



Sentencia T-566/16

Referencia: Expediente T-5.637.382

Procedencia: Acción de tutela instaurada por Liliana Patricia Ruiz Arango contra COLPENSIONES.

Asunto: Tutela contra acto administrativo que negó el reconocimiento de una pensión de sobreviviente a persona en situación de discapacidad.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio, Aquiles Arrieta Gómez y por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia el 6 de abril de 2016, por el Tribunal Administrativo de Caldas, que a su vez confirmó la decisión del 23 de febrero del mismo año del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, en el sentido de negar la acción presentada por Liliana Patricia Ruiz Arango contra la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES).

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Caldas, en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. En auto del 28 de julio de 2016, la Sala de Selección Número Siete de esta Corporación escogió la presente tutela para su revisión.

I. ANTECEDENTES

Liliana Patricia Ruiz Arango, mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela el 5 de febrero del 2016¹ en contra de COLPENSIONES. La peticionaria considera que la entidad demandada vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso. En particular, la actora sostiene que dicha violación se produjo por la decisión de la entidad de negar el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la que considera tiene derecho como hija en situación de discapacidad de la señora Ana Ruiz de Arango, quien falleció el 6 de enero de 2013.

1. Hechos relevantes

1. La señora Liliana Patricia Ruiz Arango, de 55 años de edad², manifestó que sufre de *“toxoplasmosis congénita y pérdida irreversible de visión de su ojo izquierdo”*³ desde la fecha de su nacimiento, según consta en una valoración médica⁴ que aportó al proceso. En dicho certificado, expedido el 23 de diciembre de 2003 por un médico del entonces Instituto de Seguros Sociales para efectos de la afiliación de la peticionaria al sistema general de salud, se calificó a la actora con una pérdida de capacidad laboral del 58.2% y se señaló, como el momento de estructuración de la misma, su fecha de nacimiento.

2. Por esta razón, explicó que dependía económicamente de su madre, la señora Ana Arango de Ruiz⁵ quien gozaba de una pensión de jubilación de \$589,500⁶ hasta la fecha de su fallecimiento el 6 de enero de 2013⁷. Así las cosas, la peticionaria solicitó la respectiva sustitución pensional en su condición de hija en situación de discapacidad de la causante.

3. Sin embargo, explicó que mediante Resolución del 17 de mayo de 2013 la entidad accionada negó el reconocimiento del beneficio pensional en razón a que, según lo dispuesto por el artículo 13.c de la Ley 797 de 2003⁸, se realizó

¹ Escrito de tutela (folios 2 a 28; cuaderno de primera instancia).

² Cédula de ciudadanía de la señora Liliana Patricia Ruiz Arango (folio 8; cuaderno de primera instancia).

³ Op. Cit. Escrito de tutela (folio 8; cuaderno de primera instancia).

⁴ Calificación médico-laboral realizada por el Instituto de Seguros Sociales (folios 5 y 6; cuaderno de primera instancia).

⁵ Registro civil de nacimiento de la actora (folio 41; cuaderno de primera instancia).

⁶ Resolución 97380 del 17 de mayo de 2013 mediante la cual COLPENSIONES negó la pensión de sobrevivientes (folio 43; cuaderno de primera instancia).

⁷ Registro de defunción de la señora Ana Arango de Ruiz (folio 40; cuaderno de primera instancia).

⁸ Ley 797 de 2003. Artículo 13.c. 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 estudiante; y los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras*

el estudio de los documentos aportados por la señora Ruiz Arango y no se encontró en los mismos *“calificación del estado de invalidez por parte de Colpensiones teniendo resueltos los recursos si se hubieren presentado ante las juntas nacional y/o regional (sic)”* ni una copia de su Registro Civil de Nacimiento⁹.

4. Así las cosas, el 4 de junio del 2013 la peticionaria adjuntó varios documentos ante la entidad pero no incluyó el dictamen de pérdida laboral expedido por COLPENSIONES. Por ello, mediante Resolución del 8 de enero de 2014¹⁰, la entidad confirmó de nuevo la decisión de negar el reconocimiento de la sustitución pensional.

5. Por estas razones, la peticionaria acudió a la entidad para solicitar un dictamen de pérdida de capacidad laboral toda vez que ésta, en las resoluciones señaladas, se negó a admitir como válido el dictamen expedido en el año 2003 por el Instituto de Seguro Social. Así es como, el 11 de abril de 2014, la entidad expidió un certificado donde se valoró la pérdida de capacidad laboral en un porcentaje del 36.78% (sobre un máximo del 50%) pero sin señalar una fecha de estructuración¹¹. Disconforme con dicho dictamen, la accionante presentó una solicitud de revisión, por lo que el 29 de julio de 2014 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas expidió una nueva certificación. En la misma, se determinó que padecía de una pérdida de capacidad laboral del 52.53% *“estructurada a la fecha de la última valoración por Oftalmología (realizada el 23 de julio de 2013” en que se documenta la agudeza visual actual”* (resaltado fuera del texto)¹². Por otro lado, con respecto a la fecha de estructuración señaló que se trataba de una enfermedad de origen común calificada desde la fecha de nacimiento de la actora, es decir el 19 de junio de 1961¹³.

6. Con este dictamen, el 8 de agosto de 2014, la peticionaria nuevamente radicó una solicitud de sustitución. Sin embargo, mediante Resolución del 8 de octubre de 2014¹⁴ la entidad, negó la petición de sustitución al aducir que *“para el caso en estudio (la) solicitante no acredita en debida forma la calidad de beneficiario toda vez que obra Dictamen de pérdida de Capacidad laboral (sic) donde se evidencia que la fecha de estructuración del Estado de Invalidez es el 23 de junio de 2013, fecha posterior al fallecimiento de la causante (...) no pudiéndose determinar así la dependencia económica”*¹⁵.

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”.

⁹ Op. Cit. Resolución 97380 del 17 de mayo de 2013 (folio 45; cuaderno de primera instancia).

¹⁰ Resolución GNR 4106 del 8 de enero de 2014 mediante la cual COLPENSIONES confirmó la decisión de negar la sustitución pensional (folios 48 a 51; cuaderno de primera instancia).

¹¹ Dictamen de pérdida de capacidad laboral expedido por COLPENSIONES (folio 7; cuaderno de primera instancia).

¹² Dictamen de pérdida de capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas (folio 31; cuaderno de primera instancia).

¹³ *Ibidem*; folio 35.

¹⁴ Resolución GNR 352316 del 8 de octubre de 2014 mediante la cual COLPENSIONES confirmó la decisión de negar la petición de pensión de sustitución (folios 52 a 55; cuaderno de primera instancia).

¹⁵ *Ibidem*; folio 54.

7. La actora, entonces, procedió mediante apoderado a presentar una “solicitud de reactivación expediente (sic) para Reconocimiento y Pago de Pensión de Sobreviviente por Hijo Inválido (sic)” el 20 de enero de 2015¹⁶. En la misma, manifiesta que “resulta controvertible el hecho de que se haya realizado un nuevo estudio de pérdida de capacidad laboral (...) cuando vista la documentación, se evidencia dictamen de pérdida de capacidad laboral fechado el día 23 de diciembre de 2003, diez años antes del fallecimiento de (mi) madre”¹⁷. Por esta razón, consideró que la decisión de COLPENSIONES de negarle la sustitución pensional desconoció el estado real de su incapacidad y el momento de estructuración de la misma. Con todo, mediante Resolución del 10 de febrero de 2015¹⁸, la entidad negó la solicitud por las mismas razones expuestas en el acto administrativo anterior, referida a que la fecha de estructuración de la enfermedad fue posterior al fallecimiento de la madre de la peticionaria.

8. Por lo anterior, la señora Liliana Patricia Ruiz Arango considera que la actuación de COLPENSIONES vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo. En concreto, señaló que dicha entidad desconoció la fecha cierta de estructuración de su discapacidad al negarle la solicitud de sustitución pensional.

2. Actuación procesal.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales conoció de la tutela en primera instancia. Por medio de auto del 9 de febrero de 2016 ordenó la notificación de la tutela a la entidad accionada y le otorgó dos días para que presentara una respuesta a la tutela y allegara información adicional que pudiera ser relevante para el examen del caso concreto. Así las cosas, la entidad demandada dio respuesta a la acción en los siguientes términos:

COLPENSIONES

La entidad se opuso a las pretensiones¹⁹, advirtiendo que la acción presentada por la peticionaria desconoce el carácter subsidiario de la tutela ya que se trata de una discusión sobre derechos prestacionales que puede ser resuelta por el juez administrativo.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión.

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 23 de febrero de 2016²⁰, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales denegó el amparo por considerar

¹⁶ Solicitud de revisión pensional (folios 60 a 68; cuaderno de primera instancia).

¹⁷ Ibídem; folio 62.

¹⁸ Resolución VPB 10918 del 10 de febrero de 2015 mediante la cual COLPENSIONES confirmó la decisión de negar la petición de sustitución (folios 57 a 58; cuaderno de primera instancia).

¹⁹ Memorial de respuesta de COLPENSIONES (folios 238 a 247; cuaderno de primera instancia).

²⁰ Sentencia de primera instancia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales (folios 232 a 235; cuaderno de primera instancia).

que: (i) el largo periodo de tiempo que transcurrió entre la muerte de la madre de la señora Ruiz Arango, ocurrida el 6 de enero de 2013, y la presentación de la acción de tutela el 5 de febrero de 2015, permite establecer que el mínimo vital de la peticionaria no se ha visto afectado ya que no existe prueba que compruebe su una vulneración; (ii) la peticionaria no agotó la vía ordinaria ante la justicia contencioso administrativa y no se acreditaron las razones por las cuales ésta resultaba ser ineficaz; y (iii) no se probó la existencia de un perjuicio irremediable en la medida en que la accionante tuvo conocimiento de la última actuación administrativa el 10 de febrero del 2015, de ahí que aceptar la competencia del juez constitucional desnaturaliza el carácter residual de la tutela.

Impugnación

El 29 de febrero de 2016²¹, la accionante, por intermedio de apoderado judicial, impugnó la decisión de primera instancia. Así, reiteró que la entidad no valoró de manera adecuada la calificación de la pérdida de capacidad laboral expedida por el extinto Instituto de los Seguros Sociales en el 2003. Adicional a esto, señaló que la tutela no busca omitir la vía ordinaria sino que es un mecanismo que busca proteger sus derechos fundamentales toda vez que no posee los medios económicos para vivir de manera apropiada en razón a la discapacidad que posee.

Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 6 de abril de 2016²², el Tribunal Administrativo de Caldas confirmó el fallo de primera instancia, por las siguientes razones: (i) aunque la acción de tutela, en principio, resulta ser procedente en el presente caso dada la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la peticionaria, y que no fue desvirtuada por la entidad accionada, del material probatorio allegado no hay certeza de que la señora Ruiz Arango cumpla los requisitos para ser beneficiaria de la sustitución pensional en la medida en que los tres certificados de pérdida de discapacidad laboral presentan tres fechas de estructuración diferentes; (ii) no se encuentra demostrado que la decisión emitida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez hubiese sido apelada en su momento por la actora; y (iii) al no ser posible determinar con certeza y fiabilidad la fecha de estructuración de la discapacidad no están dadas las condiciones para que el juez de tutela dirima el conflicto por lo que debe ser en la vía contenciosa administrativa donde se resuelva la controversia.

Actuaciones realizadas en sede de revisión

En razón a la necesidad de obtener información suficiente para mejor prever, y en virtud del auto del 1º de septiembre de 2016 y del artículo 170 del Código General del Proceso, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de varias

²¹ Memorial de impugnación (folios 248 a 254; cuaderno de primera instancia).

²² Sentencia Tribunal Administrativo de Caldas (folio 4 a 10; cuaderno de segunda instancia).

pruebas cuya finalidad buscaban: (i) determinar si la Junta Nacional de Calificación de Invalidez calificó la incapacidad de la actora y determinó la fecha de estructuración de la misma; (ii) establecer a través del Fondo de Solidaridad del Ministerio de Salud el estado y condición de afiliación de la actora al Sistema General de Salud; e (iii) indagar sobre la capacidad económica de la peticionaria por lo que se solicitó, a través de su apoderado, una relación de sus fuentes de ingresos y obligaciones de carácter familiar, fiscal, bancarias o de otra naturaleza²³.

A continuación se relaciona el material probatorio acopiado por la Sala, advirtiendo que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez guardó silencio durante el término decretado por la magistrada sustanciadora para la práctica de las pruebas.

Ministerio de Salud

Mediante oficio radicado el 14 de septiembre de 2016, la entidad le informó a la Sala que una vez verificada la Base de Datos Única de Afiliación al Sistema General de Salud se encontró que la peticionaria se encontraba desafiliada desde el 5 de enero de 2013²⁴.

Alejandro Uribe Gallego

A través de memorial presentado el 12 de septiembre de 2016, el apoderado de la accionante señaló que *“respecto de la relación de gatos (sic) de la señora Liliana Patricia Ruiz Arango no es posible aportar tal ya que consultada la señora Ruiz esta manifiesta que no posee ingresos y que ni siquiera tiene registros bancarios ya que era su madre quien velaba en totalidad por su subsistencia”*²⁵. Para respaldar esta afirmación adjuntó tres declaraciones extrajuicio. En la primera, la señora María Dolly Castaño Pérez manifestó que conoce a la peticionaria y que es la persona que, desde la muerte de su madre, le ayuda con los gastos médicos²⁶. En la segunda, la señora Irma Julieth Marulanda de Mensa indicó que ella, junto a un grupo de vecinos, le ayuda con su alimentación²⁷. Por último, la tercera declaración extrajuicio aportada corresponde a la de la accionante, quien ratificó que dependía económicamente de su madre y que desde el fallecimiento de ésta no cuenta con servicios de salud y que subsiste de las ayudas de sus conocidos y familiares. De la misma forma, indicó que no puede realizar ninguna actividad laboral debido a la discapacidad que sufre²⁸.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

²³ Auto de pruebas (folio 18; cuaderno de tutela).

²⁴ Memorial de respuesta del Ministerio de Salud (folio 22; cuaderno de tutela).

²⁵ Memorial de respuesta del apoderado de la peticionaria (folio 42; cuaderno de tutela).

²⁶ Declaración extrajuicio de la señora María Dolly Castaño Pérez (folio 54; cuaderno de tutela).

²⁷ Declaración extrajuicio de la señora Irma Julieth Marulanda de Mesa (folio 46; cuaderno de tutela).

²⁸ Declaración extrajuicio de la señora Liliana Patricia Ruiz Arango (folio 47; cuaderno de tutela).

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, a través de esta Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y planteamiento de los problemas jurídicos

2. El presente caso trata de una mujer de 55 años de edad en situación de discapacidad debido a la pérdida de visión en su ojo izquierdo y a la toxoplasmosis que padece. Después del fallecimiento de su madre, la peticionaria inició el trámite para el reconocimiento de la sustitución pensional. Durante el mismo, COLPENSIONES de manera reiterada negó dicha solicitud. En un primer momento, la entidad señaló que la actora no había allegado la documentación suficiente para continuar con el trámite de la petición. Después, indicó que no cumplía con los requisitos legales para gozar de este beneficio toda vez que, según el dictamen expedido por la Junta Regional de Calificación, la estructuración de su discapacidad fue en una fecha posterior a la del fallecimiento de su madre.

3. A su vez, los jueces de instancia de tutela negaron el amparo al considerar que la peticionaria contaba con la vía ordinaria para resolver la controversia, en particular, porque del acervo probatorio del caso no era posible determinar de forma inequívoca la fecha de estructuración de la discapacidad y así verificar objetivamente si ésta cumplía con los requisitos legales para gozar de la sustitución pensional.

4. De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, esta Sala de Revisión, debe resolver en primer lugar el siguiente problema jurídico relacionado con la procedencia de la acción de tutela:

(i) ¿la acción de tutela presentada por la señora Liliana Patricia Ruiz Arango contra la decisión de COLPENSIONES, de negar el reconocimiento de la pensión de sustitución por hija en condición de discapacidad, observa las reglas generales de procedencia del amparo contra actos administrativos?

Ahora bien, si la Sala concluye que la acción de tutela en el presente caso es procedente entrará a resolver de fondo el problema jurídico planteado por la actora. Así, la cuestión objeto de análisis exige averiguar si:

(ii) ¿la decisión de COLPENSIONES de negar el reconocimiento de la sustitución pensional a la señora Liliana Patricia Ruiz Arango, por considerar que la fecha de estructuración de su discapacidad es posterior a la fecha del fallecimiento de su madre, vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo?

Además, y como quiera que de las prácticas de las pruebas decretadas por la magistrada sustanciadora la Sala se percató que la accionante, en la actualidad, no cuenta con una afiliación vigente al sistema de salud, es necesario también abordar el siguiente problema jurídico:

(iii) ¿la falta de una afiliación vigente en el Sistema General de Salud a nombre la señora Liliana Patricia Ruiz Arango vulnera su derecho fundamental a la salud?

Para responder el primer problema jurídico, a continuación se reiterarán los contenidos de las reglas generales de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos y las relacionadas con el concepto de perjuicio irremediable para determinar si es procedente el estudio de fondo del caso.

Reglas generales de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos en materia pensional y el concepto constitucional de perjuicio irremediable -Reiteración jurisprudencial²⁹-

5. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos es un asunto que ha sido abordado por esta Corporación en múltiples ocasiones³⁰ a través de la asimilación a la tutela contra providencias judiciales, por lo que son aplicables las premisas en que se fundamenta esta posibilidad, y las reglas establecidas para el examen de procedibilidad.

6. Así, resulta oportuno recordar que el Tribunal desarrolló la teoría de las *vías de hecho*³¹ para explicar en qué casos el amparo se podía invocar contra una sentencia judicial. Sin embargo, con la **sentencia C-590 de 2005**³², la Corte Constitucional superó dicho concepto para dar paso a la doctrina de supuestos de procedibilidad. Así, en la **sentencia SU-195 de 2012**³³, esta Corporación reiteró la doctrina establecida en la mencionada sentencia, en el sentido de condicionar la procedencia de la acción de tutela contra providencias al cumplimiento de ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad, agrupados en: (i) requisitos generales de procedibilidad; y (ii) causales específicas de procedibilidad.

7. De esta manera, los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos se pueden resumir de la siguiente manera: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; (ii) el agotamiento de todos los medios de defensa judicial al alcance, salvo que se trate de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; (iii) la observancia del requisito de inmediatez, es decir, que la acción de tutela se interponga en un tiempo razonable y

²⁹ En aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, la Sala tomará como modelo, en lo concerniente a las reglas generales de procedibilidad, lo consignado en la sentencia T-464 de 2016 proferida por el despacho de la magistrada ponente.

³⁰ Ver, entre otras, sentencias T-961 de 2004. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández; y T-209 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortíz Delgado.

³¹ Para la jurisprudencia anterior al 2005, la vía de hecho "*únicamente se configura sobre la base de una ostensible transgresión del ordenamiento jurídico, lo cual repercute en que, distorsionado el sentido del proceso, las garantías constitucionales de quienes son afectados por la determinación judicial -que entonces pierde la intangibilidad que le es propia- encuentren en el amparo la única fórmula orientada a realizar, en su caso, el concepto material de la justicia. Por supuesto, tal posibilidad de tutela no es regla general sino excepción, y los jueces ante quienes se solicita están obligados a examinar de manera rigurosa el caso para no desvirtuar los principios de autonomía funcional de la jurisdicción y de la cosa juzgada*". (Corte Constitucional. Sentencia T-555 de 1999. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo).

³² Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

³³ Corte Constitucional. Sentencia SU-195 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

proporcionado a la ocurrencia del hecho generador de la vulneración; (iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en la providencia que se impugna en sede de amparo; (v) la identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y de haber sido posible, que los mismos hayan sido alegados en el proceso judicial; y (vi) que no se trate de una tutela contra tutela.

Frente a la exigencia de que **lo discutido sea de evidente relevancia constitucional**, esta Corte ha dicho que ello obedece al respeto por la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones. Debe el juez de tutela, por lo tanto, establecer clara y expresamente si el asunto puesto a su consideración es realmente una cuestión de relevancia constitucional, que afecte los derechos fundamentales de las partes.

El deber de agotar **todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance del afectado**, guarda relación con la excepcionalidad y subsidiariedad de la acción de tutela, pues de lo contrario ella se convertiría en una instancia adicional para las partes en el proceso. Esta exigencia trae consigo las excepciones consagradas en los artículos 86 Superior y 6 del Decreto 2591 de 1991, en el sentido de admitir la flexibilización del requisitos de subsidiariedad cuando se trata de **evitar la consumación de un perjuicio irremediable** o cuando se pretende proteger derechos frente a medidas judiciales ordinarias ineficaces.

En lo que respecta al perjuicio irremediable, la Corte ha señalado³⁴ que la tutela contra procedente en aquellos casos donde se demuestre que el mecanismo ordinario carece de eficacia para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Para eso, los jueces deben verificar si: (i) el daño es inminente, es decir, que sea una amenaza que está por suceder; (ii) el perjuicio es grave, es decir de una magnitud o intensidad considerable; (iii) las medidas judiciales para conjurar el perjuicio se deben tomar de manera urgente; y (iv) que el amparo no se puede postergar toda vez que es la única medida para garantizar un adecuado restablecimiento de los derechos de los ciudadanos.

Adicionalmente, cuando se trata de personas en estado de indefensión o vulnerabilidad la Corte ha determinado que el examen de estos supuestos no debe ser tan riguroso, y que su condición amerita un tratamiento diferencial positivo³⁵. En este sentido, la Corte ha determinado que una de las maneras en las que un ciudadano se puede encontrar en un estado de indefensión ocurre cuando son sujetos de especial protección constitucional. Dicha situación ha sido definida por la Corporación de la siguiente manera:

³⁴ Ver, entre otras sentencias, T-225 de 1993; SU-544 de 2001; T-983-01; T-1316 de 2001; T-069/08; y T-094/13.

³⁵ Frente al tema, la Corte ha señalado que *“algunos grupos con características particulares, (...) pueden llegar a sufrir daños o amenazas que, aun cuando para la generalidad de la sociedad no constituyen perjuicio irremediable, sí lo son para ellos, pues por encontrarse en otras condiciones de debilidad o vulnerabilidad, pueden tener repercusiones de mayor trascendencia que justifican un “tratamiento diferencial positivo”, y que amplia (sic) a su vez el ámbito de los derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela* Corte Constitucional. Sentencia T-1316 de 01. Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

Tratándose de sujetos de especial protección (el Tribunal) ha sostenido que el amparo reforzado de los sujetos de especial protección constitucional, parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente. Así la Constitución Política en su artículo 13 establece que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado como sujetos de especial protección a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”³⁶.

8. Adicionalmente, el juez debe verificar que la acción de tutela se invoque en un término razonable y proporcionado, contado a partir del hecho vulnerador, a fin de cumplir **el requisito de la inmediatez**. De no ser así, se pondrían en riesgo la seguridad jurídica y la institución de la cosa juzgada, pues las decisiones judiciales estarían siempre pendientes de una eventual evaluación constitucional.

Así mismo, cuando se trate de **una irregularidad procesal, ésta debe haber sido decisiva o determinante en la sentencia que se impugna y debe afectar los derechos fundamentales del peticionario**. Este requisito busca que sólo las irregularidades verdaderamente violatorias de garantías fundamentales tengan corrección por vía de acción de tutela, de manera que se excluyan todas aquellas que pudieron subsanarse durante el trámite, o que no se alegaron en el proceso.

También se exige que la parte accionante identifique **razonablemente los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales**. Este requisito pretende que el actor ofrezca plena claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que se imputa a la decisión administrativa. En este punto, es importante que el juez de tutela verifique que los argumentos se hubieren planteado al interior del proceso judicial, de haber sido esto posible.

La última exigencia de naturaleza procesal que consagró la tipología propuesta en la **C-590 de 2005, es que la sentencia atacada no sea de tutela**. Así se buscó evitar la prolongación indefinida del debate constitucional, más aún cuando todas las sentencias de tutela son sometidas a un proceso de selección ante esta

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-737de 13. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Corporación, trámite después del cual se tornan definitivas, salvo las escogidas para revisión.

9. A manera de recapitulación, la Sala reitera las reglas sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos en materia pensional siempre que, en el caso concreto, se compruebe que los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento de derecho, no son los mecanismos idóneos para proteger el derecho de una persona o si lo son la tutela sea necesaria para proteger un derecho fundamental. En este caso, entonces, el juez constitucional debe fijar un remedio judicial urgente para proteger los derechos fundamentales del ciudadano afectado. Igualmente, es importante destacar que, cuando se trata de casos que involucran personas en estado de vulnerabilidad, el escrutinio que debe hacer el juez frente a la procedencia de la acción es más flexible, pero no menos riguroso, pues dicha condición de especial indefensión obliga a una actuación judicial sumaria y eficaz.

Análisis de procedencia en el caso concreto

10. La Corte encuentra que, en lo que respecta al presente proceso, se cumplen con los requisitos generales de procedencia antes descritos ya que, en primer lugar, la cuestión que se plantea es de relevancia constitucional pues guarda relación concreta con el alcance del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la seguridad social y el mínimo vital.

11. Por otra parte, aunque en el proceso la actora no acudió a los medios de control ante el juez contencioso la no interposición de los mismos no hace que se desatienda el requisito de agotamiento. En casos similares, esta Corporación ha considerado cumplido el requisito de agotamiento de los recursos cuando el mecanismo judicial no utilizado tendría una decisión tardía, pues se pueden comprometer los derechos fundamentales de los interesados, cuando no están en edad de trabajar y tienen condiciones económicas precarias. Igualmente, ha estimado la Corte que la simple verificación de mecanismos judiciales que no se utilizaron no configura el incumplimiento de la condición de subsidiariedad de la tutela. Es indispensable evaluar en el caso específico la idoneidad y efectividad del recurso o la acción para proteger los derechos³⁷.

Sumado a lo anterior, cuando se trata de personas en estado de indefensión o vulnerabilidad la Corte ha determinado que el examen de estos supuestos no debe ser tan riguroso, y que su condición amerita un tratamiento diferencial positivo³⁸. En este sentido, una de las maneras en las que un ciudadano se puede encontrar en un estado de indefensión ocurre cuando son sujetos de especial

³⁷ Ver sentencia T-629 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁸ Frente al tema, la Corte ha señalado que “algunos grupos con características particulares, (...) pueden llegar a sufrir daños o amenazas que, aun cuando para la generalidad de la sociedad no constituyen perjuicio irremediable, sí lo son para ellos, pues por encontrarse en otras condiciones de debilidad o vulnerabilidad, pueden tener repercusiones de mayor trascendencia que justifican un “tratamiento diferencial positivo”, y que amplia (sic) a su vez el ámbito de los derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela Corte Constitucional. Sentencia T-1316 de 01. Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

protección constitucional. Dicha situación ha sido definida por la Corporación de la siguiente manera: son sujetos de especial protección a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, **las personas en situación de discapacidad**, la población desplazada, los adultos mayores y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual se considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados³⁹.

Bajo esta premisa, esta Corporación ha entendido que los medios de control ante el juez contencioso son ineficaces para esclarecer la pretensión pensional en el tiempo oportuno. Así, por ejemplo, en la **sentencia T-315 de 2015**⁴⁰ la Corte analizó la procedencia de una acción de tutela interpuesta por un minero al que le fue negado el reconocimiento pensional. En dicha oportunidad, la Corporación concluyó que el ciudadano, al realizar una actividad de alto riesgo por un tiempo considerable, se encontraba en una situación de desigualdad material que hacía que tanto la vía ordinaria, como la medida cautelar de suspensión provisional, no fueran adecuadas para prodigar una protección efectiva de sus derechos.

Ahora bien, no hay duda de que el presente caso involucra derechos fundamentales de una persona **en situación de debilidad manifiesta por su situación de discapacidad** lo que configura un perjuicio irremediable que hace procedente el estudio de fondo de las pretensiones elevadas por la señora Ruiz Arango. Por un lado, la peticionaria cuenta con **una pérdida de capacidad laboral del 52.53%** según lo determinó la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Además, de las pruebas allegadas al proceso y de la actividad probatoria desplegada por la Sala se tiene que la actora **no se encuentra vinculada al sistema general de salud desde el año 2013, año en que murió su madre, y atiende sus necesidad básicas de alimentación y atención en salud gracias a la solidaridad y caridad de sus vecinos y familiares.**

Bajo estas circunstancias, el análisis de procedibilidad debe ser más flexible, pero no menos riguroso, en tanto que, como se advirtió también en las consideraciones, las personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad manifiesta encuentran en la tutela un mecanismo idóneo y efectivo para proteger sus derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte no comparte las consideraciones realizadas por los jueces de instancia, en particular las desarrolladas por el juez administrativo de circuito, en relación con el desconocimiento del carácter subsidiario de la tutela en este caso por que, si bien la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial ante el

³⁹ Ver, sentencia T-737 de 2013. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2015. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

contencioso administrativo, su situación de vulnerabilidad es actual y palmaria.

12. A su vez, en lo referente al requisito de inmediatez se puede concluir con facilidad que se cumple, ya que la decisión que se controvierte fue expedida el 10 de febrero de 2015 mientras que la acción de tutela se presentó el 5 de febrero del 2016, de ahí que entre una actuación y otra transcurrió un periodo de un poco menos de 12 meses que se considera razonable para una persona en situación de vulnerabilidad. De la misma manera, no existe una irregularidad procesal ya que la petición se fundamenta en la configuración de un presunto defecto fáctico por la indebida valoración de las pruebas presentadas como soporte de la solicitud pensional. Finalmente, en el amparo se identificaron de manera clara los hechos que generaron la supuesta vulneración; y la acción se interpuso contra una decisión administrativa de COLPENSIONES y no contra otra sentencia de tutela.

13. Por esa razón, la Sala entrará a resolver de fondo la controversia constitucional planteada por la peticionaria durante el trámite de revisión y por la Sala a partir de las pruebas que decretó en el mismo. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala: (i) presentará las reglas sobre causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos; (ii) explicará el régimen legal de la pensión de sustitución por hijo en situación de discapacidad; (iii) reiterará las reglas jurisprudenciales sobre el alcance y contenido del derecho al debido proceso administrativo; (iv) presentará la línea jurisprudencial vigente sobre el derecho a la seguridad social; (v) resumirá las reglas sobre el mínimo vital; (vi) describirá los principales elementos del derechos fundamental a la salud y (vii) analizará el caso concreto.

Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos -Reiteración Jurisprudencial⁴¹-

14. Las causales específicas de procedibilidad persiguen el análisis sustancial del amparo solicitado, así lo advirtió esta Corporación en la sentencia **C-590 de 2005**⁴², que además estableció que basta con la configuración de alguna de las causales específicas, para que proceda el amparo respectivo. Tales causales han sido agrupadas por la jurisprudencia constitucional en forma de defectos, así:

14.1 Defecto orgánico: ocurre cuando la autoridad que profirió el acto administrativo impugnado carece, en forma absoluta, de competencia.

14.2 Defecto procedimental absoluto: surge cuando la autoridad administrativa actuó totalmente al margen del procedimiento previsto por la ley.

⁴¹ Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ya ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales se tomará como modelo de reiteración el fijado por la magistrada sustanciadora en las sentencias T-956 de 2014, SU-053 de 2015 y T-667 de 2015.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

14.3 **Defecto fáctico:** se presenta cuando el acto administrativo impugnado carece del apoyo probatorio, que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión o cuando se desconocen pruebas que tienen influencia directa en el sentido del fallo.

14.4 **Defecto sustantivo:** tiene lugar cuando el acto administrativo se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, cuando existe una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión, cuando se deja de aplicar una norma exigible al caso o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido que no tiene.

14.5 **El error inducido:** acontece cuando la autoridad administrativa fue objeto de engaños por parte de terceros, que la condujeron a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales.

14.6 **Decisión sin motivación:** se presenta cuando el acto administrativo atacado carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su obligación de dar cuenta, de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan.

14.7 **Desconocimiento del precedente:** se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y la autoridad administrativa, desconoce la regla jurisprudencial establecida. En estos eventos, la acción de tutela busca garantizar la eficacia jurídica del derecho fundamental a la igualdad.

14.8 **Violación directa de la Constitución:** que se deriva del principio de supremacía de la Constitución, el cual reconoce a la Carta Política como un supuesto plenamente vinculante y con fuerza normativa.

15. Con respecto a los **defectos fáctico** sexta Corporación lo ha caracterizado como aquellos eventos en los cuales se omite decretar pruebas necesarias para tomar una decisión en derecho y justicia, cuando no se aprecia el acervo probatorio, se valora inadecuadamente o se profieren fallos u actos administrativos fundamentados en pruebas irregularmente obtenidas. Aunque la jurisprudencia ha reconocido, a partir del principio constitucional de autonomía e independencia, el amplio margen que tienen las autoridades administrativas al momento de efectuar la valoración de las pruebas aportadas al proceso conforme a las reglas de la sana crítica; no obstante, también ha advertido que tal poder comporta un límite ya que no puede ser ejercido de manera arbitraria, en tanto puede lesionar derechos fundamentales⁴³.

En lo que respecta a la **indebida valoración probatoria**, este Tribunal ha dicho que este supuesto se configura⁴⁴, entre otros, en los siguientes eventos: (i) cuando el funcionario administrativo, en contra de la evidencia probatoria,

⁴³ Ver, entre otras, sentencias T-267 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁴ Ver, entre otras, sentencias T-781 de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; (ii) cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva; (iii) en la hipótesis de incongruencia entre lo probado y lo resuelto, esto es, cuando se adoptan decisiones en contravía de la evidencia probatoria y sin un apoyo fáctico claro; (iv) cuando el funcionario valora pruebas manifiestamente inconducentes respecto de los hechos y pretensiones debatidos en un proceso ordinario, no por tratarse en estricto sentido de pruebas viciadas de nulidad sino porque se trata de elementos probatorios que no guardaban relación con el asunto debatido en el proceso; y (v) cuando la autoridad administrativa de conocimiento da por probados hechos que no cuentan con soporte probatorio dentro del proceso.

Ahora bien, como el presente caso trata de un posible defecto fáctico por la indebida valoración de los dictámenes de pérdida de capacidad laboral la Sala presentará algunas consideraciones sobre el régimen legal de la pensión de su situación y la definición de la situación de discapacidad en el Sistema General de Pensiones.

El régimen legal de la sustitución pensional en Colombia y la definición del estado de discapacidad en el Sistema de Pensiones -Reiteración Jurisprudencial⁴⁵-

16. El derecho a la sustitución pensional le asiste al grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez, para reclamar, ahora en su nombre, la prestación que recibía el causante. En este caso, la prestación a la que tienen derecho los beneficiarios del afiliado o del pensionado fallecido les permite enfrentar el posible desamparo al que se puedan someter por el deceso de la persona de la cual dependían económicamente⁴⁶.

En otras palabras, esta Corporación ha dicho que la sustitución pensional es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho⁴⁷. Así, su finalidad es permitir que los beneficiarios del apoyo del pensionado o afiliado fallecido puedan continuar recibiendo los beneficios asistenciales y económicos que aquel les proporcionaba, para que en su ausencia no se vean disminuidas sus condiciones de vida.

17. Sobre la naturaleza jurídica del derecho a la sustitución pensional, la Corte Constitucional ha manifestado de manera reiterada que el reconocimiento de estas prestaciones constituye un derecho fundamental por su estrecha relación

⁴⁵ En aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, la Sala tomará como modelo, en lo concerniente a las reglas generales de procedibilidad, lo consignado en la sentencia T-605 de 2015 proferida por el despacho de la magistrada ponente.

⁴⁶ Ver, entre otras, sentencias T-124 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-128 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁷ Ver, entre otras, sentencias T-002 de 2015. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo; y T-090 de 2016. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

con la garantía del mínimo vital⁴⁸. Por lo anterior, la negativa en reconocer el derecho a la sustitución pensional a los beneficiarios del apoyo del pensionado fallecido, constituye una vulneración a sus derechos fundamentales, pues dicha decisión puede afectar de manera ostensible el mínimo vital.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 estableció los lineamientos generales para el reconocimiento del derecho legal a la sustitución pensional dentro del Sistema General de Pensiones. Así, para el caso de los hijos en situación de discapacidad dispuso que estos tendrán derecho a la misma mientras subsistan dichas condiciones las cuales serían determinadas por las reglas del artículo 38 de la Ley 100 de 1993⁴⁹ que dispone que una persona tiene derecho a este beneficio si posee una discapacidad que por cualquier causa de origen no profesional o no provocada intencionalmente hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral. De igual manera, el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 explica que dicha calificación es competencia, en primera instancia, de la Administradora de Fondo de Pensiones ante la cual se presenta la solicitud y, en caso de inconformidad por parte del solicitante, la misma queda en cabeza de las Juntas Regionales de Calificación y, en última instancia, en la Junta Nacional de Calificación⁵⁰.

Ahora bien, como quiera que en la presente controversia se apela a una posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo la Sala presentará una breves consideraciones sobre su alcance y contenido.

Alcance y contenido del derecho fundamental al debido proceso administrativo -reiteración jurisprudencial⁵¹-

18. El derecho al debido proceso administrativo ha sido estudiado en múltiples oportunidades por esta Corporación. Esta garantía se encuentra consagrada en el

⁴⁸ Ver, entre otras, sentencias T-113 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez; y T-199 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁹ Ley 100 de 1993. Artículo 38. Estado de Invalidez. “Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral”.

⁵⁰ Decreto Ley 019 de 2012. Artículo 142. Artículo 142. Calificación del Estado de Invalidez. “*El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral. Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales. El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional*”.

⁵¹ En aras de garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia, la Sala tomará como modelo, en lo concerniente al contenido y alcance de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social, al mínimo vital y el derecho a la salud lo consignado en las sentencias T-147 de 2016 y T-325 de 2016 proferida por el despacho de la magistrada ponente.

artículo 29 Constitucional, y se traduce en el derecho que comprende a todas las personas de acceso a un proceso justo y adecuado. Es entonces la garantía infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados.

La Corte Constitucional, desde la **sentencia T-442 de 1992**, ha desarrollado ampliamente la esencia del derecho fundamental al debido proceso administrativo, al señalar que éste se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales. De esa manera, el debido proceso cobija todas las manifestaciones de la administración, en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar.

Bajo esta premisa, la **sentencia T-957 de 2011**, al analizar la presunta vulneración del debido proceso administrativo en una actuación de la Secretaría de Educación de Bogotá, condensó los elementos de este derecho y lo definió como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guarda relación directa o indirecta entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Así las cosas, el objeto del mismo es el de: (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración; (ii) la validez de sus propias actuaciones; y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

Conforme a lo anterior, las actuaciones administrativas deben adelantarse conforme a las reglas previstas en la ley o reglamentos, garantizándose el debido proceso, obviamente, a quien dentro de lo reglado de una u otra forma se ha hecho partícipe en la actuación, o que queriéndolo hacer en debida forma, la administración no se lo permita injustificadamente. Por tanto, a quien no se le adelanta un proceso ni se hace parte de él o sus resultados no lo involucran, le resulta impropio concluir que se le puede violentar el derecho consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

19. En razón a lo anterior, es claro que el proceso de reconocimiento de una pensión, dado su carácter de trámite administrativo, debe respetar el derecho fundamental al debido proceso, por consiguiente, toda actuación en contrario hace procedente el cuestionamiento excepcional por vía de tutela, siempre y cuando se constate que no hay mecanismos de defensa judicial, éstos no son idóneos o, aunque existan y sean adecuados, se presenta un riesgo cierto de que se genere un perjuicio irremediable.

Alcance y contenido del derecho fundamental a la seguridad social -reiteración jurisprudencial-

20. El derecho a la seguridad social ha sido consagrado desde dos connotaciones: (i) como un servicio público que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, el cual debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; y (ii) como un derecho fundamental irrenunciable en cabeza de todos los ciudadanos. Frente a esta última dimensión, la Corte ha señalado que la seguridad social se debe entender como el conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano.

A su vez, como lo recordó por ejemplo la **sentencia T-013 de 2011**, del derecho a la seguridad social se desprende el derecho a la pensión de jubilación, que consiste en recibir el goce efectivo de una mesada calculada de acuerdo con los factores dispuestos por la ley para la situación de cada persona. Se trata de un derecho fundamental que tiene como objeto brindar las condiciones económicas para la vida digna de quienes han trabajado por mucho tiempo.

21. Así, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado reiteradamente que el derecho a la pensión es imprescriptible. Con sustento en el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social consignado en el artículo 48 de la Constitución, y conforme al principio de solidaridad, a la especial protección que debe el Estado a las personas de tercera edad y al principio de vida digna, ha construido una sólida línea jurisprudencial que sostiene que el derecho a la pensión no se extingue con el paso del tiempo. Por ejemplo, la **sentencia C-230 de 1998** de este Tribunal precisó, al examinar la regla de prescripción de las solicitudes de pensiones introducida por la Ley 116 de 1928, que la protección reforzada de la pensión se desprende del principio de solidaridad del Estado Social de Derecho ya que es un mecanismo que busca garantizar la dignidad de los ciudadanos, especialmente aquellos de la tercera edad como quiera que es un derecho que se adquiere tras un periodo considerable de tiempo en los cuales se deben realizar aportes regulares y constantes al sistema de seguridad social.

Por último, y antes de entrar a analizar el caso concreto, la Sala explicará brevemente las reglas generales sobre el mínimo vital.

Alcance y contenido del derecho al mínimo vital como concepto cualitativo o multidimensional -reiteración jurisprudencial-

22. Como lo ha indicado la dogmática constitucional, el sentido inicial que la Corte Constitucional le dio al concepto del mínimo vital fue el derecho fundamental innominado como parte de una interpretación sistemática de la Constitución. Así, por ejemplo, en la **sentencia T-426 de 1992** la Corte conoció el caso de un ciudadano de 69 años de edad que llevaba un año sin devengar su pensión. Al ordenar el pago de la misma, el Tribunal señaló que aunque la

Constitución no contemplada un derecho a la subsistencia éste se deducía del derecho a la salud, a la vida, al trabajo y a la seguridad social.

Sin embargo, posteriormente la Corte pareció definir el mínimo vital, ya no como un derecho, sino como un elemento del núcleo esencial de los derechos sociales prestacionales. Así, por ejemplo en la **sentencia T-081 de 1997** la Corte relacionó el mínimo vital con el salario mínimo vital y móvil en la medida en que el primero está relacionado con la remuneración proporcional a la que tiene derecho el trabajador por el trabajo realizado.

Ahora bien, posterior a este periodo la Corte fue enfática en señalar que el mínimo vital sí es un derecho fundamental autónomo ligado estrechamente a la dignidad humana. Por ejemplo, la **sentencia SU-995 de 1999**, al resolver varias tutelas que interpusieron diferentes maestros a los que se les adeudaba su salario, la Corte señaló que este derecho se constituye en la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación y la atención en salud. Es decir, prerrogativas cuya titularidad son indispensables para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional.

Sin embargo, la misma sentencia señaló con claridad que el análisis frente al mínimo vital no se puede reducir a un examen meramente cuantitativo sino que, por el contrario, se deben introducir calificaciones materiales y cualitativas que dependen de cada caso concreto. En otras palabras, cada persona tiene un mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida. Por esta razón, este derecho se debe entender como una garantía de movilidad social de los ciudadanos quienes, de manera natural, aspiran a disfrutar a lo largo de su existencia de una mayor calidad de vida. De esa manera, la jurisprudencia de la Corte ha aceptado que al existir diferentes nociones del mínimo vital, es consecuente que hayan distintas cargas soportables para cada persona.

Esto implica que el mínimo vital no está constituido, necesariamente, por el salario mínimo mensual legalmente establecido y se requiere una labor valorativa del juez constitucional en la cual entre a tomar en consideración las condiciones personales y familiares del peticionario, así como sus necesidades básicas y el monto mensual al que ellas ascienden. De igual manera, es indispensable llevar a cabo una valoración material del trabajo que desempeña el actor o desempeñaba el hoy pensionado, en aras de la protección a la dignidad humana como valor primordial del ordenamiento constitucional.

En el caso específico de los pensionados, la **sentencia T-827 de 2004** conoció del caso de un antiguo trabajador de Foncolpuertos al que le fue impuesto un descuento sobre su mesada pensional. En dicha oportunidad, la Corte señaló que el mínimo vital de los pensionados no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales sino también por el pago incompleto de la pensión. Esta circunstancia ha sido puesta

de presente por la Corte Constitucional en eventos en que se ha reducido el monto de la pensión o se paga una parte de las mesadas. En la misma sentencia, el Tribunal recordó que la jurisprudencia ha fijado reglas generales, no objetivas, para determinar qué requisitos se deben comprobar para acreditar la vulneración del mínimo vital, así: (i) si el salario o mesada afectada es el ingreso exclusivo del trabajador o del pensionado o si existen ingresos adicionales estos son insuficientes para la cobertura de sus necesidades básicas; y (ii) si la falta de pago de la prestación genera para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivado de un hecho injustificado, inminente y grave.

De otra parte, en repetidas ocasiones, como lo resaltó la **sentencia T-536 de 2010** cuando conoció el caso de dos pensionados de la tercera edad a los que la alcaldía de San Pelayo no consignaba de manera puntual y completa su mesada pensional, la Corte ha advertido que las reglas expuestas sobre la protección del mínimo vital se refuerzan para los casos de incumplimiento o descuentos cuando los titulares de la prestación son sujetos de especial protección constitucional.

23. Como conclusión, se puede advertir que el derecho al mínimo vital tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona. En otras palabras, como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda.

Alcance y contenido del derecho fundamental a la salud -Reiteración Jurisprudencial-

24. La Constitución Política de Colombia, en el artículo 48, al referirse a la seguridad social, la describe como *“un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.”* Con posterioridad, al pronunciarse sobre el derecho a la salud, el artículo 49 dispone que *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”*.

En numerosas oportunidades⁵² y ante la complejidad que plantean los requerimientos de atención en los servicios de salud, la jurisprudencia constitucional se ha referido a sus dos facetas: por un lado, su reconocimiento como derecho y, por el otro, **su carácter de servicio público**. En cuanto a ésta última faceta, el servicio de salud debe ser prestado de manera oportuna,

⁵² Ver, entre otras, sentencias T-760 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa; T-126 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-593 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-094 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

eficiente y con calidad, de conformidad con los principios de continuidad, integralidad e igualdad; mientras que, respecto de la primera, el derecho la salud debe atender los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos previstos en los artículos constitucionales reseñados.

Ahora bien, con respecto a la faceta de la salud como derecho, resulta oportuno mencionar que éste ha atravesado un proceso de evolución a nivel jurisprudencial⁵³ y legislativo⁵⁴, cuyo estado actual implica su categorización como derecho fundamental autónomo. Para tal efecto, desde el punto de vista dogmático, a partir de la **sentencia T-760 de 2008** se considera que dicha característica se explica por su estrecha relación con el principio de la dignidad humana, por su vínculo con las condiciones materiales de existencia y por su condición de garante de la integridad física y moral de las personas.

De igual modo, en aras de garantizar el citado derecho fundamental, el Legislador estatutario estableció una lista de obligaciones para el Estado en la Ley 1751 de 2015, cuya lectura no puede realizarse de forma restrictiva, pues responden al mandato amplio del deber del Estado de adoptar medidas de respeto, protección y garantía del derecho a la salud. Estos deberes incluyen dimensiones positivas y negativas. En las primeras, el Estado tiene el deber de sancionar a quienes dilaten la prestación del servicio, así como generar políticas públicas que propugnen por garantizar su efectivo acceso a toda la población, adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros, vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención, controlar la comercialización de equipos médicos y medicamentos, asegurarse que los profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia, y adoptar medidas para proteger a todos los grupos vulnerables o marginados de la sociedad, en particular las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas mayores⁵⁵.

Por otro lado, en las segundas, se impone el deber a los actores del sistema de no agravar la situación de salud de las personas afectadas, de abstenerse de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos, abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de los ciudadanos, prohibir o impedir los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, comercializar medicamentos peligrosos y aplicar tratamientos médicos coercitivos. Así, la jurisprudencia constitucional⁵⁶ ha reconocido que estos deberes negativos implican que el Estado, o las personas,

⁵³ Ver, entre otras, sentencia T-760 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa; y C-313 de 2014. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵⁴ Ver Ley 1751 de 2015 (Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones).

⁵⁵ Ver sentencia T-760 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁶ Ver, entre otras, sentencias T-737 de 2013. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; C-313 de 2014. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-754 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

pueden violar el derecho a la salud, bien sea por una omisión, al dejar de prestar un servicio de salud, o bien por una acción, cuando realizan una conducta cuyo resultado es deteriorar la salud de una persona. En lo que respecta a las dimensiones negativas del derecho a la salud, de las cuales se deriva la obligación general de abstención, no hay razón alguna para que su cumplimiento sea pospuesto hasta que el Estado, la entidad o la persona cuenten con los recursos suficientes y la capacidad administrativa adecuada.

En cuanto a los elementos que rigen el derecho fundamental a la salud, la Corte ha destacado que se trata de los principios de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y la calidad e idoneidad procesional. Específicamente, en relación con cada uno de ellos, se ha dicho que: (i) *la disponibilidad*⁵⁷ implica que el Estado tiene el deber de garantizar la existencia de medicamentos esenciales, agua potable, establecimientos, bienes, servicios, tecnologías, instituciones de salud y personal profesional competente para cubrir las necesidades en salud de la población; (ii) *la aceptabilidad*⁵⁸ hace referencia a que el sistema de salud debe ser respetuoso de la diversidad de los ciudadanos, prestando el servicio adecuado a las personas en virtud de su etnia, comunidad, situación sociocultural, así como su género y ciclo de vida. Por su parte, (iii) *la accesibilidad*⁵⁹ corresponde a un concepto mucho más amplio que incluye el acceso sin discriminación por ningún motivo y la facilidad para acceder físicamente a las prestaciones de salud, lo que a su vez implica que los bienes y servicios estén al alcance geográfico de toda la población, en especial de grupos vulnerables. De igual manera, se plantea la necesidad de garantizar la accesibilidad económica y el acceso a la información. Finalmente, (iv) *la calidad*⁶⁰ se vincula con la necesidad de que la atención integral en salud sea apropiada desde el punto de vista médico y técnico, así como de alta calidad y con el personal idóneo y calificado que, entre otras, se adecue a las necesidades de los pacientes y/o usuarios.

25. En lo que atañe a los principios que se vinculan con la realización del derecho a la salud, desde el punto de vista normativo, se destacan, entre otros, los siguientes: universalidad, *pro homine*, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad, libre elección, solidaridad, eficiencia, e interculturalidad⁶¹. Para efectos de esta sentencia, la Sala ahondará en dos de ellos, ya que resultan relevantes para resolver el asunto objeto de revisión. Así, en lo que respecta al derecho a la salud, este Tribunal ha dicho que el

⁵⁷ Ver, entre otras, sentencias T-199 de 2013. Magistrado Ponente: Alexei Julio Estrada; T-234 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-384 de 2013. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa; y T-361 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁸ Ver, entre otras, sentencias T-468 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva; T-563 de 2013. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo; y T-318 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

⁵⁹ Ver, entre otras sentencias T-447 de 2014. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa; T-076 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-455 de 2015. Magistrada Ponente: Myriam Ávila Roldán.

⁶⁰ Ver, entre otras, sentencias T-199 de 2013. Magistrado Ponente: Alexei Julio Estrada; T-745 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-200 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; y T-519 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶¹ Ver, ente otras, sentencias T-612 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio; T-499 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; y T-126 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

principio *pro homine* permite la interpretación de las normas que rigen el tema de salud en el sentido más favorable a la protección de los derechos de las personas.

En conclusión, la Sala quiere destacar que las reglas relevantes a este caso frente a la exigibilidad del derecho a la salud son las siguientes: (i) el derecho a la salud tiene un elemento sustancial relativo a la accesibilidad, que se traduce en primera instancia en la afiliación al mismo, que impone una obligación positiva de remover cualquier obstáculo que impida el acceso oportuno a los servicios de salud por lo que cualquier falta, en especial en los casos de los menores de edad, constituye una amenaza cierta al derecho a la salud; (ii) existen obligaciones negativas derivadas de este derecho que le imponen al Estado el deber de abstenerse de implementar medidas regresivas y discriminatorias; y (iii) las autoridades y agentes prestadores del servicio de salud deben siempre realizar la interpretación más favorable para el usuario a partir de los principios *pro homine* y de prevalencia de los derechos.

Ahora bien, realizadas las anteriores consideraciones jurídicas, la Sala pasará a analizar el caso concreto.

Análisis del caso concreto

26. En el presente caso, la Corte debe determinar, en primer lugar, si la decisión de COLPENSIONES de negar el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de la señora Liliana Patricia Ruiz Arango, se basó en una indebida valoración probatoria que constituye una violación a sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y al mínimo vital.

Frente a esto, en primer lugar, la Sala debe concluir que no es de recibo el argumento presentado por la accionante y su apoderado que sostiene que COLPENSIONES debió tener en cuenta como válido el dictamen médico laboral expedido en el año 2003 por el entonces Instituto de Seguros Sociales. Esto, debido a que, como se explicó en la parte considerativa de la presente sentencia, la ley que regula lo concerniente a la definición de la situación de discapacidad para este tipo de peticiones pensionales determina que las instituciones competentes para establecer la pérdida de capacidad laboral y la fecha de su estructuración son los **Administradores de Fondo de Pensiones, y las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación Laboral**. De esta manera, se observa que, en principio, la entidad accionada actuó conforme a la regulación vigente y procedió a realizar una valoración médica propia, sujeta a la revisión de las juntas de calificación laboral de la discapacidad de la señora Ruiz Arango.

Sin embargo, si se observa con atención el dictamen médico expedido por la Junta Regional de Calificación de Caldas, la Sala considera que la entidad accionada cometió un yerro evidente en la valoración del acervo probatorio. Así, como se explicó en los hechos del caso, en dicho certificado se consignó que la pérdida de capacidad laboral estaba “*estructurada a la fecha de la*

última valoración por Oftalmología (realizada el 23 de julio de 2013) en que se documenta la agudeza visual actual” (resaltado fuera del texto)⁶². Una lectura integral del documento permite llegar a la conclusión de que a partir de esta anotación, a diferencia de lo razonado por COLPENSIONES, no es posible inferir que la fecha de estructuración de la discapacidad es el 23 de julio de 2013, fecha posterior al fallecimiento de la madre de la peticionaria, sino que **para el momento de la última valoración médica realizada, en la fecha señalada, ya existía una discapacidad laboral superior al 50%.**

Lo anterior, no solo se corrobora con la afirmación contenida en el mismo certificado laboral y que da cuenta de que **la mencionada discapacidad se desprende de una enfermedad de origen común calificada desde la fecha de nacimiento de la actora, es decir el 19 de junio de 1961**⁶³ sino por el **extenso material probatorio allegado por la señora Ruiz Arango y que demuestra que, por lo menos desde el año 2003, su situación de salud era precaria.** No existe ninguna razón sustancial para que la administración se haya separado de este hecho irrefutable. En ese sentido, el análisis probatorio desplegado por COLPENSIONES se fundamenta en una interpretación irreal del dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado por la Junta Regional de Calificación de Caldas que **configura una violación de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y al mínimo vital,** pues la decisión de la entidad ha profundizado su situación de desprotección económica a tal punto que, como quedó probado de las pruebas decretadas por la Sala, la señora Ruiz Arango subsiste gracias a la caridad y solidaridad de sus vecinos y conocidos.

Así, aplicando los criterios jurisprudenciales del defecto fáctico por indebida valoración probatoria la Corte encuentra que: (i) el funcionario administrativo, en contra de la clara evidencia probatoria, se apartó por completo de los hechos probados y resolvió a su arbitrio y de manera antojadiza el asunto pensional debatido; y (ii) existe una evidente incongruencia entre lo probado y lo resuelto, pues como se explicó la evidencia probatoria indica que la fecha de estructuración de la incapacidad superior al 50% es anterior al fallecimiento de la madre de la actora.

Por otra parte, la Sala tomará una medida de protección definitiva y ordenará el reconocimiento pensional solicitado, con el respectivo pago del retroactivo desde la configuración del derecho legal, ya que, como se evidenció en la actividad probatoria la actora se encuentra en una grave situación de debilidad manifiesta. No solo es claro que, debido a su incapacidad, nunca ha realizado una actividad laboral que le permita percibir ingresos mínimos sino que, como ya se dijo, sus gastos básicos están siendo atendidos por vecinos y conocidos.

Ahora bien, en lo que respecta al segundo problema jurídico de fondo, es importante resaltar que la peticionaria no cuenta con una afiliación vigente al Sistema General de Salud. Sin un mayor análisis, **es claro que esta situación**

⁶² Op. Ct. Dictamen de pérdida de capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas (folio 31; cuaderno de primera instancia).

⁶³ *Ibídem*; folio 35.

es una violación flagrante a la garantía de accesibilidad derivada del derecho fundamental a la salud por lo que también es necesario formular órdenes que permitan remediar esta omisión y garantizar que la accionante cuente con una atención médica oportuna y eficaz frente a los padecimientos que sufre desde el nacimiento. Sin embargo, como quiera que esta es una situación que no puede endilgarse a la entidad accionada, la orden de protección será referida a la Defensoría del Pueblo para que brinde apoyo y asesoría jurídica ya que, dentro de sus funciones, se encuentra la de velar por la garantía y eficacia plena de los derechos fundamentales.

27. En consecuencia, la Sala procederá a revocar las decisiones de tutela que negaron la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la actora y le ordenará a COLPENSIONES reconocer la pensión de sustitución a la señora Liliana Patricia Ruiz Arango, en su calidad de hija en situación de discapacidad de la causante. Así mismo, toda vez que la peticionaria no se encuentra afiliada al Sistema General de Salud, se solicitará a la Defensoría del Pueblo Regional de Caldas que, dentro de sus competencias legales y constitucionales, asesore y acompañe a la actora en el trámite de afiliación ante el Sistema General de Salud. Además, con el fin de garantizar el cumplimiento de dicha orden, se le pedirá a la Defensoría enviar un informe de cumplimiento dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo al juez de primera instancia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991⁶⁴.

Conclusión

28. Contrario a lo señalado por COLPENSIONES, la Corte Constitucional encuentra que la fecha de estructuración de la discapacidad de la peticionaria es anterior al fallecimiento de su madre. Por esta razón, y teniendo en cuenta que su discapacidad es superior al 50%, resulta evidente que la señora Liliana Patricia Ruiz Arango es beneficiaria de la sustitución pensional, de acuerdo con las reglas fijadas por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Así, la entidad accionada incurrió en defecto fáctico en su actuación que desconoció los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y al mínimo vital, por lo que se revocará el último acto administrativo que expidió la entidad en el presente caso y se ordenará el reconocimiento pensional respectivo. Además, en razón de la ausencia de una afiliación al sistema de salud, la Sala procederá a tomar una orden particular para garantizar el acceso a una atención médica oportuna y de calidad.

⁶⁴ Decreto 2591 de 1991. Artículo 27. Cumplimiento del fallo. *“Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas que en providencia del 6 de abril del 2016 confirmó la providencia del Juzgado Quinto Administrativo de Manizales del 23 de febrero del 2016, en el proceso de la referencia. En su lugar **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la peticionaria por la actuación de COLPENSIONES.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución VPB 10918 del 10 de febrero de 2015 mediante la cual COLPENSIONES confirmó la decisión de negar el reconocimiento de la sustitución pensional por hija en situación de discapacidad de la señora Liliana Patricia Arango Ruiz. En razón de lo anterior, **ORDENAR** a la entidad que dentro los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia expida un nuevo acto administrativo reconociendo dicho derecho pensional, indexado a valor presente, desde la fecha en que fue causado, esto desde el fallecimiento de la señora Ana Arango de Ruiz el 6 de enero de 2013.

Tercero.- SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo Regional de Caldas que acompañe y asesore a la señora Liliana Patricia Arango Ruiz, dentro de sus competencias legales y constitucionales, en el trámite de afiliación al Sistema General de Salud para garantizar la protección de su derecho fundamental a la salud. Para tal fin, la entidad deberá enviar un informe sobre el cumplimiento de esta orden al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General