “Jorge”.

## **I. ANTECEDENTES**

1. *Ana*, como agente oficiosa de su hermano *Jaime*, a través de apoderado judicial, promovió acción de tutela contra Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital. Esto porque la entidad accionada negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que solicitó, pues tiene la calidad de hijo en condición de discapacidad cognitiva.

### **A. Hechos y pretensiones<sup>5</sup>**

2. El señor *Jaime* nació el 27 de agosto de 1983, hijo de la señora *Margoth* y el señor *Jorge*<sup>6</sup>. El escrito de tutela refiere distintas complicaciones que se presentaron durante el embarazo<sup>7</sup> y con posterioridad al parto. Sostiene que, desde su nacimiento, *Jaime* sufrió convulsiones y se le realizaron

<sup>3</sup> “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

<sup>4</sup> Sobre anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional.

<sup>5</sup> Este acápite se sustenta tanto en el escrito de tutela, como en los anexos allegados y algunas consideraciones del material probatorio recibido en el proceso.

<sup>6</sup> Expediente digital. Archivo “Rta. Colpensiones.pdf”, fls. 102-103.

<sup>7</sup> Expediente digital. Archivo “01Demanda.pdf”, folio 2: “La señora MARGOTH, en el embarazo de JAIME, al parecer nunca tuvo los controles médicos, con el argumento erróneo de decir que se trataba de un tumor y, no que estuviera esperando bebe”.

encefalogramas que revelaron anomalías, pero nunca recibió tratamiento médico para atender dichas patologías<sup>8</sup>.

3. El 15 de diciembre de 2005, un médico especialista en salud ocupacional del Instituto de Seguros Sociales (en adelante ISS) le practicó una valoración por medicina laboral a *Jaime*. El profesional dictaminó una pérdida de capacidad laboral del 70,25%, con fecha de estructuración el 7 de agosto de 1983<sup>9</sup>, derivada de “*retraso mental grave – secuelas de trauma craneoencefálico*”; el dictamen añadió que el paciente “*no puede decidir por sí mismo*”<sup>10</sup>.

4. La señora *Margoth*, madre del actor, falleció el 6 de octubre de 2003.

5. Del material probatorio recaudado se concluye que, inicialmente, se reconoció una pensión de sobrevivientes a *Jorge* (padre del accionante y compañero de la causante), de la cual fue beneficiario hasta su muerte, ocurrida el 30 de mayo de 2005<sup>11</sup>. Según la información aportada por Colpensiones, esta pensión se pagó hasta diciembre de 2005, cuando el beneficiario fue retirado de la nómina por fallecimiento<sup>12</sup>.

6. *Jaime* solicitó, a través de sus familiares y desde el año 2005<sup>13</sup>, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, en su calidad de hijo en condición de invalidez de la causante *Margoth*.

7. El 23 de mayo de 2012, la Vicepresidencia de Pensiones del ISS, por medio de la Resolución No. 18833, negó la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, porque no se aportó copia auténtica de la sentencia por la cual se decretó la interdicción. Esta decisión fue reiterada por Colpensiones mediante Resolución No. GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013.

8. El 3 de marzo de 2016, Colpensiones dio respuesta a una solicitud de *Jaime* para que se le practicara una calificación de pérdida de capacidad laboral, y le indicó que debía adelantar ese trámite en la empresa Asalud Ltda., en la sede más cercana a su residencia.

---

<sup>8</sup> Expediente digital. Archivo “01Demanda.pdf”, folio 2: “*JAIME, nació con la cabeza demasiado grande, los médicos para la época consideraron que no era normal y, que padecía de hidrocefalia, pero desafortunadamente su señora madre, se negó a creer, que éste sufriera de alguna enfermedad, a pesar de que convulsionaba permanentemente y, en los encefalogramas que se le realizaron se veían anomalías, nunca lo llevo a controles y, mucho menos tratamiento*”.

<sup>9</sup> La fecha que aparece en el documento emitido por el ISS es anterior al nacimiento del accionante (27 de agosto de 1983). A pesar de esa situación, que podría explicarse por un error de digitación, es posible entender que la estructuración se presentó en el momento del nacimiento.

<sup>10</sup> Expediente digital. Archivo “01Demanda.pdf”, folio 3. El documento referido se encuentra en el archivo “02Anexos.pdf” folio 1.

<sup>11</sup> Información de la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud de la ADRES.

<sup>12</sup> Expediente digital. Archivo “Rta. Colpensiones.pdf”, fl. 141.

<sup>13</sup> Colpensiones aportó copia de una solicitud presentada por el padre del actor el 26 de mayo de 2005, dirigida a que se reconociera a *Jaime* como beneficiario del derecho pensional. Incluso, en dicha petición se menciona que la primera documentación se allegó desde el año 2004, acompañada de un certificado de medicina laboral del ISS.

9. El 24 de julio de 2017, Asalud Ltda. respondió la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, en los siguientes términos<sup>14</sup>:

*“Le informamos que en el mes de julio de 2017 nos fue enviada la base de datos de dictámenes, que contienen las calificaciones del Instituto de Seguro Social I.S.S, Juntas Regionales y Junta Nacional.*

*En esta base se observó que usted fue calificado por el Instituto de Seguros Sociales (I.S.S). (...) Por lo anterior, el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por el Instituto de Seguro Social I.S.S. se encuentra vigente y en **FIRME**. Por lo cual no es pertinente realizar una nueva calificación”.*

10. En el año 2018, Ana inició el proceso judicial de interdicción de Jaime, que fue radicado bajo el número 11001311002220180014400 y cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Veintidós de Familia del Circuito de Bogotá<sup>15</sup>.

11. En el marco de ese proceso judicial se ordenó la práctica de un examen psiquiátrico forense al demandante, por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante Medicina Legal). Esa valoración contiene las siguientes consideraciones y conclusiones:

*“Durante el examen mental realizado son evidentes las alteraciones cognitivas dadas por un pensamiento concreto y enlentecido, compromiso en memoria, cálculo y orientación, inteligencia que difiere de la esperada para su edad, y juicio y raciocinio inadecuado lo que lo condiciona a tener dificultades para seguir las normas sociales, la toma [de] decisiones y valerse por sí mismo”.*

*numeral dos (02) El examinado JAIME presenta una discapacidad absoluta en términos de la ley 1306 de 2019”<sup>16</sup>.*

12. El 10 de marzo de 2020, el Juzgado Veintidós de Familia del Circuito de Bogotá resolvió designar a la señora Ana para que, en nombre y representación de su hermano, tome las decisiones y preferencias en calidad de apoyo, y para que adelante las gestiones ante Colpensiones y administre la pensión.

13. Obtenida esta declaración, el 28 de diciembre de 2020, el accionante a través de su hermana, solicitó nuevamente a Colpensiones el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. La entidad negó la reclamación mediante Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, con fundamento en la siguiente motivación:

*“Que verificado el expediente administrativo no se evidenció que el (la) peticionario(a) hubiera allegado el dictamen de pérdida de capacidad laboral, documento indispensable para acreditar la condición de invalidez ni su*

<sup>14</sup> Expediente digital. Archivo “02Anexos.pdf”, fls. 2-3.

<sup>15</sup> La Ley 1996 de 2019, que reconoció la capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad, eliminó la figura de la interdicción y creó la adjudicación de apoyos.

<sup>16</sup> Ibid. Fls. 4-8.

*correspondiente constancia de ejecutoria, toda vez, que el documento aportado es una valoración médica mas no un dictamen de pérdida de capacidad laboral*

(...)

*Que como quiera que no se aporta un dictamen de pérdida de capacidad laboral ni la constancia de ejecutoria, el señor JAIME, ya identificado no acredita la condición de invalidez”<sup>17</sup>.*

14. Ante dicha exigencia, en el mes de agosto de 2021, el accionante solicitó nuevamente que se practicara la calificación de pérdida de capacidad laboral. Colpensiones dio respuesta a la petición mediante oficio de 11 de agosto de 2021, y advirtió que no se cumplían los requisitos, pues *“la historia clínica no presenta anotaciones por el médico tratante en el último semestre”*.

15. El 9 de noviembre de 2022<sup>18</sup>, a través de apoderado judicial y en representación de su hermano, Ana presentó acción de tutela contra Colpensiones. En el escrito de tutela consideró que la entidad desconoció los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana, pues, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, Jaime tiene derecho a la pensión de sobrevivientes al ser una persona en condición de discapacidad cognitiva. En consecuencia, solicitó que se ordene a Colpensiones: (i) reconocer que Jaime tiene una pérdida de capacidad laboral del 70,25%, teniendo en cuenta el dictamen practicado en diciembre de 2005 y la valoración realizada por Medicina Legal en el año 2019; y (ii) reconocer la pensión de sobrevivientes al accionante, en calidad de hijo en condición de invalidez de Margoth.

## **B. Trámite de la acción de tutela**

16. El 10 de noviembre de 2022, el Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela<sup>19</sup> y vinculó al Juzgado Veintidós de Familia de Bogotá. Adicionalmente, otorgó un término para que las autoridades se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela.

## **Respuesta de Colpensiones**

17. La Directora de Acciones Constitucionales de la entidad informó que, efectivamente, el señor Jaime reclamó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, en calidad de hijo inválido de Margoth<sup>20</sup>. Señaló que con la petición se adjuntó la evaluación médica No. SCML 1074 del ISS del 15 de diciembre de 2005, en la que se indicó que el peticionario padece de “retraso

<sup>17</sup> Expediente digital. Archivo “Rta. Colpensiones.pdf”, fls. 53-59.

<sup>18</sup> Expediente digital. Archivo “03ActaReparto.pdf”.

<sup>19</sup> Expediente digital. Archivo “04Admite.pdf”.

<sup>20</sup> Expediente digital. Archivo “06ContestacionColpensiones.pdf”.

mental grave”, con una pérdida de capacidad del 70,25%, estructurada el 7 de agosto de 1983<sup>21</sup>.

18. Sin embargo, argumentó que el demandante no allegó el dictamen de pérdida de capacidad laboral, medio de prueba indispensable para acreditar la condición de invalidez; explicó que el documento aportado es una “valoración médica”, y no un dictamen de pérdida de capacidad laboral. En esta medida, sostuvo que no se acreditó la condición de invalidez. Añadió que contra el acto que resolvió la petición no se presentó recurso alguno, por lo que se encuentra en firme.

19. La entidad agregó que la solicitante no presentó recursos contra el acto administrativo que negó el reconocimiento pensional, ya que el escrito correspondiente fue remitido a un medio distinto al previsto oficialmente para la radicación de este tipo de solicitudes.

20. Sostuvo que la acción no cumple el requisito de subsidiariedad y que el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela, pues la controversia busca el reconocimiento de una prestación económica, por lo que debe ser conocida y resuelta por el juez ordinario, a través de los mecanismos judiciales establecidos para ello.

### **C. Decisión judicial objeto de revisión**

#### **Sentencia de única instancia**

21. Mediante sentencia de 23 de noviembre de 2022, el Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá negó el amparo solicitado<sup>22</sup>. La autoridad judicial destacó que, de conformidad con lo informado por Colpensiones, el accionante no ha cumplido con la carga de gestionar en debida forma la calificación de la pérdida de capacidad laboral, y en ese sentido no ha presentado la totalidad de los documentos exigidos para el estudio de la solicitud de reconocimiento pensional.

22. Aunado a lo anterior, consideró que la acción de tutela no cumplía el requisito de la inmediatez porque transcurrieron más de 10 años y 6 meses desde la primera decisión que le negó el derecho (23 de mayo de 2012), y más de un año y 8 meses desde la segunda negativa (5 de marzo de 2021), sin que el accionante realizara alguna actuación dirigida a obtener la valoración en el término establecido por el artículo 8 del Decreto 1796 de 2000.

23. Finalmente, estimó que el demandante no demostró la existencia de un perjuicio irremediable, así como tampoco se percibe un defecto en la actuación

---

<sup>21</sup> Como se indicó en *supra* 3, la fecha que aparece en el documento emitido por el ISS es anterior al nacimiento del accionante (27 de agosto de 1983).

<sup>22</sup> Expediente digital. Archivo “07Sentencia.pdf”.

administrativa, ya que se le indicaron con claridad los documentos que debe allegar para obtener el reconocimiento solicitado.

24. La decisión del Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá no fue impugnada por las partes.

**D. Actuaciones en sede de revisión**

**Decreto oficioso de pruebas**

25. Mediante auto del 28 de marzo de 2023, el despacho del magistrado sustanciador: (i) ofició a la hermana del accionante para que remitiera información respecto de las gestiones adelantadas con el objetivo de obtener el reconocimiento del derecho pensional, así como sobre el grupo familiar de *Jaime* y sus fuentes de ingresos; (ii) solicitó a Colpensiones que informara y aportara copia de las solicitudes elevadas por *Jaime* en relación con la calificación de la pérdida de capacidad laboral y el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes; y (iii) ofició a Asalud Ltda., para que informara sobre las gestiones promovidas por *Jaime*<sup>23</sup>.

**Respuesta de Colpensiones**

26. Por escrito remitido el 11 de abril de 2023, la entidad allegó copia del expediente administrativo, en el que se incluyen las peticiones presentadas por los representantes del accionante y las respuestas emitidas por Colpensiones<sup>24</sup>.

27. En la siguiente tabla se indican los documentos relevantes aportados (presentados en orden cronológico):

Folio	Fecha	Descripción del documento
102-103	27/08/1983	Registro civil de nacimiento de <i>Jaime</i> .
67	06/10/2003	Registro civil de defunción de <i>Margoth</i> .
95-96	27/05/2004	Resolución No 011674 de 2004, por la cual se concedió pensión de sobrevivientes a <i>Jorge</i> (padre) <sup>25</sup> , con ocasión de la muerte de <i>Margoth</i> .
97-99	26/05/2005	Solicitud elevada por <i>Jorge</i> (padre del actor) ante Colpensiones, con el fin de que a su hijo le fuera reconocido el derecho pensional.
104	05/12/2005	Documento del Seguro social por el cual se remite al paciente <i>Jaime</i> a medicina laboral.
8	15/12/2005	Oficio suscrito por médico especialista en salud ocupacional, adscrito al Seguro Social – Pensiones. Señala que se practicó evaluación médico laboral a <i>Jaime</i> , con los siguientes resultados: “Paciente de 22 años con: RETRASO MENTAL GRAVE // SECUELAS DE TRAUMA CRANEO ENCEFÁLICO.

<sup>23</sup> La respuesta presentada por Asalud Ltda. no aportó información útil para la solución del caso, pues se limitó a indicar que requería el número de cédula del accionante para aportar los datos solicitados (archivo “*Rta. ASALUD.pdf*”).

<sup>24</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*”.

<sup>25</sup> De acuerdo con la información registrada en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud de la ADRES, *Jorge* (padre) falleció el 30 de mayo de 2005.

		<i>De acuerdo con el Manual Único para la Calificación de Invalidez, su Pérdida de Capacidad laboral es del SESENTA PUNTO VEINTICINCO POR CIENTO (70.25%) discriminada de la siguiente manera: <u>Deficiencia:</u> 40.0% <u>Discapacidad:</u> 7.0% <u>Minusvalía:</u> 23.25% <u>Fecha de estructuración de la invalidez:</u> AGOSTO 7 1983 <b>NO PUEDE DECIDIR POR SÍ MISMO”</b></i>
105	13/12/2006	Oficio por el cual el grupo de derechos de petición del Seguro Social da respuesta a la petición elevada el 26 de mayo de 2005 por <i>Jorge</i> . En la comunicación se informa que para continuar con el trámite se requieren los siguientes documentos: - Sentencia de interdicción ejecutoriada. - Copia auténtica de Acta de Posesión y Discernimiento del cargo de curador. - Certificado de supervivencia del hijo <i>Jaime</i> .
106	9/05/2008	Petición presentada por <i>Jaime</i> . Solicitó que se informen las razones por las cuales se archivó la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes presentada el 31 de mayo de 2005. Igualmente solicita que se desarchiva el proceso y se continúe con la actuación.
110	3/09/2010	Petición presentada por <i>Jaime</i> . Solicitó que se resuelva la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes presentada el año 2005.
111	Sin fecha	Respuesta a la petición de 3/09/2010, en la que el ISS le informa a <i>Jaime</i> que se realizaron gestiones dirigidas a ubicar su expediente y remitirlo al Centro de Decisión para su estudio.
118-119	23/05/2012	Resolución No 18833 de 23 de mayo de 2012, por medio de la cual el ISS negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Menciona las peticiones de 9/05/2008 y 3/09/2010. Se le indica que debe aportar los siguientes documentos: - Copia auténtica de la sentencia que decreta la interdicción. - Acta de posesión y aceptación del cargo de curador. - Original del dictamen de medicina laboral del ISS mediante el cual se señale la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, expedido con una antelación no mayor a 3 años. - Copia del registro civil de nacimiento con nota marginal en la que conste la interdicción. - Copia de cédula del hijo discapacitado. - Copia del registro de defunción del señor <i>Jorge</i> .
120	10/07/2012	Notificación de la Resolución No. 18833 de 23 de mayo de 2012.
148-149	20/09/2013	Resolución GNR 236984 de 20/09/2013, por la cual decidió estarse a lo resuelto en la Resolución No. 18833 del 23 de mayo de 2012.
25-26	3/03/2016	Oficio emitido por Colpensiones en respuesta al radicado No. 2016-2187749 del 3 de marzo de 2016, por el cual se solicitó la calificación de pérdida de capacidad laboral. El documento indica que “ <i>para continuar su trámite, usted deberá presentarse en la Sede de Asalud más cercana a su lugar de residencia, en los horarios de lunes a viernes de 8 am a 5 pm y llevar la documentación abajo mencionada (...)</i> ”.
23-24	24/07/2017	Oficio expedido por Asalud Ltda., entidad que se identifica como “ <i>contratista que gestiona las calificaciones de pérdida de capacidad laboral</i> ”. En el documento se le informa a <i>Jaime</i> que “ <i>NO es pertinente realizar una nueva calificación</i> ”, ya que el dictamen de PCL emitido por el ISS el 15 de diciembre de 2005, se encuentra en firme.
30-31	10/03/2020	Acta de audiencia oral adelantada por el Juzgado 22 de Familia de Bogotá. En esta audiencia se profirió sentencia dentro del proceso de adjudicación judicial de apoyos de <i>Jaime</i> , y se designó a <i>Ana</i> para que,



		en nombre y representación de <i>Jaime</i> , tome las decisiones y preferencias en calidad de apoyo, para que adelante las gestiones ante Colpensiones a nombre de <i>Jaime</i> , así como la administración de la pensión.
29	10/03/2020	Oficio No 0430, por el cual el Juzgado 22 de Familia de Bogotá le informa a Colpensiones que, por sentencia de 10 de marzo de 2020, se designó a <i>Ana</i> para que, en nombre y representación de <i>Jaime</i> , tome las decisiones y en calidad de apoyo, adelante las gestiones ante esa entidad, así como la administración de su pensión.
9-12	28/12/2020	Formato de solicitud de sustitución pensional (y anexos) presentada por <i>Ana</i> en representación de <i>Jaime</i> .
129-130	28/12/2020	Oficio BZ2020_13234930-2771730 de Colpensiones, por el cual le informó al peticionario que, para continuar con el trámite de reconocimiento de sustitución pensional, debía aportar “ <i>Declaración bajo la gravedad de Juramento en que conste la dependencia económica de los beneficiarios</i> ”.
132	28/12/2020	Oficio BZ2020_13234930-2778470 emitido por Colpensiones, mediante el cual informa sobre la radicación de la petición de reconocimiento de sustitución pensional.
53-59	05/03/2021	Resolución No SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, por la cual se negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a <i>Jaime</i> .
63-64	05/03/2021	Notificación Resolución No SUB 59826 de 5 de marzo de 2021.
18	20/07/2021	Formulario de PQRS, por el cual el apoderado del accionante solicitó copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral del 15/12/2005, junto a su constancia de ejecutoria.
134-135	28/07/2021	Oficio BZ2021_8550098-1805318 de Colpensiones, por el cual resuelve la solicitud de entregar copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral. La entidad señala que los documentos del expediente de <i>Margoth</i> tienen carácter reservado, por lo cual se requiere que “ <i>aporte poder especial o carta de autorización con presentación personal ante notario, en el cual el afiliado o pensionado lo faculte expresamente para solicitar la información</i> ”.
19	3/08/2021	Formato por el cual el apoderado del accionante responde a un requerimiento de Colpensiones y aporta documentos.
136	6/08/2021	Oficio BZ2021_8795361-1861053 emitido por Colpensiones en respuesta a la petición por la cual se solicitó “ <i>copia del dictamen PCL SML No 1074 de 2005 con constancia de ejecutoria</i> ”. La entidad entregó copia de los documentos solicitados.
13-14	11/08/2021	Oficio emitido por Colpensiones en respuesta al radicado No. 2021-9177364 del 11 de agosto de 2021, por el cual indica que “ <i>para la realización del trámite de [calificación de pérdida de capacidad laboral] es necesario subsanar los errores relacionados en la siguiente tabla (...) La historia clínica no presenta anotaciones por el médico tratante en el último semestre, en este sentido se desconoce su estado actual de salud, razón por la cual para continuar con el trámite es indispensable que sea radicada la historia clínica completa y actualizada</i> ”.
122-125	Sin fecha	Informe técnico de investigación realizado por COSINTE LTDA., a solicitud de Colpensiones del 4 de enero de 2021. El objeto de la investigación era determinar la dependencia económica de <i>Jaime</i> . Las conclusiones del informe fueron las siguientes: “ <i>SI SE ACREDITÓ el contenido y la veracidad de la solicitud presentada por Jaime, una vez analizadas y revisadas cada una de las pruebas aportadas en la presente investigación administrativa. De acuerdo a la información verificada, cotejo de documentación, entrevistas y trabajo de campo, se logró confirmar que el señor Jaime,</i>

		<i>depende económicamente y de manera total de su progenitora la señora Margoth, situación que se dio hasta el día 06 de octubre de 2003, fecha de deceso de la causante. Teniendo en cuenta las condiciones médicas del solicitante, ya que cuenta con una pérdida de capacidad laboral del 70.25%, debido a que padece de retraso mental grave, situación que no le permite realizar ninguna actividad que le pueda generar ingresos para su sustento, tampoco recibe pensión.”</i>
--	--	---

**Respuesta de la parte demandante**

28. Por mensaje de correo electrónico del 13 de abril de 2023, el apoderado de la parte actora respondió el auto de 28 de marzo de 2023<sup>26</sup>. Manifestó que, debido a su situación de discapacidad, el señor *Jaime* nunca ha tenido fuentes propias de ingresos, ni ha desempeñado actividad económica alguna. Añadió que antes de su fallecimiento, la madre del demandante siempre le dio sustento económico y sufragó todas sus necesidades.

29. Agregó que después de la muerte de sus padres, el señor *Jaime* continuó viviendo en la casa de su abuela materna, y depende económicamente de su hermana.

**II. CONSIDERACIONES**

**1. Competencia**

30. La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

**2. Análisis de procedencia de la acción de tutela**

31. En primer lugar, la Sala considera necesario verificar si, en el presente caso, se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Sólo en el evento de que ello sea así, corresponderá plantear el manejo del caso, definir el problema jurídico y exponer el esquema para resolverlo.

**2.1.Legitimación por activa**

32. El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona puede interponer la acción de tutela *“por sí misma o por quien actúe en su nombre”*. En desarrollo de lo anterior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991<sup>27</sup> define

<sup>26</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Ana.pdf*”.  
<sup>27</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 10. *“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal*

los titulares de la acción. En concreto, consagra que la tutela podrá ser interpuesta: (i) directamente por el interesado; (ii) por intermedio de un representante legal, caso de los menores de edad y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de un agente oficioso; o, (v) a través de la Defensoría del Pueblo o del personero municipal<sup>28</sup>.

33. Sobre la figura de la agencia oficiosa, la sentencia SU-055 de 2015, consideró que, para su configuración, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: *“(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento sólo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional. La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales”*.

34. Es importante destacar que el artículo 6 de la Ley 1996 de 2019, mediante la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, establece que: *“todas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y obligaciones, y tienen capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos. En ningún caso la existencia de una discapacidad podrá ser motivo para la restricción de la capacidad de ejercicio de una persona”*.

35. En este caso, la tutela fue presentada por Ana a través de apoderado judicial<sup>29</sup>, como agente oficiosa de su hermano, Jaime, quien es la persona cuyos derechos fundamentales se alegan vulnerados como consecuencia de la negativa de Colpensiones a reconocer la pensión de sobrevivientes.

36. Al respecto se tiene que, de conformidad con la valoración médica laboral realizada el 15 de diciembre de 2005 por Medicina Laboral Pensiones del ISS, el señor Jaime padece de *“retraso mental grave – secuelas de trauma craneoencefálico”* y *“no puede decidir por sí mismo”*<sup>30</sup>. Además, en el marco del proceso de adjudicación judicial de apoyos que se surtió ante el Juzgado Veintidós de Familia del Circuito de Bogotá, se practicó una valoración a cargo de Medicina Legal, que concluyó que Jaime presenta una discapacidad mental

---

*circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”*.

<sup>28</sup> De conformidad con los artículos 46 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales pueden interponer acciones de tutela para proteger los derechos fundamentales de terceros.

<sup>29</sup> Se aportó poder otorgado en cumplimiento de los requisitos legales (archivo “01Demanda.pdf”, folios 8 y 9).

<sup>30</sup> Expediente digital. Archivo “02Anexos.pdf”. folio 1.

absoluta en los términos de la Ley 1306 de 2009, y que “*no tiene capacidad para administrar sus bienes y disponer de ellos*”<sup>31</sup>.

37. Ahora bien, a pesar de que la agente oficiosa no manifestó expresamente actuar en tal calidad, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “*se ha aceptado la legitimación del agente siempre que de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal (...)*”<sup>32</sup>. En estos términos y en virtud de las razones expuestas, es posible determinar que el titular de los derechos no puede actuar por sí mismo. De conformidad con lo anterior, está demostrado que *Ana* actúa como agente oficiosa de su hermano, *Jaime*. En consecuencia, la solicitud de amparo cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.

## 2.2.Legitimación por pasiva

38. Las acciones de tutela pueden dirigirse en contra de autoridades y particulares, siempre que tengan capacidad legal para ser llamados a responder por la presunta vulneración o amenaza de los derechos invocados<sup>33</sup>. Del expediente se evidencia que mediante Resoluciones No. 18833 de 23 de mayo de 2012, GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013 y SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, el ISS (en el caso del primer acto) y Colpensiones (en el caso de los dos últimos) negaron las solicitudes de reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a *Jaime*, en calidad de hijo en condición de invalidez de *Margoth*.

39. En virtud de lo anterior, Colpensiones es la entidad que tiene la aptitud legal para responder por los derechos pensionales de *Jaime*<sup>34</sup>. Asimismo, se evidencia que dicha entidad, con la expedición de los actos administrativos antes mencionados, es quien, según el escrito de tutela, vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana y mínimo vital del accionante. Por tal motivo, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva en el presente caso.

## 2.3.Inmediatez

40. De conformidad con el artículo 86 superior, las personas pueden interponer la acción de tutela en todo tiempo y lugar. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que, si bien no existe un término de caducidad en tutela, lo cierto es que debe interponerse en un tiempo razonable. De otro modo, quedaría

---

<sup>31</sup> Expediente digital. Archivo “02Anexos.pdf”. folio 8.

<sup>32</sup> Sentencias T-452 de 2001, T-197 de 2003, T-652 de 2008, T-275 de 2009 y T-072 de 2019.

<sup>33</sup> En los términos de los artículos 86 de la Constitución y 1º, 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991. Sentencia T-188 de 2020.

<sup>34</sup> De conformidad con el Decreto 2011 de 2012, artículos 2 y 3, Colpensiones subrogó las funciones del Instituto de Seguros Sociales.

desnaturalizada la función de protección urgente de derechos atribuida a este mecanismo judicial<sup>35</sup>.

41. La jurisprudencia ha entendido por tiempo razonable, que haya transcurrido un tiempo prudencial y adecuado<sup>36</sup>, que debe ser estudiado por el juez según las circunstancias particulares del caso<sup>37</sup>. Sin embargo, este requisito se flexibiliza cuando, además de estar ante una persona de especial protección constitucional, se verifique<sup>38</sup>: a) que la vulneración es permanente en el tiempo y que; b) debido a la especial situación de la persona, se convierta en desproporcionado adjudicarle la carga de acudir ante un juez de tutela de forma expedita, como ocurre en los casos de personas en estado de indefensión, de abandono, de minoría de edad, de incapacidad física, entre otros.

42. En el presente caso, se tiene que Colpensiones, mediante Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de *Jaime*, bajo el argumento de que no se allegó el dictamen de pérdida de capacidad laboral, necesario para demostrar la condición de invalidez. Posteriormente, el accionante solicitó la calificación de pérdida de capacidad laboral, petición que fue negada por la entidad mediante oficio de 11 de agosto de 2021. Ante dicha negativa, el 9 de noviembre de 2022 promovió acción de tutela. Así, transcurrieron 15 meses entre los hechos presuntamente vulneradores y la presentación de la acción de tutela.

43. Al respecto, esta Corporación ha dispuesto en forma reiterada, que cuando el asunto trata sobre prestaciones periódicas, como el reconocimiento de una pensión y el no pago de sus mesadas, se constituye una afectación continua de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. De ahí que el mecanismo constitucional puede formularse en cualquier tiempo mientras perdure la violación<sup>39</sup>. Adicionalmente, la Corte ha sostenido que cuando la parte accionante se encuentra en situación de debilidad manifiesta, la exigencia de la interposición de la acción de tutela en un plazo breve y preclusivo, puede resultar desproporcionada<sup>40</sup>.

44. En este caso, a pesar del tiempo que transcurrió entre la decisión de Colpensiones de negar la pensión de sobrevivientes solicitada y la presentación de la acción de tutela, las circunstancias personales de *Jaime* permiten concluir que el lapso transcurrido no es irrazonable. Lo anterior, porque la presunta vulneración de los derechos fundamentales permanece en el tiempo, es decir, continúa y es actual, por cuanto sigue sin disfrutar de la pensión de sobrevivientes derivada de la muerte de su madre, a la que considera tener derecho. En efecto, está probado que *Jaime* carece de fuentes de ingreso y

---

<sup>35</sup> Sentencia T-250 de 2020.

<sup>36</sup> Sentencias T-171 de 2018 y T-423 de 2019.

<sup>37</sup> Sentencia T-291 de 2017.

<sup>38</sup> Sentencia T-345 de 2009, reiterada por las Sentencias T-291 de 2017 y SU-508 de 2020.

<sup>39</sup> Sentencias T- 328 de 2004, T-158 de 2006, T-488 de 2015 y T-532 de 2017.

<sup>40</sup> Sentencias T-290 de 2020, T-1028 de 2010 y T-087 de 2018, entre otras.

nunca ha desarrollado actividades económicas<sup>41</sup>, dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra por su condición de discapacidad cognitiva, que además lo hace dependiente de terceros para la toma de decisiones, así como para la satisfacción de necesidades básicas de autocuidado y sobrevivencia<sup>42</sup>. Conforme a estas consideraciones, la Sala concluye que el requisito de inmediatez se satisfizo en el caso concreto<sup>43</sup>.

## 2.4. Subsidiariedad

45. En virtud del principio de subsidiariedad, la tutela procede como mecanismo principal (artículo 86 C.P.<sup>44</sup>), cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger sus derechos<sup>45</sup>. En cada caso concreto, el juez constitucional deberá verificar, de un lado, la existencia de un mecanismo judicial para garantizar los derechos del accionante y, del otro, la idoneidad y eficacia de aquel para restablecer de forma oportuna, efectiva e integral los derechos invocados<sup>46</sup>. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal<sup>47</sup>.

46. Así, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. De igual manera, ante la existencia de medios judiciales idóneos y eficaces, el amparo procederá transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable<sup>48</sup>.

47. Cuando se plantean controversias relacionadas con el reconocimiento y pago de pensiones, en principio, se cuenta con mecanismos ordinarios ante las jurisdicciones ordinaria laboral o de lo contencioso administrativo. Sin embargo, la Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el

<sup>41</sup> De acuerdo a las manifestaciones realizadas por la parte actora en escrito remitido el 12 de abril de 2023. Expediente digital. Archivo “*Rta. Ana.pdf*”.

<sup>42</sup> Según las conclusiones realizadas por las valoraciones realizadas por Medicina Laboral del ISS y Medicina Legal. Expediente digital. Archivo “*02Anexos.pdf*”. folios 1 y 8.

<sup>43</sup> La Sentencia T-290 de 2020 estudió un caso similar, en el que el accionante padecía una discapacidad absoluta que lo hacía dependiente de terceros permanentemente. En esa oportunidad la Corte encontró satisfecho el requisito de inmediatez, a pesar de que habían transcurrido más de 20 meses entre el acto de la entidad y la presentación de la acción de tutela.

<sup>44</sup> Ver el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución y del numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

<sup>45</sup> “*Procede como mecanismo definitivo cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las circunstancias del caso que se estudia*”. Sentencia T-188 de 2020. Ver además las Sentencias T-800 de 2012, T-436 de 2005 y T-108 de 2007.

<sup>46</sup> Sobre el particular, la Corte ha establecido que “*el medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Además, debe ser un medio eficaz, esto es, que debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho*”. Sentencia T-040 de 2016.

<sup>47</sup> Asimismo, el juez de tutela debe tener en cuenta que no puede suplantar al juez ordinario. Ver al respecto la Sentencia T-235 de 2018.

<sup>48</sup> Sentencias T-1028 de 2010 y T-087 de 2018, entre otras.

reconocimiento de un derecho pensional<sup>49</sup> en eventos en los que el amparo lo solicita un (i) sujeto de especial protección constitucional y se establece además que: “(ii) *la falta de pago de la prestación genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital*, (iii) *se ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos*, y (iv) *aparec[en] acreditadas siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados*”<sup>50</sup>. Demostrada previamente la calidad de sujeto de especial protección constitucional del señor *Jaime*, a continuación, la Sala estudiará los requisitos para verificar la procedencia de la acción de tutela en materia de subsidiariedad en el caso concreto:

(i) Que la falta de reconocimiento y pago haya generado un alto grado de afectación a los derechos fundamentales del accionante, en particular el derecho fundamental al mínimo vital.

48. De acuerdo con lo que se evidencia en el expediente, *Jaime* carece de recursos económicos para solventar una subsistencia digna. Esto porque, en un primer momento, dependió económicamente de su madre y, posteriormente, de su hermana luego de la muerte de aquella<sup>51</sup>. Según lo manifiesta la parte actora, el señor *Jaime* nunca ha desempeñado actividad económica alguna, y tampoco goza de una pensión u otro ingreso<sup>52</sup>. Por tanto, actualmente se encuentra desamparado y sin la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, pues no puede realizar ningún tipo de labores, de conformidad con la valoración de pérdida de capacidad laboral<sup>53</sup>.

49. Así mismo, el accionante se encuentra categorizado en el Grupo C1 Sisbén IV, lo cual lo sitúa dentro de la categoría de personas “*vulnerables*”, según la clasificación que realiza ese sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales. En virtud de esa circunstancia, está afiliado al régimen subsidiado de salud a través de Capital Salud EPS-S.

50. Estos elementos, valorados en conjunto, permiten concluir que la falta de pago de la prestación pensional reclamada puede generar una afectación al mínimo vital del demandante.

(ii) Que se haya desplegado cierta actividad administrativa o judicial tendiente a la protección de sus derechos fundamentales.

<sup>49</sup> Sentencias T-427 de 2011, T-281 de 2016, T-836 de 2006, T-300 de 2010, T-868 de 2011 y T-732 de 2012, entre otras.

<sup>50</sup> Sentencia T-1046 de 2007. Estos requisitos fueron definidos por la Sentencia T-634 de 2002 y reiterados por las sentencias T-050 de 2004, T-159 de 2005, T-427 de 2011, T-290 de 2020 y T-264 de 2021, entre otras.

<sup>51</sup> Esta manifestación coincide con las conclusiones del documento “*Informe técnico de investigación*” elaborado por COSINTE LTDA., a solicitud de Colpensiones. Expediente digital. Archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*” folios 122 a 127.

<sup>52</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Ana.pdf*”.

<sup>53</sup> Expediente digital. Archivo “*02Anexos.pdf*”. folio 1.

51. La Sala advierte que desde el año 2005<sup>54</sup>, se solicitó ante el ISS el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a favor de *Jaime*. Dicha solicitud fue negada por el ISS y posteriormente por Colpensiones, mediante Resoluciones Nos. 18833 de 23 de mayo de 2012 y GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013, respectivamente. Estas decisiones se fundamentaron en la falta de documentación necesaria, porque no se aportó copia auténtica de la sentencia de interdicción ni el dictamen de pérdida de capacidad laboral, con fecha de expedición inferior a 3 años de antelación. En el proceso se acreditó que, con posterioridad a dichas decisiones, la parte actora adelantó diversas gestiones ante autoridades administrativas y judiciales, orientadas a obtener una nueva calificación de pérdida de capacidad laboral y un pronunciamiento judicial.

52. Cumplidas estas gestiones, en el año 2020 se elevó una nueva solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, que fue negada por Colpensiones por Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, porque a juicio de la entidad, no se presentó un dictamen de pérdida de capacidad laboral. En atención a esta situación, se solicitó una nueva calificación de pérdida de capacidad laboral, petición que fue negada por la entidad mediante oficio de 11 de agosto de 2021, por no haberse presentado la documentación necesaria.

53. El siguiente cuadro ilustra las diversas gestiones promovidas por la parte actora para obtener el reconocimiento del derecho pensional:

Fecha	Descripción
31/05/2005	Primera solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes elevada por el accionante.
9/05/2008	Petición presentada por <i>Jaime</i> . Solicitó que se informen las razones por las cuales se archivó la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes presentada el 31 de mayo de 2005. Igualmente solicita que se desarchivé el proceso y se continúe con la actuación.
3/09/2010	Petición presentada por <i>Jaime</i> . Solicitó que se resuelva la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes presentada el año 2005.
23/05/2012	Resolución No 18833 de 23 de mayo de 2012, por medio de la cual el ISS negó el reconocimiento de la prestación. Se le indica que debe aportar, entre otros documentos, la copia auténtica de la sentencia que decreta la interdicción. La decisión fue reiterada posteriormente por Resolución GNR 236984 de 20/09/2013.
03/03/2016	El demandante solicitó a Colpensiones la práctica de nuevo dictamen de pérdida de capacidad laboral.
24/07/2017	Oficio expedido por Asalud Ltda., entidad que gestionaba las calificaciones de PCL. En el documento se le informa a <i>Jaime</i> que “ <i>NO es pertinente realizar una nueva calificación</i> ”, ya que el dictamen emitido por el ISS el 15 de diciembre de 2005, se encuentra en firme.

<sup>54</sup> En el expediente administrativo se encuentra una solicitud presentada por el padre del accionante el 26 de mayo de 2005 (archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*” fl. 97-99). Sin embargo, la primera respuesta de la entidad (en ese momento, el ISS) solamente hace referencia a solicitudes radicadas en mayo de 2008 y octubre de 2010 (“*Rta. Colpensiones.pdf*” fls. 118-119).



27/02/2018 <sup>55</sup>	Radicación de demanda de interdicción (que fue resuelta como adjudicación judicial de apoyos) ante juzgados de familia. El proceso terminó el 10/03/2020, cuando el juez designó a Ana (hermana) para que, “ <i>en nombre y representación del demandante, tomara las decisiones y preferencias en calidad de apoyo, para que adelante las gestiones ante Colpensiones, así como la administración de la pensión</i> ”.
28/12/2020	Última solicitud de reconocimiento de pensión de sobrevivientes.
05/03/2021	Resolución No SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, por la cual se negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. La razón principal de la decisión fue que, a juicio de la entidad, el documento aportado no era un dictamen de PCL, sino una “ <i>evaluación médica</i> ”. No se explicaron las razones para sustentar esta postura.
11/08/2021	Oficio emitido por Colpensiones en respuesta al radicado No. 2021-9177364 del 11 de agosto de 2021, en el cual indica que “ <i>para la realización del trámite de [calificación de pérdida de capacidad laboral] es necesario subsanar los errores relacionados en la siguiente tabla (...) La historia clínica no presenta anotaciones por el médico tratante en el último semestre, en este sentido se desconoce su estado actual de salud, razón por la cual para continuar con el trámite es indispensable que sea radicada la historia clínica completa y actualizada</i> ”.

54. En resumen, la Sala evidencia que se ha desplegado una conducta diligente encaminada a la protección de los derechos fundamentales de Jaime.

(iii) Que aparezcan acreditadas -siquiera sumariamente- las razones por las cuales los medios de defensa judiciales ordinarios son ineficaces para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente afectados o, en su lugar, se está en presencia de un perjuicio irremediable.

55. La Sala advierte que el proceso ordinario laboral ante la jurisdicción ordinaria<sup>56</sup> no resulta idóneo, así como tampoco eficaz. En efecto, la grave enfermedad que padece Jaime, que consiste en una “*discapacidad mental absoluta*” y que, de acuerdo con la evaluación de pérdida de capacidad laboral y la valoración realizada por Medicina Legal, le impide valerse por sí mismo, permiten establecer que es una persona que, por su condición, es sujeto de especial protección constitucional. Esta situación de discapacidad cognitiva le hace imposible desempeñar cualquier labor para sostenerse económicamente. Asimismo, se evidencia que “*requiere supervisión para satisfacer sus necesidades básicas de autocuidado y sobrevivencia*”<sup>57</sup>.

56. Ante estas circunstancias, los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos, así como tampoco eficaces. No son idóneos, pues en este caso no solo se discute el reconocimiento de una pensión, sino que el caso tiene relación con una persona en situación de discapacidad, que ha buscado el reconocimiento de

<sup>55</sup> Información extraída de la página de consulta de procesos judiciales de la Rama Judicial (<https://procesos.ramajudicial.gov.co/>). Radicado 11001311002220180014400.  
<sup>56</sup> De conformidad con la información que reposa en el expediente, *prima facie*, esta sería la jurisdicción competente para conocer el asunto, en tanto la causante no ostentó la calidad de empleada pública. Al respecto, véase, entre otros, el auto 954 de 2021 de la Corte Constitucional.  
<sup>57</sup> Expediente digital. Archivo “02Anexos.pdf”. folio 8.

su pensión por 18 años. No son eficaces, dado que someter a una persona sin ingresos a un proceso de duración considerable, con los consecuentes costos asociados, resulta desproporcionado. Con todo, la falta de interposición de los medios de control ordinarios de ninguna manera puede ser imputable a *Jaime*, por su condición<sup>58</sup>. Por tal motivo, se satisface el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, y se verifica su procedencia como mecanismo definitivo de protección de los derechos invocados.

57. Acreditada la procedencia de la acción de tutela en el presente asunto, la Sala definirá el problema jurídico y señalará el esquema de solución.

### **3. Planteamiento del problema jurídico y esquema de solución.**

58. De acuerdo con los hechos descritos, el **problema jurídico** consiste en determinar si se configura una vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital de *Jaime*, como consecuencia de la decisión adoptada por Colpensiones, consistente en negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como hijo en situación de discapacidad, con fundamento en no haber aportado un dictamen de pérdida de capacidad laboral.

59. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se ocupará de los siguientes temas: (i) el derecho fundamental a la seguridad social de las personas en situación de discapacidad; (ii) la pensión de sobrevivientes de hijos en condición de invalidez y requisitos para el reconocimiento; y (iii) el exceso ritual manifiesto en actuaciones administrativas; y, finalmente, decidirá el caso concreto, para lo cual, (iv) estudiará si el actor tiene derecho al reconocimiento pensional que reclama, y (v) analizará la actuación de Colpensiones durante todo el trámite administrativo, a fin de verificar si la entidad dio cumplimiento a sus deberes constitucionales y legales de protección de personas en situación de discapacidad.

### **4. El derecho fundamental a la seguridad social de las personas en situación de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia.**

60. La seguridad social como derecho fundamental por conexidad se discutió durante los primeros años de la vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991; sin embargo, posteriormente, la jurisprudencia reconoció el carácter fundamental del derecho a la seguridad social de manera autónoma<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> En la Sentencia T-264 de 2021 se indicó: “Además de lo anterior, se evidencia que su hermana, a través de apoderado judicial, no acudió a la jurisdicción ordinaria para controlar la legitimidad de las Resoluciones RDP016683 del 17 de julio de 2020 y RDP 021897 del 25 de septiembre de 2020, sin embargo, dicha conducta no puede atribuírsele a Didier José Rengifo Amariles, pues es un sujeto de especial protección constitucional, pues padece de una discapacidad cognitiva lo cual, según la historia clínica, implica que no puede valerse por “él mismo”.

<sup>59</sup> Sentencias T-020 de 2016, T-128 de 2015, T-896 de 2014, T-338 de 2012, T-232 de 2011, T-376 de 2011, T-505 de 2011, entre otras.

61. El inciso 2 del artículo 13 de la Constitución dispone que “*el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real, efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados*”. El inciso 3 de la misma norma contempla una protección especial de las personas en estado de debilidad manifiesta, que como ha sido desarrollada jurisprudencialmente, incluye a los sujetos que, por su grave condición de salud, se encuentren en una posición desventajosa respecto de la generalidad de personas.

62. En concordancia, la sentencia T-093 de 2016 dispuso que el Estado tiene las siguientes obligaciones: “*i) otorgar las condiciones necesarias para que las personas en situación de discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones a los demás; ii) sancionar los maltratos o abusos que se presenten y a su vez, el deber de velar por la protección integral de las personas que se encuentra en circunstancia de vulnerabilidad; y por último; iii) adelantar diversas políticas públicas en las que se contemple, la previsión, rehabilitación e integración social de los grupos de especial protección*”<sup>60</sup>.

63. En efecto, si bien el deber de atención y protección especial de las personas en situación de discapacidad es predicable de todas las autoridades públicas, dicha obligación se refuerza en el caso de las administradoras de pensiones, toda vez que (i) son las encargadas de materializar los principios y los objetivos del sistema de seguridad social, y (ii) en razón de sus competencias, puesto que tienen entre sus usuarios frecuentes a personas que hacen parte de ese grupo poblacional. En este orden de ideas, estas entidades tienen la obligación de disponer las medidas necesarias para superar obstáculos, garantizar el acceso a los derechos y hacer efectivas las garantías constitucionales.

64. La sentencia T-575 de 2017 retomó esas obligaciones y añadió que el mandato constitucional de trato igual comporta una especial obligación de protección para las personas en condición de discapacidad, la cual se aplica a distintos ámbitos, dentro de los cuales se incluyen las pensiones; en ese sentido, advirtió que “*en lo posible se debe ofrecer a este grupo de especial protección los apoyos necesarios para enfrentar las barreras físicas o sociales que limitan sus posibilidades de gozar de una vida digna y, se deben sancionar los actos de maltrato o abuso que se despliegan en contra de la población que se encuentre en circunstancia de vulnerabilidad*”<sup>61</sup>.

65. En línea con esas consideraciones, posteriormente la Corte indicó algunos aspectos que tienen un tratamiento particular en el caso de las personas en situación de discapacidad, en los que el derecho fundamental a la seguridad social se concreta en temas como los siguientes: (i) la necesidad de aportar sentencia judicial para ser titular de la pensión de sobrevivientes; (ii) los requisitos para acceder a dicho beneficio pensional; y (iii) la determinación de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral en casos de

---

<sup>60</sup> Sentencia T-093 de 2016.

<sup>61</sup> Sentencia T-575 de 2017.

enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas<sup>62</sup>. Sobre algunos de estos elementos se profundizará en el siguiente acápite.

## **5. La pensión de sobrevivientes de hijos en situación de invalidez<sup>63</sup> y la afectación del derecho al mínimo vital. Requisitos para su reconocimiento. Reiteración de jurisprudencia**

66. Los artículos 46 y siguientes de la Ley 100 de 1993 reglamentan el derecho a la pensión de sobrevivientes. De conformidad con esas normas, aquel es un derecho que se origina cuando una persona pensionada por vejez o invalidez, o un afiliado al sistema<sup>64</sup>, fallece, generando una prestación económica a favor de los miembros del grupo familiar que dependían del causante, con el propósito de superar las contingencias económicas derivadas de su muerte<sup>65</sup>. Su finalidad es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad<sup>66</sup>, y constituye una garantía para satisfacer el mínimo vital de quienes tenían una relación de dependencia. En esta medida, es un mecanismo creado por el legislador para hacer efectivos los principios de solidaridad y universalidad que rigen el servicio público a la seguridad social, conforme se establece en el artículo 48 de la Constitución Política<sup>67</sup>.

67. Al respecto, en la sentencia **T-776 de 2008**, esta Corporación dispuso que la pensión de sobrevivientes 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<sup>68</sup>.

68. En la misma línea, la sentencia T-392 de 2020 sostuvo que el acceso a la pensión de sobrevivientes es un derecho fundamental, ya que (i) de su reconocimiento y pago depende la garantía del mínimo vital de los beneficiarios; y (ii) los directamente beneficiados son sujetos de especial protección constitucional (adultos mayores, niños y personas con discapacidad), que además se encuentran en una situación de desamparo.

---

<sup>62</sup> Sentencia T-264 de 2021.

<sup>63</sup> La sentencia C-458 de 2015 declaró la exequibilidad de la expresión “hijo inválido”. Sobre el particular, la sentencia T-122 de 2010 señaló que los conceptos de discapacidad e invalidez son disímiles, siendo el último una especie dentro del género de las discapacidades. En esa oportunidad, la Corte precisó que “*la invalidez ha sido asumida en el contexto internacional como la reducción de la capacidad para el trabajo a consecuencia de limitaciones físicas o mentales debidamente probadas. Esta idea ha sido adoptada en el contexto jurídico nacional, que define a la invalidez como una pérdida que excede el 50% de la facultad para laboral, lo que presupone la valoración de la merma*”.

<sup>64</sup> Si quien fallece es un afiliado que aun no se ha pensionado, se debe cumplir el requisito de semanas cotizadas que contempla el numeral 2 del artículo 46 de la ley 100 de 1993.

<sup>65</sup> Sentencia C-1176 de 2001.

<sup>66</sup> Sentencia C-1094 de 2003.

<sup>67</sup> Sentencia T-471 de 2014.

<sup>68</sup> Sentencias T-776 de 2008 y C-002 de 1999.

69. Por tal motivo, esa providencia dispuso que la negativa injustificada de las administradoras de fondos de pensiones en reconocer el derecho a la sustitución pensional o a la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios del causante (pensionado o afiliado), se traduce en una vulneración de derechos fundamentales a determinados sujetos de especial protección constitucional.

70. Ahora bien, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, prevé quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. En lo que hace referencia a los hijos, el literal c), indica que:

*“Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:*

*c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez, se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993”.* (Subrayado fuera de texto).

71. Como se infiere de la norma transcrita, para que se reconozca la pensión de sobrevivientes en estos eventos, es necesario demostrar (i) la relación filial; (ii) que el hijo se encuentra en situación de invalidez; y (iii) la dependencia económica frente al causante. A continuación, la Sala desarrollará el segundo y el tercer requisito, con especial énfasis en las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte para la garantía de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

### **5.1.La determinación de la situación de invalidez**

72. A efectos de determinar la situación de invalidez, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 remite al artículo 38 de la misma norma, que exige una calificación de pérdida del 50% o más de su capacidad laboral. Al respecto, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, señala que le corresponde al ISS –hoy Colpensiones–, a las ARL, a las EPS y a las compañías de seguros que asumen los riesgos de invalidez y muerte, en primera instancia, determinar la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. El proceso de calificación debe surtir de acuerdo con la normatividad vigente y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de su realización.

73. Pese a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte ha señalado de forma reiterada que, para efectos de determinar la invalidez de una persona, las administradoras de pensiones pueden recurrir a otros medios de prueba y deben valorar el conjunto los elementos de prueba allegados por el solicitante.

74. Así, la sentencia **T-859 de 2004** advirtió que, en casos de personas que presentan una discapacidad mental severa, *“el no reconocimiento de la sustitución pensional, sin haber tenido en cuenta la totalidad del acervo probatorio, (...) constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a la misma, teniendo en cuenta su condición síquica”*<sup>69</sup>.

75. En concordancia, la sentencia **T-730 de 2012** precisó que, para efectos de determinar la incapacidad de una persona, es necesario hacer una valoración en conjunto del acervo probatorio que reposa en el expediente. De manera que, si se allegan documentos diferentes que prueben la invalidez, por ejemplo, un dictamen de medicina legal o una sentencia de interdicción, estos deberán ser tenidos como pruebas válidas de la situación de invalidez.

76. Posteriormente, la sentencia **T-373 de 2015** dispuso que las normas que rigen el procedimiento de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes deben ser analizadas en concordancia con el principio de libertad probatoria, que deriva del debido proceso, y añadió que *“(...) aunque los artículos que regulan el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de un familiar en situación de discapacidad, postulan que es inválido quien presenta una pérdida de capacidad laboral superior al 50% y tal circunstancia se prueba mediante un dictamen expedido por las autoridades competentes, esto no obsta para que se admita la presentación de otros medios que sean igualmente conducentes y que sean de utilidad para la formación del convencimiento del juez, o para demostrar la pérdida de capacidad laboral del beneficiario”*<sup>70</sup>.

77. Así, la jurisprudencia de la Corte ha concluido de forma sostenida que, en materia pensional, se aplica un régimen de libertad probatoria para acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a las prestaciones que se reclaman<sup>71</sup>, y que existen diversos medios de prueba idóneos para acreditar la situación de invalidez en el ámbito del trámite para acceder a la pensión de sobrevivientes<sup>72</sup>. En esta línea, *“la imposición de formas o ritos no consagrados en las normas vigentes, como aquel de aportar copia auténtica de los dictámenes médicos de pérdida de capacidad laboral, u otros documentos de igual importancia, supone la creación de requisitos extralegales que hacen más dificultoso el acceso a los derechos pensionales”*<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Sentencia T-859 de 2004.

<sup>70</sup> Sentencia T-373 de 2015.

<sup>71</sup> Sentencia T-392 de 2020.

<sup>72</sup> Criterio reiterado en las sentencias T-471 de 2014, T-735 de 2015, T-501 de 2019, T-392 de 2020, T-290 de 2020, T-264 de 2021 y T-390 de 2022, entre otras.

<sup>73</sup> Sentencia T-187 de 2016.

## 5.2.La dependencia económica frente al causante

78. El desarrollo jurisprudencial del concepto de dependencia económica ha llevado a la Corte a sostener que no es necesario demostrar la carencia total y absoluta de recursos. Por el contrario, ha dispuesto que *“basta la comprobación de la imposibilidad de mantener el mínimo existencial que les permita a los beneficiarios obtener ingresos indispensables para subsistir de manera digna”*<sup>74</sup>. En ese sentido, se cumple con la dependencia económica cuando se acredita *“(i) la falta de condiciones materiales mínimas en cabeza de los beneficiarios del causante de la pensión de sobrevivientes, para auto proporcionarse o mantener su subsistencia; y, además (ii) la presencia de ciertos ingresos no constituye la falta de la misma, ya que tan solo se es independiente cuando puede por sus propios medios mantener su mínimo de subsistencia en condiciones dignas”*<sup>75</sup>.

79. Esta Corporación ha construido algunos criterios para identificar cuándo una persona es o no dependiente económicamente para efectos de determinar su derecho a la pensión de sobrevivientes, tales como: (i) para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna<sup>76</sup>; (ii) el salario mínimo no es determinante de la independencia económica<sup>77</sup>; y (iii) no constituye independencia económica recibir otra prestación<sup>78</sup>. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera respecto de la pensión de sobrevivientes, como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993; (iv) la independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional<sup>79</sup>; (v) los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes<sup>80</sup>; y (vi) poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica<sup>81</sup>.

80. En concordancia, la sentencia T-264 de 2021 destacó que la Corte ha adoptado diferentes alternativas probatorias para probar la condición de dependencia económica. En la sentencia T-546 de 2015, por ejemplo, se encontró probada la existencia económica de la solicitante a través del puntaje del SISBEN, entrevistas a *vecinos, amigos y familiares*, entre otras<sup>82</sup>. En las sentencias T-012 de 2017, T-426 de 2019 y T-617 de 2019, la Corte encontró demostrada la dependencia económica a partir de la lectura de la historia clínica

<sup>74</sup> Sentencia T-012 de 2017 y C-111 de 2006.

<sup>75</sup> Sentencias T-392 de 2022 y T-264 de 2021, entre otras.

<sup>76</sup> Sentencia T-574 de 2002.

<sup>77</sup> Sentencia SU-995 de 1999.

<sup>78</sup> Sentencia T-281 de 2002.

<sup>79</sup> Sentencias T-574 de 2002 y T- 996 de 2005

<sup>80</sup> Sentencia T-076 de 2003

<sup>81</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, fallo del 9 de abril de 2003. Radiación No. 21.360. Retomada en sentencia T-471 de 2014 y otras.

<sup>82</sup> Sentencia T-546 de 2015.

-las patologías que sufría le impedían realizar algún trabajo remunerado alguno-; ii) afirmaciones realizadas por la accionante sobre sus condiciones económicas; iii) y, a través de las declaraciones realizadas por los testigos en el proceso de interdicción que afirmaron en el caso que la solicitante no poseía bienes algunos y, por tanto, necesita de la ayuda de sus hermanos para su manutención<sup>83</sup>.

81. En ese orden de ideas, esta Corporación ha aceptado diversos medios probatorios a través de los cuales se puede llegar al convencimiento sobre la dependencia económica de los solicitantes de la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional<sup>84</sup>.

82. A manera de conclusión de este acápite, valga recordar que la sentencia T-471 de 2014 dispuso que los únicos documentos que se pueden exigir para reconocer una pensión de sobrevivientes como hijo en situación de invalidez, son aquellos que sean necesarios para (i) acreditar la relación filial, (ii) probar que el hijo se encuentra en situación de invalidez y (iii) demostrar la dependencia económica frente al causante. Cualquier exigencia distinta constituye un obstáculo de carácter meramente formal, que conduce a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo, al tiempo que acarrea una afectación grave al mínimo vital y a la vida digna.

## **6. Sobre el exceso ritual manifiesto en las actuaciones administrativas. Reiteración de jurisprudencia<sup>85</sup>**

83. Esta Corporación ha entendido el exceso ritual manifiesto como la *“aplicación desproporcionada de una ritualidad o formalismo, que conlleva desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración del juez o la administración”*<sup>86</sup>. La jurisprudencia ha considerado que el exceso ritual manifiesto aplica no solo en el ámbito judicial, sino también en los procedimientos administrativos, pues estos tienen relación con la consecución de los fines esenciales del Estado, en la medida en que por medio de ellos se puede reconocer o vulnerar un derecho fundamental<sup>87</sup>.

84. A partir de una interpretación conjunta de los artículos 29 y 228 de la Constitución, la Corte ha concluido que en las actuaciones administrativas también impera el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental. La sentencia T-392 de 2020 sostuvo que, si bien las formalidades o ritos son parte de todo proceso, su objetivo es garantizar a las partes intervinientes el cumplimiento de un debido proceso que respete sus

---

<sup>83</sup> Sentencia T-264 de 2021.

<sup>84</sup> Algunos ejemplos de la aplicación de estas reglas en casos de solicitudes de pensión de sobrevivientes para hijos en condición de invalidez, se encuentran en las Sentencias T-577 de 2010, T-140 de 2013, T-471 de 2014 y T-392 de 2020, entre otras.

<sup>85</sup> La providencia retoma las consideraciones desarrolladas en la Sentencia SU-508 de 2020.

<sup>86</sup> Sentencia T-158 de 2012.

<sup>87</sup> Sentencia T-154 de 2018.



derechos. Por esta razón, se incurre en exceso ritual manifiesto cuando se obstaculiza el goce efectivo de los derechos de los individuos, por simples formalismos<sup>88</sup>.

85. Al respecto, la Corte también ha reiterado que las autoridades administrativas gozan de legitimidad para imponer ciertos requisitos a la hora de reconocer derechos o prestaciones económicas a sus usuarios. No obstante, dichas exigencias no pueden convertirse en obstáculos insuperables, porque se podrían traducir en pretextos para desconocer y violar derechos fundamentales<sup>89</sup>.

86. La sentencia T-039 de 2017 indicó que *“la imposición de trámites administrativos excesivos constituye entonces una traba injustificada e inaceptable para el goce efectivo de ciertos derechos fundamentales como la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al pago oportuno de las prestaciones sociales, carga que no debe recaer ni ser soportada por el interesado”*. De igual modo, la Corte concluyó en esa providencia que *“las entidades administradoras de los fondos de pensiones tienen el deber de garantizar los derechos de los asegurados, sin que al respecto se les impongan trabas que impliquen cargas administrativas susceptibles de ser resueltas por las mismas, más no por el trabajador”*.

87. Como se indicó en precedencia, la Constitución protege especialmente los derechos de las personas en situación de discapacidad, por lo que no puede exigírseles que acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes con formalidades no consagradas en la normativa vigente, pues estas actuaciones son desproporcionadas para el ciudadano y representan una carga excesiva para sujetos de especial protección constitucional.

## **7. Solución al caso concreto**

88. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala estudiará si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana de *Jaime*, y establecerá si procede el amparo de los mismos.

89. Teniendo en cuenta que lo que motivó el ejercicio de la acción de tutela fue la expedición de la Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, por la cual se negó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes por no haberse aportado un dictamen de pérdida de capacidad laboral, la Sala constatará, en *primer lugar*, si en el caso concreto se acreditaron las condiciones necesarias para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y, en particular, si la

---

<sup>88</sup> Sentencia T-392 de 2020.

<sup>89</sup> Sentencia T-801 de 2011.

decisión de la entidad de no encontrar demostrada la situación de invalidez se ajustó a las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte Constitucional.

90. Adicionalmente y en atención a las particularidades del caso, en el que se observa que la parte actora lleva 18 años buscando el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, la Sala considera necesario estudiar, en un *segundo momento*, la actuación de Colpensiones durante todo el trámite administrativo, a fin de verificar si la entidad dio cumplimiento a sus deberes constitucionales y legales de protección de personas en situación de discapacidad, y en particular, si garantizó los derechos del accionante durante toda la actuación administrativa.

### **7.1.La acreditación de los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en el caso concreto**

91. En primer lugar, la Sala observa que en el caso concreto se cumple el requisito establecido en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 para el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, en relación con la cotización de cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento de la causante. Al respecto, la Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, refirió que la causante falleció el 6 de octubre de 2003, y que se reportaron cincuenta semanas cotizadas antes del fallecimiento. Aún cuando el registro de liquidación realizada por el ISS<sup>90</sup> guarda diferencias con la liquidación de Colpensiones<sup>91</sup>, en ambos casos se acredita la cotización de 50 semanas, previamente al 6 de octubre de 2003<sup>92</sup>. Tal conclusión no fue controvertida por la entidad accionada, y tiene respaldo en los actos administrativos expedidos por ella.

92. En segundo lugar, dado que la pensión de sobrevivientes fue concedida inicialmente al padre del accionante, quien la disfrutó hasta su muerte, es importante precisar que en este caso no se trata de una “sustitución de la sustitución pensional”, figura que no está permitida en el ordenamiento jurídico<sup>93</sup>, sino del eventual reconocimiento a favor del peticionario de la pensión de sobrevivientes por la muerte de la causante, en tanto al momento del deceso reuniría los requisitos para acceder a ella.

93. Al respecto, la sentencia T-070 de 2017 aclaró que, *“en los eventos en que se conceda la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional al cónyuge supérstite y se excluya de la misma a un hijo con derecho - ya sea porque no lo reclamó o quedó excluido del reconocimiento dentro del proceso adelantado-, este continúa facultado para solicitar la asignación con posterioridad, sin que ello configure “sustitución de la sustitución pensional”,*

---

<sup>90</sup> Expediente digital. Archivo “Rta. Colpensiones.pdf”, folios 92-93.

<sup>91</sup> Ibid. Folios 53-59.

<sup>92</sup> La misma conclusión se extrae de los datos consignados en la historia laboral del ISS (Archivo “Rta. Colpensiones.pdf”, folios 112-117).

<sup>93</sup> Sentencias T-378 de 1997, T-606 de 2005, T-070 de 2017 y T-578 de 2017, entre otras.

*pues los dos familiares del causante son beneficiarios y tienen derecho a gozar del beneficio*”<sup>94</sup>.

94. Sentado lo anterior y de conformidad con lo expuesto en esta providencia, la Sala constatará si el accionante acreditó los requisitos definidos por la ley y la jurisprudencia para acceder a la pensión de sobrevivientes (la relación filial, la situación de discapacidad y la dependencia económica) y, en especial, si los documentos presentados ante la entidad eran idóneos y suficientes para demostrar la situación de discapacidad.

95. Con respecto a la **relación filial**, la Sala considera que se encuentra satisfecho. En efecto, el registro civil de nacimiento<sup>95</sup> de *Jaime* da cuenta de que su madre es la señora *Margoth*, quien falleció el 6 de octubre de 2003 y respecto de quien se reclama la pensión de sobrevivientes.

96. En torno a la **dependencia económica**, la Sala la evidencia acreditada. Según las pruebas allegadas, la señora *Margoth* se encargó del sostenimiento del accionante hasta su muerte, toda vez que la patología padecida por el accionante, le ha impedido desarrollar actividades laborales o generar fuentes de ingreso propias durante toda su vida. Igualmente se acreditó que, con posterioridad a la muerte de la causante, el accionante dependió económicamente de su padre hasta el fallecimiento de éste, ocurrido en el año 2005<sup>96</sup>.

97. La parte actora manifestó que *Jaime* tampoco percibe una pensión u otro tipo de ingreso que le permita solventar una subsistencia digna, y que, con posterioridad a la muerte de la señora *Margoth*, su cuidado ha estado a cargo de su abuela materna y su hermana *Ana*, quienes le proveen la vivienda y los recursos económicos necesarios para atender sus necesidades básicas<sup>97</sup>. Además, el accionante se encuentra categorizado en el Grupo C1 Sisbén IV, lo cual lo sitúa dentro de la categoría de personas “*vulnerables*”, y está afiliado al régimen subsidiado de salud a través de Capital Salud EPS-S.

98. Las anteriores circunstancias fueron conocidas por Colpensiones, como lo evidencia el “*informe técnico de investigación*”<sup>98</sup> realizado por COSINTE LTDA., a solicitud de esa entidad, en el mes de enero de 2021. Según ese documento, la investigación tenía por objeto determinar la dependencia económica de *Jaime*, y sus conclusiones fueron las siguientes:

*“SI SE ACREDITÓ el contenido y la veracidad de la solicitud presentada por Jaime, una vez analizadas y revisadas cada una de las pruebas aportadas en la presente investigación administrativa.*

---

<sup>94</sup> Sentencia T-070 de 2017.

<sup>95</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*”. fls. 102-103.

<sup>96</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*”. fl. 127.

<sup>97</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Ana.pdf*”. fl. 4.

<sup>98</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*”. fls. 122-127.

*De acuerdo a la información verificada, cotejo de documentación, entrevistas y trabajo de campo, se logró confirmar que el señor Jaime, depende económicamente y de manera total de su progenitora la señora Margoth, situación que se dio hasta el día 06 de octubre de 2003, fecha de deceso de la causante. Teniendo en cuenta las condiciones médicas del solicitante, ya que cuenta con una pérdida de capacidad laboral del 70.25%, debido a que padece de retraso mental grave, situación que no le permite realizar ninguna actividad que le pueda generar ingresos para su sustento, tampoco recibe pensión”<sup>99</sup>.*

99. Por lo expuesto, la Sala evidencia que existió dependencia económica de *Jaime* respecto de su madre, hasta la fecha en que la misma falleció. Igualmente se observa que el accionante no cuenta con ingresos de ningún tipo, ni puede llevar a cabo ninguna actividad laboral<sup>100</sup> que le permita solventar sus necesidades y, por tanto, garantizar su mínimo vital.

100. Finalmente, en lo que se refiere a la ***situación de discapacidad***, el accionante aportó los siguientes documentos para demostrarla:

- Oficio SC ML 1074 de 15 de diciembre de 2005, elaborado por un médico especialista en salud ocupacional adscrito a Medicina Laboral Pensiones del ISS, por el que se practicó Evaluación Médico Laboral a *Jaime*, y en el cual se consignó la siguiente información:

*“Paciente de 22 años con: RETRASO MENTAL GRAVE – SECUELAS DE TRAUMA CRANEO ENCEFALICO.*

*De acuerdo con el Manual Único para la Calificación de Invalidez, su Pérdida de Capacidad Laboral es del SESENTA PUNTO VEINTICINCO POR CIENTO (70.25%) (...)*

*Fecha de Estructuración de la Invalidez: AGOSTO 7 1983*

*NO PUEDE DECIDIR POR SI MISMO”<sup>101</sup>.*

- Examen psiquiátrico forense practicado el 2 de febrero de 2019 por un médico especialista en psiquiatría adscrito a Medicina Legal, a instancias del Juzgado Veintidós de Familia de Bogotá. El examen llegó a las siguientes conclusiones:

*“1. El examinado JAIME presenta en la valoración psiquiátrico clínico actual un diagnóstico de discapacidad intelectual moderada (antes conocido como retardo mental) de probable etiología congénita.*

*2. El examinado JAIME presenta una discapacidad mental absoluta en términos de la ley 1306 de 2009.*

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Así lo concluyó igualmente la valoración realizada por Medicina Legal en el marco del proceso judicial de adjudicación de apoyos (archivo “02Anexos.pdf”, fl. 8).

<sup>101</sup> Expediente digital. Archivo “02Anexos-pdf”. Fl. 1.

3. *El pronóstico del diagnóstico previamente anotado es negativo. El examinado JAIME requiere supervisión para satisfacer sus necesidades básicas de auto cuidado y sobrevivencia*”<sup>102</sup>.

101. La apreciación conjunta de los documentos aportados permite a la Sala concluir que: (i) *Jaime* padece desde su nacimiento una discapacidad cognitiva como consecuencia de un trauma craneoencefálico; (ii) a causa de lo anterior, depende de terceros para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades básicas; (iii) fue calificado por el ISS con una pérdida de capacidad laboral del 70,25%; y (iv) se determinó que la fecha de estructuración se dio en el momento de su nacimiento.

102. Ante las circunstancias señaladas, se concluye de forma clara que *Jaime* se encontraba en una situación de invalidez con anterioridad al fallecimiento de su madre, ocurrido el 6 de octubre de 2003.

103. Ahora bien, el Oficio SC ML 1074 de 15 de diciembre de 2005, fue adjuntado por el accionante a la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes elevada ante Colpensiones el 28 de diciembre de 2020<sup>103</sup>; mediante Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, esa entidad decidió no tener por demostrado el requisito de la situación de invalidez, por cuanto el documento mencionado, en su entender, “*es una valoración médica mas no un dictamen de pérdida de capacidad laboral*”<sup>104</sup>.

104. Para la Sala, tal respuesta contraría los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional sobre la materia, y resulta inadmisibile en el caso concreto, por las siguientes razones:

105. En *primer lugar*, de la lectura del Oficio SC ML 1074 de 15 de diciembre de 2005 se advierte que, *prima facie*, ese documento satisface las condiciones previstas en el Decreto 917 de 1999<sup>105</sup> para ser considerado un dictamen de pérdida de capacidad laboral. En efecto, el dictamen contiene el diagnóstico clínico, la causa de la patología, la calificación de pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez; por último, señala expresamente que se fundamenta en el Manual Único para la Calificación de Invalidez<sup>106</sup>.

106. En *segundo lugar*, aun si en gracia de discusión se admite que el documento señalado no es un dictamen de pérdida de capacidad laboral sino “*una valoración médica*”, no hay duda de que constituye un elemento de prueba que la entidad estaba obligada a estudiar, en virtud del régimen de libertad

---

<sup>102</sup> Ibid. Fls. 4 a 8.

<sup>103</sup> Resolución N° SUB 59826 de 5 de marzo de 2021.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Norma que regulaba el Manual Único de Calificación de Invalidez para el momento de expedición del documento.

<sup>106</sup> Para el año 2005, el manual de calificación de pérdida de capacidad laboral estaba regulado por el Decreto 917 de 1999.

probatoria establecido por la Corte para estos eventos (*supra* 80). En atención a que el dictamen de pérdida de capacidad laboral no es el único medio de prueba idóneo para acreditar una situación de discapacidad, el argumento esgrimido por Colpensiones era insuficiente para eximirla de su obligación de valorar todos los medios de prueba aportados para el efecto.

107. Es menester reiterar que cuando el solicitante de una pensión de sobrevivientes allega medios de prueba distintos a un dictamen de pérdida de capacidad laboral, la entidad administradora de pensiones no está facultada para desestimarlos de plano, pues las normas aplicables y la jurisprudencia constitucional le imponen la obligación de efectuar un análisis completo del material probatorio, a fin de determinar si este demuestra o no la existencia de una situación de discapacidad.

108. En *tercer lugar*, en cumplimiento del deber de motivación<sup>107</sup> de los actos administrativos, la entidad no podía limitarse simplemente a manifestar que el documento allegado “*es una valoración médica mas no un dictamen de pérdida de capacidad laboral*”. Por el contrario, si estimaba que el medio de prueba no cumplía las condiciones para ser considerado un dictamen de PCL, Colpensiones estaba en la obligación de sustentar debidamente su decisión, a través de la expresión clara de las razones por las cuales, por ejemplo, no se satisfacían los requisitos previstos en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional. De cualquier manera, se insiste, esa circunstancia tampoco era óbice para valorar debidamente los demás elementos de prueba aportados.

109. En *cuarto lugar*, no debe perderse de vista que, previo a la presentación de la más reciente solicitud, la parte actora realizó gestiones encaminadas a la expedición de un nuevo dictamen de pérdida de capacidad laboral. En efecto, el 3 de marzo de 2016, el demandante solicitó a Colpensiones la realización de un nuevo dictamen de PCL; ese requerimiento fue resuelto por oficio de la misma fecha, por el cual la entidad le indicó que “*para continuar su trámite, usted deberá presentarse en la Sede de Asalud más cercana a su lugar de residencia (...) y llevar la documentación abajo mencionada*”<sup>108</sup>.

110. El accionante adelantó el trámite según la instrucción de Colpensiones y recibió respuesta de Asalud Ltda. el 24 de julio de 2017. En el oficio, esa empresa le expresó que no era pertinente realizar una nueva calificación, ya que **el dictamen 1074 de 15 de diciembre de 2005 se encontraba vigente y en firme**<sup>109</sup>. En el mismo documento, Asalud se identificó como un contratista que

<sup>107</sup> Según la sentencia SU-917 de 2010, “*la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico*”.

<sup>108</sup> Expediente digital. Archivo “*Rta. Colpensiones.pdf*”. fls. 25-26.

<sup>109</sup> Expediente digital. Archivo “*02Anexos.pdf*”. fls. 2 y 3.

gestiona las calificaciones de PCL, y afirmó que su labor se sujetaba a lo establecido por las normas que regulan la materia y “*a los mandatos entregados por COLPENSIONES*”<sup>110</sup>.

111. En estos términos, la Sala encuentra que la respuesta del contratista de Colpensiones llevó a la parte actora al pleno convencimiento de que, efectivamente, el Oficio SC ML 1074 de 15 de diciembre de 2005 era válido y suficiente para solicitar el reconocimiento del derecho pensional. Así las cosas, aun si se estimara que el documento no cumple las condiciones para ser tenido como un dictamen de PCL, para la Sala es evidente que ese hipotético error del solicitante habría sido inducido por las manifestaciones emitidas por Colpensiones, a través de sus contratistas.

112. A partir de las premisas descritas, en el presente caso se concluye inequívocamente que Colpensiones contaba con los elementos de juicio suficientes que conducían a demostrar que *Jaime* se encontraba en una situación de discapacidad, con anterioridad al deceso de su madre.

113. Por los anteriores motivos, **la Sala evidencia acreditados los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de *Jaime***, en la medida en que se verificó (i) la relación filial con la causante; (ii) la pérdida de capacidad laboral equivalente al 70.25% según las pruebas aportadas; y (iii) la dependencia económica que tenía respecto de su madre hasta su fallecimiento en octubre de 2003.

114. En conclusión, se advierte que la decisión de Colpensiones de no tener por demostrada la situación de discapacidad, y por consiguiente, negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de *Jaime*, vulneró sus derechos a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital, en la medida en que no se adecuó al parámetro constitucional fijado por esta Corporación y desconoció las garantías del actor en su calidad de sujeto de especial protección constitucional.

115. En virtud de lo expuesto, la Sala revocará la sentencia proferida por el Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá el 23 de noviembre de 2022 y, en su lugar, amparará los derechos invocados por *Jaime*. En consecuencia, ordenará a Colpensiones que reconozca, liquide y pague la pensión de sobrevivientes a que tiene derecho el accionante, en calidad de hijo en situación de discapacidad de *Margoth*. Como se advirtió previamente (*supra* 56), el amparo en este caso se adopta como mecanismo definitivo. La entidad deberá pagar las mesadas pensionales que no estén prescritas, esto es, las causadas dentro de los tres (3) años anteriores a la fecha en que se hizo la primera reclamación administrativa, de conformidad con lo prescrito en el artículo 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

---

<sup>110</sup> Ibid.

116. Además, se ordenará a la Defensoría del Pueblo que, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, en especial del numeral 1° del artículo 282 de la Constitución Política<sup>111</sup>, disponga de un funcionario que efectúe el acompañamiento del tutelante, para garantizar una atención integral, el acceso al derecho pensional y demás medidas que requiera para la satisfacción de sus derechos. En la sentencia T 471 de 2014, la Corte emitió una orden en un sentido similar, en atención a la situación de debilidad manifiesta de los accionantes y a las complejidades del caso particular<sup>112</sup>.

117. Sentado lo anterior, en la siguiente sección se estudiará la actuación adelantada por Colpensiones durante todo el trámite administrativo, a fin de verificar si la entidad dio cumplimiento a sus deberes constitucionales y legales de protección de personas en situación de discapacidad.

## **7.2.La actuación de Colpensiones durante el trámite administrativo, y su relación con los deberes de protección de las personas en situación de discapacidad.**

118. Establecida la vulneración de Colpensiones derivada de la decisión contenida en la Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, en atención a que se acreditó que han transcurrido 18 años sin que el accionante obtenga el reconocimiento prestacional a que tiene derecho, la Sala considera necesario pronunciarse sobre las actuaciones adelantadas por Colpensiones durante el resto de la actuación administrativa, para determinar si la entidad dio cumplimiento a sus deberes de protección y atención integral a las personas en situación de discapacidad.

119. En el caso bajo análisis, se demostró que desde el año 2005 la parte actora adelantó, ante el ISS y Colpensiones, e incluso ante autoridades judiciales, diversas gestiones encaminadas al reconocimiento del derecho pensional reclamado (*supra* 53). En particular, el accionante se dirigió a Colpensiones en distintas oportunidades para solicitar, entre otras, (i) la práctica de una nueva calificación de la pérdida de capacidad laboral, y (ii) el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes.

120. A partir del análisis del material recaudado en el trámite de la acción de tutela, la Sala encuentra que se presentaron, por lo menos, cuatro tipos de irregularidades en el procedimiento administrativo frente al caso *sub examine*, a saber: (i) la exigencia de requisitos no contemplados en las normas vigentes y la imposición de barreras de acceso al servicio; (ii) la ausencia de valoración de las pruebas aportadas para acreditar la situación de discapacidad; (iii) las inconsistencias en la información brindada con respecto al dictamen de pérdida

<sup>111</sup> “ARTICULO 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”.

<sup>112</sup> Sentencia T-471 de 2014.



de capacidad laboral; y (iv) la excesiva tardanza para decidir sobre el reconocimiento del derecho pensional. A continuación, se describirán cada uno de estos elementos.

### **7.2.1. La exigencia de requisitos no contemplados en las normas vigentes y la imposición de barreras de acceso al servicio.**

121. Según la documentación allegada por la entidad, entre 2005 y 2010 se radicaron al menos tres solicitudes de reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a favor del accionante<sup>113</sup>. Esas peticiones fueron resueltas por el ISS mediante Resolución No. 18833 de 23 de mayo de 2012, por la cual negó la solicitud por la falta de documentos necesarios para el estudio, entre los cuales mencionó la copia auténtica de la sentencia por la cual se decreta la interdicción y el dictamen de pérdida de capacidad laboral<sup>114</sup>. Por Resolución No. GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013, Colpensiones resolvió estarse a lo resuelto en la Resolución No. 18833 de 23 de mayo de 2012.

122. La sentencia **T-264 de 2021** hizo un recuento de las decisiones relacionadas con la exigencia de una sentencia por la cual se decreta la interdicción, y si bien reconoció que la jurisprudencia no ha sido totalmente pacífica en el tema, observó que la posición mayoritaria consideró desproporcionada la exigencia de condicionar el pago de la mesada pensional a la existencia de un proceso de interdicción judicial<sup>115</sup>, y que en todo caso, se presume la capacidad jurídica de las personas y, por tanto, *“las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales en ninguna circunstancia pueden dejar en suspenso el pago de una prestación social a una persona en situación de discapacidad con el argumento de que por su diversidad funcional esta carece de la aptitud para gozar y ejercer de manera libre sus derechos y contraer obligaciones”*<sup>116</sup>.

123. En el caso concreto, la decisión de la entidad de condicionar el estudio a la presentación de una sentencia de interdicción, implicó una exigencia desproporcionada que afectó los derechos de un sujeto de especial protección constitucional, pues obligó al actor a promover un proceso judicial, e implicó un retraso de varios años en el proceso de análisis de su solicitud. Colpensiones impuso barreras en forma desproporcionada a un sujeto de especial protección constitucional, desconociendo sus deberes como administradora del servicio público de seguridad social. Se evidencia además que la entidad carece o no aplicó un protocolo de atención diferencial para el manejo de situaciones que involucren la orientación humanizada en el caso de personas en situación de discapacidad y que requieren de un apoyo especial.

<sup>113</sup> Expediente digital. Archivo “Rta. Colpensiones.pdf”, fls. 96, 99, 106 y 110.

<sup>114</sup> Ibid, fls. 118-119.

<sup>115</sup> Sentencias T-509 de 2016, T-611 de 2016 y T-655 de 2016.

<sup>116</sup> Sentencias T-268 de 2018, T-495 de 2018, T-402 de 2019, T-525 de 2019, T-231 de 2020 y T-298 de 2020.

124. Ahora bien, tanto la Resolución No. GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013, como la Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, exigieron al demandante documentos adicionales para acreditar la situación de discapacidad. Sobre esta exigencia se pronunció esta Sala en la sección anterior; en todo caso, se insiste que tales decisiones desconocieron la jurisprudencia de la Corte, e impusieron obstáculos adicionales e injustificados a la solicitud de reconocimiento pensional.

125. El estudio del expediente administrativo permite concluir que, en diversas ocasiones, Colpensiones exigió al accionante el cumplimiento de requisitos que excedían los previstos en las normas aplicables y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sometiénolo a trámites adicionales y ocasionando el retraso para adoptar una decisión de fondo, con vulneración de los derechos fundamentales de aquel.

#### **7.2.2. La ausencia de valoración de las pruebas aportadas para acreditar la situación de discapacidad**

126. Como lo advirtió la Sala en consideraciones anteriores (*supra* 114), Colpensiones incurrió en la vulneración de los derechos del accionante, al omitir valorar las pruebas por él aportadas con el fin de demostrar la existencia de su situación de discapacidad. Si bien este vicio guarda relación con el que se desarrolló en el numeral anterior, tiene una entidad distinta, pues lo que se reprocha no es la exigencia de requisitos adicionales a los contemplados en las normas vigentes, sino la falta de una valoración adecuada de las pruebas efectivamente aportadas con la solicitud.

127. La entidad no solo incurrió en este yerro en la Resolución No. SUB 59826 de 5 de marzo de 2021, como se concluyó en la sección anterior de esta providencia, sino que también lo cometió al expedir la Resolución No. GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013, por la cual se solicitaron documentos adicionales para poder adelantar el estudio de la petición. Se trató entonces de una conducta errada recurrente en todo el proceso administrativo, que no se acompasa con las garantías otorgadas por el ordenamiento a las personas en situación de discapacidad y que no se compadece con las obligaciones del quehacer público que le competen cumplir a la entidad accionada.

#### **7.2.3. Las inconsistencias en la información brindada con respecto al dictamen de pérdida de capacidad laboral**

128. Como se advirtió en precedencia (*supra* 110), el accionante recibió información contradictoria por parte de Colpensiones y sus contratistas, con relación a la necesidad de la realización de un dictamen de pérdida de capacidad laboral. Por un lado, Asalud Ltda, contratista encargado de la calificación de PCL, le indicó al accionante que no resultaba procedente practicar una nueva valoración, por cuanto la llevada a cabo el 15 de diciembre de 2005 estaba

vigente y en firme. Confiando en esa información, el accionante presentó posteriormente una solicitud de reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, la cual le fue negada con el argumento de que dicho documento era insuficiente para acreditar la situación de discapacidad.

129. La situación descrita evidencia deficiencias en la atención recibida por el peticionario, y un incumplimiento de la entidad a su deber de suministrar información clara y completa sobre el cumplimiento de requisitos para obtener el reconocimiento de un derecho pensional. Esta situación se agrava en el caso de sujetos de especial protección constitucional, como el que ahora se estudia, ya que las inconsistencias en la información constituyeron una traba en el proceso de solicitud, estudio y reconocimiento del derecho.

#### **7.2.4. La excesiva tardanza para decidir sobre el reconocimiento del derecho pensional**

130. Los factores mencionados claramente incidieron en el tiempo que ha transcurrido sin que el accionante obtenga el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a que tiene derecho, pues implicaron excesos rituales manifiestos, impusieron trámites administrativos y judiciales adicionales, e incluso hicieron necesaria la utilización de la acción de tutela que ahora se estudia.

131. La tardanza para lograr el reconocimiento de un derecho pensional no solamente es una consecuencia de diversos factores, entre los que se encuentran los ya mencionados, sino que en el presente caso esa mora constituye en sí misma un factor de vulneración de los derechos constitucionales del accionante. En efecto, el señor *Jaime* lleva 18 años buscando el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, situación que, sumada al estado de vulnerabilidad en el que se encuentra, conlleva una profunda afectación a sus derechos al mínimo vital y a la dignidad humana.

132. Ahora, si bien es posible afirmar que esa situación no es imputable solamente a la entidad accionada, en la medida en que el caso fue atendido inicialmente por el ISS, lo cierto es que una vez pasó a ser de su conocimiento y competencia, Colpensiones se limitó a estarse a lo resuelto, de forma irreflexiva, a las decisiones de aquella entidad (como lo hizo en la Resolución No. GNR 236984 de 20 de septiembre de 2013). En efecto, la accionada no estudió de fondo el caso concreto ni adoptó ninguna medida de atención integral al usuario, a pesar de que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional. Por el contrario, la actuación de Colpensiones perpetuó la situación de indefinición del derecho pensional, a través de obstáculos administrativos, exigencias injustificadas e inconsistencias en la información, como se explicó.

133. *Conclusiones de esta sección.* Los elementos mencionados evidencian que en el caso del señor *Jaime*, la entidad no implementó ni ejecutó una política de atención integral que incluyera la asesoría y el acompañamiento, a pesar de que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional, en virtud de su situación de discapacidad y de otros factores que aumentan su estado de vulnerabilidad. En el caso concreto, Colpensiones inobservó sus responsabilidades constitucionales y legales respecto de la atención integral a personas en situación de discapacidad, señaladas en la sección 4 de esta providencia.

134. Como se explicó en precedencia (*supra* 65) las obligaciones de atención y protección especial de las personas en situación de discapacidad se refuerzan en el caso de las administradoras de pensiones, por cuanto son las encargadas de materializar los principios y los objetivos del sistema de seguridad social, y además, en razón de su naturaleza y competencias legales, tienen entre sus usuarios frecuentes a personas que hacen parte de ese grupo poblacional, que son sujetos de especial protección constitucional. En esta línea, resulta imperativo que Colpensiones cuente con un sistema de atención que logre los fines constitucionales de protección de sujetos de especial protección, en especial a personas en situación de discapacidad que además padecen otros factores de vulnerabilidad, como en el caso *sub examine*.

135. Por lo anterior, la parte resolutive de esta providencia indicará que, si aún no lo ha hecho, Colpensiones deberá adecuar sus políticas, procedimientos y protocolos de atención a usuarios que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, en particular en casos de personas en situación de discapacidad que buscan el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes. Este ajuste debe traducirse en medidas como el mejoramiento de la asesoría y el acompañamiento, y la disposición de canales eficientes de comunicación y atención oportuna y cabal de solicitudes.

136. Esta adecuación de las políticas, procedimientos y protocolos deberá incluir medidas concretas dirigidas a que: (i) se elimine del proceso de estudio y reconocimiento de pensiones de sobrevivientes la exigencia de requisitos no establecidos en la ley y en la jurisprudencia; (ii) se evite la imposición de trámites innecesarios que impliquen retardos injustificados al proceso de estudio y reconocimiento y se articulen las actuaciones con los proveedores de la red que atiende a los usuarios; (iii) se ajuste el proceso de estudio a los parámetros definidos por la Corte Constitucional y la normativa vigente; y (iv) se brinde información clara, precisa y coherente sobre los trámites y requisitos necesarios para el reconocimiento de pensiones de sobrevivientes.

137. Por último, se prevendrá a Colpensiones para que, en adelante, se abstenga de incurrir en las omisiones que se presentaron en el caso concreto, en especial, la tardanza en responder la solicitud pensional y la exigencia de requisitos

adicionales a los previstos en la ley para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

## **8. Síntesis de la decisión y órdenes a proferir**

138. La Corte Constitucional conoció una acción de tutela promovida por una persona en situación de discapacidad cognitiva, calificada con una pérdida de capacidad laboral del 70,25%, que solicitó a Colpensiones el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes con ocasión de la muerte de su madre, de quien dependió económicamente durante toda su vida.

139. Luego de establecer la procedencia de la acción de tutela, la Sala estudió si Colpensiones vulneró los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana del accionante, al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como hijo en situación de discapacidad, con fundamento en no haber aportado un dictamen de pérdida de capacidad laboral.

140. Para resolver esa cuestión, reiteró la jurisprudencia sobre: (i) el derecho fundamental a la seguridad social de las personas en situación de discapacidad, (ii) la pensión de sobrevivientes de hijos en condición de invalidez y requisitos para su reconocimiento, y (iii) el exceso ritual manifiesto en actuaciones administrativas.

141. A partir de la información recaudada en el proceso, la Sala encontró acreditados los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solicitada, en la medida en que se verificó (i) la relación filial con la causante; (ii) la pérdida de capacidad laboral equivalente al 70.25%; y (iii) la dependencia económica que tenía de su madre hasta su fallecimiento en octubre de 2003.

142. Además, concluyó que la decisión de Colpensiones de no tener por demostrada la situación de discapacidad, y por consiguiente, negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, vulneró los derechos a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital del accionante, en la medida en que no se adecuó al parámetro constitucional fijado por esta Corporación y desconoció las garantías del actor en su calidad de sujeto de especial protección constitucional.

143. Por otra parte, la Sala estudió las actuaciones de Colpensiones durante todo el proceso administrativo y evidenció que se presentaron cuatro tipos de irregularidades que afectaron la garantía de los derechos del actor: (i) la exigencia de requisitos no contemplados en las normas vigentes; (ii) la ausencia de valoración de las pruebas aportadas para acreditar la situación de discapacidad; (iii) las inconsistencias en la información brindada con respecto al dictamen de pérdida de capacidad laboral; y (iv) la excesiva tardanza para decidir sobre el reconocimiento del derecho pensional.

144. Por lo anterior, se concluyó que (i) la entidad no implementó una política de atención integral que incluyera la asesoría y el acompañamiento, a pesar de que se trataba de un sujeto de especial protección constitucional, y que (ii) en el caso concreto, Colpensiones inobservó sus responsabilidades constitucionales y legales, respecto de la atención integral a personas en situación de discapacidad.

145. Por todo lo expuesto, la Sala revocará la sentencia proferida por el Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá el 23 de noviembre de 2022 y, en su lugar, amparará los derechos invocados por *Jaime*. En consecuencia, ordenará a Colpensiones que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca, liquide y pague la pensión de sobrevivientes a que tiene derecho el accionante, en calidad de hijo en situación de discapacidad de *Margoth*. La entidad deberá pagar las mesadas pensionales que no estén prescritas, esto es, las causadas dentro de los tres (3) años anteriores al 26 de mayo de 2005, fecha en que se hizo la primera reclamación administrativa<sup>117</sup>, de conformidad con lo prescrito en el artículo 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

146. Por otra parte, se ordenará a Colpensiones que, si aún no lo ha hecho, adecúe sus políticas, procedimientos y protocolos de atención a usuarios que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, en particular en casos de personas en situación de discapacidad que buscan el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes. Esta adecuación de las políticas, procedimientos y protocolos deberá incluir medidas concretas dirigidas a que (i) se elimine del proceso de estudio y reconocimiento de pensiones de sobrevivientes la exigencia de requisitos no establecidos en la ley y en la jurisprudencia; (ii) se evite la imposición de trámites innecesarios que impliquen retardos injustificados al proceso de estudio y reconocimiento y se articulen las actuaciones con los proveedores de la red que atiende a los usuarios; (iii) se ajuste el proceso de estudio a los parámetros definidos por la Corte Constitucional y la normativa vigente; y (iv) se brinde información clara, precisa y coherente sobre los trámites y requisitos necesarios para el reconocimiento de pensiones de sobrevivientes.

147. Por último, se ordenará a la Defensoría del Pueblo que, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, disponga de un funcionario que efectúe el acompañamiento del tutelante, para garantizar una atención integral y el acceso al derecho pensional y demás medidas que requiera para la satisfacción de sus derechos.

---

<sup>117</sup> La petición más antigua aportada al expediente fue radicada el 26 de mayo de 2005 (fl. 97-99 de la respuesta de Colpensiones). Ver *supra* 6.

## 9. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia de 23 de noviembre de 2022, proferida en instancia por el Juzgado Sexto de Familia del Circuito de Bogotá, que negó la tutela interpuesta por *Ana* como agente oficiosa de *Jaime*. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la dignidad humana y al mínimo vital de *Jaime*.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, reconozca, liquide y pague la pensión de sobrevivientes a que tiene derecho el accionante, en calidad de hijo en situación de discapacidad de *Margoth*. La entidad deberá pagar las mesadas pensionales que no estén prescritas, esto es, las causadas dentro de los tres (3) años anteriores a la fecha en que se hizo la primera reclamación administrativa (26 de mayo de 2005), de conformidad con lo prescrito en el artículo 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

**TERCERO. ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término de dos (2) meses y si aún no lo ha hecho, adecúe sus políticas, procedimientos y protocolos de atención a usuarios que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, en particular en casos de personas en situación de discapacidad que buscan el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes. Esta adecuación deberá incluir medidas concretas dirigidas a que (i) se elimine del proceso de estudio y reconocimiento de pensiones de sobrevivientes la exigencia de requisitos no establecidos en la ley y en la jurisprudencia; (ii) se evite la imposición de trámites innecesarios que impliquen retardos injustificados al proceso de estudio y reconocimiento y se articulen las actuaciones con los proveedores de la red que atiende a los usuarios; (iii) se ajuste el proceso de estudio a los parámetros definidos por la Corte Constitucional y la normativa vigente; y (iv) se brinde información clara, precisa y coherente sobre los trámites y requisitos necesarios para el reconocimiento de pensiones de sobrevivientes.

**CUARTO. PREVENIR** a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES- para que, en adelante, se abstenga de incurrir en las omisiones que se presentaron en el caso concreto, en especial, la tardanza en

responder la solicitud pensional y la exigencia de requisitos adicionales a los previstos en la ley para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

**QUINTO. ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo que, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, disponga de un funcionario que efectúe el acompañamiento del tutelante, para garantizarle una atención integral y el acceso efectivo al derecho pensional y demás medidas que requiera para la satisfacción de sus derechos.

**SEXTO.** – Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General