

## **Sentencia T-735/15**

Referencia: Expediente T-5129499

Acción de tutela presentada por María Clara Zuleta Fernández contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP-.

Magistrada Ponente:  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas María Victoria Calle Correa y Myriam Ávila Roldán (e), y el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar el quince (15) de abril de dos mil quince (2015), dentro de la acción de tutela promovida por María Clara Zuleta Fernández contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP).

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de auto del quince (15) de septiembre de dos mil quince (2015), proferido por la Sala de Selección Número Nueve<sup>1</sup>.

#### **I. ANTECEDENTES**

La señora María Clara Zuleta Fernández, quien tiene ochenta y un (81) años de edad y está en situación de discapacidad, presentó acción de tutela en

---

<sup>1</sup> La Sala de Selección Número Nueve estuvo conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

defensa de sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida digna, el mínimo vital y la seguridad social. Considera que la UGPP violó sus derechos constitucionales al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional derivada de la muerte de su hermana argumentando que no acreditó el cumplimiento de un requisito mediante una formalidad específica, a pesar de que la normativa vigente no exige dicha ritualidad<sup>2</sup>.

## 1. Hechos

1.1. María Clara Zuleta Fernández, quien tiene ochenta y un (81) años de edad<sup>3</sup> y una pérdida de la capacidad laboral del 74.08%, causada por un diagnóstico de “*retraso mental severo; trastornos cognitivos, de habilidades, motrices, artrosis bilateral de cadera, hipertensión arterial moderada, incontinencia urinaria de esfuerzo*”<sup>4</sup>, solicitó a la UGPP el reconocimiento de la sustitución pensional derivada de la muerte de su hermana.

1.2. Manifestó que el artículo 47 de la Ley 100 de 1993<sup>5</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003<sup>6</sup>, dispone que “*los hermanos inválidos del causante [pensionado]*” tienen derecho a acceder a la sustitución pensional “*si dependían económicamente de éste*”, y en su caso está plenamente acreditado el lleno de tales presupuestos, pues: (i) era hermana de la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández; (ii) ella falleció el diez (10) de noviembre de dos mil doce (2012) y (iii) era pensionada por vejez de la Caja Nacional de Previsión Social conforme Resolución No. 08008 del veintiuno (21) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986)<sup>7</sup>; (iv) ante el fallecimiento de su hermana la accionante se enfrentó a una situación de desamparo económico debido a que ella velaba por sus erogaciones, habida cuenta de la condición de discapacidad que presenta incluso desde su nacimiento<sup>8</sup>; y finalmente, (v)

<sup>2</sup> Según se desprende de los elementos de juicio obrantes en el expediente, el señor Nelson Urbina Iriarte fue quien realizó la presentación personal del escrito de tutela en nombre de la señora María Clara Zuleta Fernández (folio 3) En adelante, siempre que se haga mención a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

<sup>3</sup> Obra en el expediente registro civil de nacimiento de la señora María Clara Zuleta Fernández donde consta que nació el catorce (14) de febrero de mil novecientos treinta y cuatro (1934) (folio 15).

<sup>4</sup> Obra en el expediente, Dictamen No. 3765 del veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013) emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar donde se indica que la señora María Clara Zuleta Fernández presenta “1) retardo mental moderado a severo (necesita ayuda de terceros), 2) artrosis de cadera bilateral, 3) incontinencia urinaria en tratamiento, 4) HTA moderada en tratamiento y 5) síndrome depresivo con trastorno psicótico, lo que le produce una P.C.L de 74.08% de origen enfermedad común y fecha de estructuración 12 de julio de 2012”. Según se desprende del referido documento, del 74.08%, 35.88% corresponde a deficiencia, 27.00% obedece a minusvalía y 11.20% se refiere a la discapacidad que presenta la peticionaria (folios 8 al 10).

<sup>5</sup> “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>6</sup> “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*”.

<sup>7</sup> Folios 4 y 5.

<sup>8</sup> Explica la actora que tanta era su dependencia de su hermana que ella se encargaba de atender sus requerimientos de salud, y ante su fallecimiento se vio en la obligación de interponer una acción de tutela en aras de que le fuera autorizado el servicio de una enfermera permanente que se encargará de su cuidado personal. Como consecuencia de la acción de tutela instaurada, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Valledupar, le ordenó a la EPS Asmet Salud, la asignación a la accionante de dos (2) enfermeras permanentes para su cuidado personal (folio 1).

asegura la actora que tiene una pérdida de capacidad laboral del 74.08% estructurada el doce (12) de julio de dos mil doce (2012).

Para acreditar el cumplimiento de este último requisito, ella presentó una copia autenticada del dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional de Calificación del Cesar.

1.3. Una vez recibida la solicitud pensional<sup>9</sup>, la UGPP, mediante Resolución No. RDP 011639 del ocho (8) de abril de dos mil catorce (2014)<sup>10</sup>, negó el reconocimiento de la sustitución pensional, aduciendo que la accionante no había aportado la documentación legalmente requerida<sup>11</sup> para proceder al estudio de la solicitud, aun cuando había sido advertida para que la allegara oportunamente. Por esta razón, estimó que la petición estaba incompleta.

1.4. Como consecuencia de lo anterior, el doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014), la peticionaria presentó una nueva solicitud pensional con la documentación faltante. Sin embargo, mediante Resolución No. RDP 023041 del veinticuatro (24) de julio de dicha anualidad, la UGPP negó nuevamente la prestación, argumentando que aunque se habían aportado algunos de los documentos para tramitar la solicitud, aún estaba pendiente por allegarse copia auténtica del dictamen de calificación de invalidez. Textualmente sostuvo lo siguiente:

“Que mediante oficio con número de guía RN183478085CO y fecha de acuse de recibo del 30 de mayo de 2014, se requirió al interesado a fin de que allegara dictamen de calificación de invalidez en copia AUTÉNTICA.

Que se allega copia AUTENTICADA del dictamen solicitado, por lo que no cumple con las formalidades para efectuar el estudio de la solicitud”<sup>12</sup>.

“Para realizar el estudio respectivo de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, es necesario que los solicitantes alleguen en su totalidad

---

<sup>9</sup> La actora, en primer lugar, elevó la solicitud pensional al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP- el treinta y uno (31) de enero de dos mil catorce (2014) (folio 11). Dicha entidad, sin embargo, señaló que no era competente para tramitar la petición de la referencia en tanto la accionante no se encontraba incluida en la base de datos de la entidad, por lo cual remitió la misma a la UGPP para que procediera a darle el trámite correspondiente (folios 12 y 13).

<sup>10</sup> Folios 29 y 30.

<sup>11</sup> Concretamente, la entidad indicó que la peticionaria debía aportar: (i) partida eclesiástica de bautismo, si había nacido antes del quince (15) de junio de mil novecientos treinta y ocho (1938) o registro civil de nacimiento si nació después de dicha fecha. En cualquiera de los dos casos, debía ser una copia auténtica tomada del original; (ii) copia auténtica del registro civil de defunción de la causante; (iii) fotocopia del documento de identidad de la peticionaria; (iv) declaración de dependencia económica realizada bajo la gravedad del juramento y donde constará este hecho y el estado civil al momento del fallecimiento de la causante. Lo anterior, en original con firma y huella y, (v) copia auténtica del dictamen de invalidez expedido por la autoridad competente. El dictamen debía estar ejecutoriado y firme (folio 29 del cuaderno de Revisión).

<sup>12</sup> Folio 32 del cuaderno de Revisión.

los elementos de juicio que permitan tomar de fondo una decisión; dicha carga probatoria esta única y exclusivamente en cabeza del peticionario”<sup>13</sup>.

“Teniendo en cuenta lo anterior, se niega el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes solicitada por la señora María Clara Zuleta Fernández, ya identificada, hasta tanto no sea allegada la documentación necesaria para el estudio”<sup>14</sup>.

1.5. Atendiendo las premisas mencionadas, la señora María Clara Zuleta Fernández presentó la acción de tutela que es objeto de estudio en defensa de sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y la seguridad social. Manifiesta que exigirle aportar en su solicitud la “*copia auténtica*” del dictamen de pérdida de capacidad laboral, a pesar de que allegó una “*copia autenticada*” del mismo, es contrario a los mandatos constitucionales invocados, pues en un contexto de libertad probatoria está facultada para acreditar la existencia del dictamen que certifica su situación de discapacidad mediante cualquier elemento de prueba conducente y pertinente. Por tanto, solicita como objeto material de protección el reconocimiento y pago inmediato de la sustitución pensional que requiere para asumir sus gastos ya que no cuenta con otros medios económicos para subsistir.

## **2. Respuesta de la entidad accionada**

2.1. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, el doce (12) de marzo de dos mil quince (2015) y ordenó notificar a la entidad accionada para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción<sup>15</sup>.

2.2. La entidad, mediante escrito del veintisiete (27) de marzo de dos mil quince (2015), indicó que durante el traslado de la acción de amparo, no le había sido anexado el escrito de tutela presentado por la parte accionante, por lo que hasta el momento no había podido conocer de manera concreta las pretensiones de la peticionaria ni la situación fáctica que presuntamente había dado lugar a la vulneración de sus derechos fundamentales.

Por esta razón, solicitó ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar (i) el envío de la documentación contentiva de la acción de amparo en aras de ejercer su derecho fundamental al debido proceso y derecho de defensa y, (ii) abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo en la materia hasta tanto se estudiaran sus argumentos<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Folio 32 del cuaderno de Revisión.

<sup>14</sup> Folio 32 del cuaderno de Revisión.

<sup>15</sup> Folios 23 al 27.

<sup>16</sup> Folios 34 al 44.

2.3. Mediante oficio del siete (7) de abril de dos mil quince (2015), el juzgado de la referencia, ordenó remitir a la entidad accionada la información solicitada<sup>17</sup>.

Pese a lo anterior y habiendo transcurrido el término respectivo para que ejerciera sus derechos, la entidad guardó silencio y no se pronunció de fondo sobre el asunto analizado.

### **3. Decisión que se revisa**

#### **3.1. Sentencia de única instancia**

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, mediante providencia del quince (15) de abril de dos mil quince (2015), resolvió negar el amparo invocado. Como sustento de la decisión indicó que (i) la accionante no había realizado los trámites pertinentes para lograr el reconocimiento de la sustitución pensional y ii) no había logrado acreditar, si quiera sumariamente, las exigencias legalmente previstas para su obtención.

Contra la anterior decisión no se presentó impugnación.

### **4. Actuaciones en sede de revisión**

4.1. La Sala de Revisión, para efectos de adoptar una decisión informada en el asunto de la referencia, requirió a la Unidad que suministrara determinada información, por auto del veinte (20) de octubre de dos mil quince (2015)<sup>18</sup>.

Vencido el término para contestar, la demandada no respondió las preguntas de la Sala<sup>19</sup>. Posteriormente, mediante escrito del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015), la entidad brindó respuesta al requerimiento

---

<sup>17</sup> Folio 32.

<sup>18</sup> Concretamente se le solicitó: “(i) indicar si a la fecha ya fue reconocido y entregado el monto correspondiente a la sustitución pensional a favor de la señora María Clara Zuleta Fernández en condición de hermana discapacitada dependiente de la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández. En caso afirmativo, aportar copia de la Resolución que así lo ordena. En caso contrario, señalar las razones en derecho por las que no se ha procedido a ello; (ii) aportar copia de la Resolución No. RDP 011639 del ocho (8) de abril de dos mil catorce (2014) de cuyo contenido debía notificarse la accionante en forma personal o vía correo electrónico conforme oficio del diez (10) de abril de dicha anualidad; (iii) indicar si la citada resolución fue puesta en conocimiento de la señora María Clara Zuleta Fernández. En caso afirmativo, señalar el medio a través del cual se surtió la notificación de la misma y enviar constancia de ello y, (iv) si conforme el artículo 47 de la Ley 100 de 1993<sup>18</sup> modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003<sup>18</sup> se ha reclamado o ha sido reconocida a otras personas en calidad de beneficiarias con mejor derecho, la sustitución pensional derivada de la muerte de la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández. En caso de ser cierto, indicar quienes y que relación de consanguinidad tenían con la causante”.

<sup>19</sup> Mediante informe del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015), la Secretaría General de la Corte Constitucional le indicó a la Sala que el auto de pruebas fue comunicado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social el veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015) y que durante el término para contestar “no se recibió comunicación alguna” (folios 12 al 17 del cuaderno de Revisión).

efectuado<sup>20</sup>.

Allí indicó que, mediante Resolución No. RDP 011639 del ocho (8) de abril de dos mil catorce (2014), se negó el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de la señora María Clara Zuleta Fernández. Así mismo, mediante Resolución No. RDP 023041 del veinticuatro (24) de julio de dos mil catorce (2014), se resolvió desfavorablemente otra solicitud pensional presentada por la accionante. Precisó que a la fecha no existe ninguna petición de esta naturaleza pendiente por resolver y que tampoco se ha reconocido la prestación a ningún posible beneficiario<sup>21</sup>.

La entidad aportó copia de las citadas resoluciones así como constancia de comunicación y guía de envío de las mismas a la dirección indicada por la accionante. Finalmente, allegó constancia de notificación por aviso de ambas resoluciones en las cuales se anexaba su contenido<sup>22</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **2. Problema Jurídico**

2.1. De acuerdo con los antecedentes expuestos y conforme la información obtenida en sede de revisión, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿una entidad encargada de administrar fondos de pensiones (UGPP) vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social de una persona de la tercera edad en situación de discapacidad (María Clara Zuleta Fernández), al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional derivada de la muerte de su hermana bajo el argumento de que no acreditó la existencia de un dictamen de pérdida de capacidad laboral mediante copia auténtica, a pesar de que la normativa vigente no contempla dicha formalidad, pues además rige un principio de libertad probatoria y con los documentos aportados puede establecerse que llena los requisitos para acceder al beneficio reclamado?

2.2. Para solucionar el problema jurídico la Sala Primera de Revisión hará uso de la siguiente metodología: en primer lugar, verificará si la acción de tutela es procedente en este caso; y luego, de hallarse procedente, examinará si se

---

<sup>20</sup> Folios 23 al 42 del cuaderno de Revisión.

<sup>21</sup> Folio 23 del cuaderno de Revisión.

<sup>22</sup> Folios 25 al 28 del cuaderno de Revisión.

vulneran los derechos al debido proceso, mínimo vital y a la seguridad social, y si a la luz de la Constitución es posible ordenar en supuestos como este el reconocimiento pensional.

### **3. La acción de tutela presentada por María Clara Zuleta Fernández es procedente para buscar la protección de sus derechos fundamentales**

3.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991<sup>23</sup>, la acción de tutela sólo procede (i) cuando el presunto afectado no dispone de otro medio de defensa judicial; (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto<sup>24</sup>; o (iii) cuando se interpone para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental, evento en el que el amparo procede de manera transitoria, es decir, mientras se produce una decisión definitiva por parte del juez natural<sup>25</sup>.

A partir de las reglas establecidas, esta Corporación ha venido desarrollando subreglas que permiten estudiar la idoneidad y eficacia que ofrecen los mecanismos disponibles desde el punto de vista constitucional, dependiendo de la materia de que se trate y de las particularidades de cada asunto. Por ello, es indispensable que en todos los casos analizados, el juez constitucional realice previamente una valoración de la realidad fáctica y de los elementos de juicio con trascendencia para el examen del asunto objeto de estudio, y de esta manera pueda determinar si es o no necesario proteger urgente e inmediatamente los derechos afectados a través del mecanismo constitucional.

3.2. El caso objeto de estudio plantea una controversia que reviste especial relevancia constitucional, en tanto (i) están en juego los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de una persona de

---

<sup>23</sup> “Por la cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

<sup>24</sup> De conformidad con el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política,” la acción de tutela será improcedente en aquellos casos en que existan otros medios de defensa judicial al alcance del accionante. Ello significa que existiendo tales medios, corresponde al actor agotarlos, antes de acudir a la vía constitucional; a esto se refiere el carácter subsidiario de la acción de tutela. Ahora bien, la idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario debe ser analizada en cada caso concreto y respecto de los derechos fundamentales cuya protección se reclama. Esta afirmación está respaldada en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en el que se establece que la existencia de otro medio de defensa judicial “será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

<sup>25</sup> De conformidad con el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial no representa óbice para que la acción de tutela sea procedente en aquellos casos en que con la interposición de la misma se pretenda evitar un perjuicio irremediable. En estos eventos, la sentencia de tutela otorga, en principio, un amparo transitorio con el fin de velar por la integridad de los derechos fundamentales amenazados. El concepto de perjuicio irremediable ha sido decantado por la jurisprudencia constitucional. Se ha establecido que para que pueda hablarse de dicho concepto el perjuicio ha de ser inminente y grave, requiriendo de “[...] medidas urgentes y de aplicación inmediata e impostergerable”.

avanzada edad (81 años)<sup>26</sup> que padece una enfermedad mental (*retardo mental moderado a severo*)<sup>27</sup> y otras patologías que afectan gravemente su estado de salud y generan dependencia permanente en terceros al momento de realizar actividades cotidianas y lograr su sustento económico. En efecto, conforme el dictamen de calificación No. 3765 del veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013) emitido por la Junta Regional del Cesar, la señora María Clara Zuleta Fernández presenta una pérdida de la capacidad laboral del 74.08%<sup>28</sup>;

ii) La Constitución Política consagra una protección especial para las personas en situación de discapacidad, que en hechos concretos debe traducirse en un tratamiento singularizado que se ajuste a sus necesidades y requerimientos. El artículo 47 superior prescribe que “[e]l Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”<sup>29</sup>.

En tratándose de mujeres en condición de discapacidad, la Corte ha resaltado que son sujetos de especial protección constitucional. En la sentencia T-528 de 2015<sup>30</sup>, la Sala Primera de Revisión recordó que constantemente este grupo de la población sufre distintas formas de discriminación como la anulación de su capacidad de decisión y agencia en relación con los asuntos que los afectan, la privación del reconocimiento de su personalidad jurídica y la posibilidad de realizar actos de carácter civil. Precisó que a menudo se les pasa por alto y se les trata como incapaces de obrar por cuenta propia pese a que la Carta Política<sup>31</sup> y los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporan mandatos de protección en su favor<sup>32</sup>. Así, la Observación General No. 1 del

---

<sup>26</sup> Folio 15.

<sup>27</sup> Folio 8.

<sup>28</sup> Folio 10.

<sup>29</sup> Esta no es una cláusula meramente retórica sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento jurídico, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela impone a las autoridades judiciales especial diligencia, cuidado, atención y flexibilidad en el examen formal, teniendo presente que estas personas han sufrido una disminución en sus aptitudes físicas que les impide acceder en condiciones de igualdad a las necesidades más básicas.

<sup>30</sup> MP María Victoria Calle Correa. En esta ocasión, la Sala Primera de Revisión estudió una acción de tutela presentada por el padre de un menor contra el ICBF que consideraba que dicha entidad había lesionado los derechos fundamentales de su hijo. De acuerdo con el actor, ni él ni su compañera permanente, quien fue diagnosticada con esquizofrenia, se encontraban en condiciones de velar por el bienestar y cuidados personales del adolescente, debido a que este requería atención especializada y ellos, en razón de su edad, estado de salud y condición económica, no podían proveérselos. El tutelante hizo gestiones para que se declarara al niño en situación de adoptabilidad y, por esa vía, se le realizaran todos los exámenes médicos correspondientes para diagnosticar su enfermedad y realizarle el tratamiento correspondiente, en un centro psiquiátrico especializado. La Sala ordenó la reintegración del niño a su núcleo familiar, entre otras medidas, considerando que no aparecía probado en el expediente que al accionante se le hubieran informado los distintos recursos institucionales de apoyo familiar para garantizar los derechos fundamentales de los miembros de su familia, ni que se le hubieran expuesto las consecuencias que se derivaban del consentimiento que aparentemente ofreció para que se declarara a Juan Camilo en situación de adoptabilidad, el cual ha debido cumplir con los requisitos de ser libre e informado.

<sup>31</sup> Artículos 13, 14 y 29 de la Constitución Política.

<sup>32</sup> El artículo 6 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que “1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. 2. Los Estados

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa al igual reconocimiento como personas ante la ley, señala que “*es especialmente importante reafirmar que la capacidad jurídica de las mujeres con discapacidad debe ser reconocida en igualdad de condiciones con las demás personas*”.

(iii) La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago del derecho a la pensión de sobrevivientes, cuando a causa del desconocimiento prestacional se ven afectados de manera directa los derechos fundamentales de los beneficiarios del causante, en particular el mínimo vital, considerando que ante la ausencia de la persona encargada de proveer la manutención del hogar, quienes dependían económicamente de éste, quedan desprovistos de lo necesario para una congrua subsistencia<sup>33</sup>.

Adicionalmente, en ocasiones anteriores, la Corte ha considerado procedente la tutela en situaciones similares a la que hoy es objeto de controversia. Así, por ejemplo, en la sentencia T-140 de 2013<sup>34</sup>, la Sala Novena de Revisión declaró procedente una acción de tutela presentada por una señora de sesenta y siete (67) años de edad que padecía una discapacidad física relevante, y quien reclamaba la defensa de su derecho al mínimo vital y el reconocimiento de una sustitución pensional. La Corte estableció que en su caso los medios ordinarios de defensa judicial eran ineficaces e inidóneos, por lo que la tutela procedía como medio principal de defensa judicial. En palabras de la Corte:

“[...] el caso *sub-judice* supera el requisito de la subsidiariedad porque la acción de tutela se erige como el mecanismo idóneo para reclamar la pensión de sobrevivencia, que además es considerado como derecho fundamental (Supra 4.1). Lo expuesto se basa en que la accionante es una persona en situación de vulnerabilidad manifiesta, comoquiera que

---

Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención”. El artículo 8 dispone que dentro de las medidas que deben adoptarse a favor de las personas en situación de discapacidad esta “c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad”. Por su parte el artículo 12 establece que “1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica. 2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida. 3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica”. Finalmente, el artículo 13 preceptúa que “Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares. 2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario”.

<sup>33</sup> Sentencias T-129 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-471 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-003 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), T-317 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa), entre otras. Dichas providencias serán analizadas en líneas posteriores.

<sup>34</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

tiene una disminución física, producto de una enfermedad de nacimiento. Además, la actora nunca ha desempeñado una labor que genere algún ingreso.

Por consiguiente, el asunto bajo estudio es procedente al cumplirse las reglas jurisprudenciales sobre la posibilidad de ordenar prestaciones a través de amparo [...]”.

En igual sentido, en la sentencia T-003 de 2014<sup>35</sup>, la Sala Segunda de Revisión determinó que la acción de tutela presentada directamente por una persona de noventa (90) años de edad con una disminución de la capacidad laboral importante (66,17%), era procedente para reclamar la defensa de sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital, y solicitar el reconocimiento de la sustitución pensional en calidad de hermana dependiente del causante. Allí se estableció que la tutela procedía definitivamente porque (i) la accionante era un sujeto de especial protección constitucional; (ii) pese a existir mecanismos ordinarios para la defensa de los derechos invocados, estos no eran idóneos para protegerlos y, (iii) si el reconocimiento de la pensión no se hacía efectivo resultaba evidente la afectación de su mínimo vital.

3.3. Ahora bien, la procedibilidad de la acción de tutela está, igualmente, supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Este exige que la acción sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela “en todo momento” y el deber de respetar la configuración de la acción como un medio de protección “inmediata” de los derechos fundamentales. Es decir, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna<sup>36</sup>.

Para verificar el cumplimiento del principio de inmediatez, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición de la tutela es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante al ser inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo. De tal modo que, si bien el término

---

<sup>35</sup> MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>36</sup> Sobre la caducidad de la acción de tutela, se puede ver la sentencia C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo) en la que se declaró la inexecutable de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban la caducidad de la tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales. Así mismo, véase la Sentencia T-288 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) donde se pusieron de presente los deberes del juez de tutela en relación con el principio de inmediatez a la luz de unas presuntas vías de hecho en las que supuestamente habían incurrido dos (2) autoridades judiciales en el marco de un proceso ejecutivo hipotecario. Sobre el principio de inmediatez, en general, se pueden consultar las sentencias T-1110 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-158 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T- 429 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-998 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), SU-158 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa) y T-521 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), entre muchas otras.

para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros o que desnaturalice la acción. A este respecto, la Corte Constitucional ha puesto de presente la existencia de factores excepcionales que justifican el transcurso de un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la tutela. Así y atendiendo la situación fáctica concreta, ha establecido que uno de ellos es que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo, en el entendido de que si bien el hecho que la originó no es reciente, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual<sup>37</sup>.

En el caso objeto de estudio, la UGPP negó el reconocimiento de la sustitución pensional a la señora María Clara Zuleta mediante Resolución No. RDP 011639 del ocho (8) de abril de dos mil catorce (2014). El doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014), la peticionaria presentó una nueva solicitud pensional. Sin embargo, la misma fue decidida desfavorablemente el veinticuatro (24) de julio de dicha anualidad. Como la actora interpuso la tutela el diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015), puede concluirse que transcurrieron un poco más de seis (6) meses hasta el momento en que ejerció el amparo para la protección de sus derechos.

Este plazo de tiempo puede ser considerado prolongado para una persona que cuenta con unas condiciones de salud normales. Sin embargo, la Sala de Revisión considera que en el caso de la peticionaria este juicio no puede ser tan estricto, ya que se trata de una persona de avanzada edad con una pérdida de capacidad laboral del 74.08%. Además, la negación de la sustitución pensional por no cumplir una formalidad no dispuesta en las normas vigentes, genera una vulneración continua a sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la dignidad humana, ya que, por lo menos desde el año dos mil doce (2012), cuando fue estructurada la pérdida de su capacidad laboral, la actora no puede desarrollar una actividad que le permita suplir sus necesidades en forma autónoma. Adicionalmente, esa vulneración es actual. Así lo manifiesta la actora en el escrito de tutela y esa afirmación no fue desvirtuada por la entidad accionada.

---

<sup>37</sup> Estos factores han sido aplicados por la Corte en la solución de casos similares a la acción interpuesta por la señora María Clara. Por ejemplo, en la sentencia T-906 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) se estudiaron dos acciones que fueron acumuladas. Una de ellas fue instaurada por una persona de sesenta y ocho (68) años de edad, a quien el Instituto de Seguros Sociales le negó el reconocimiento de la pensión de invalidez, porque no estaba acreditado que su empleador hubiera cotizado las semanas requeridas para acceder al derecho. En esa oportunidad, el actor presentó la acción de tutela luego de haber transcurrido seis (6) años desde que la entidad accionada profirió el acto administrativo por medio del cual le negó el derecho. Respecto del cumplimiento del requisito de inmediatez, la Sala Séptima de Revisión dijo: “En el presente caso, la Sala observa que, a diferencia de lo que sostuvo el juez de única instancia, sí existe inmediatez en el ejercicio de la acción de tutela, pues bien es cierto han transcurrido 6 años desde que el ISS profirió la resolución negando la pensión, lo cierto es que la vulneración es actual porque el señor sigue sin capacidad económica para subsistir junto con su núcleo familiar. [...] || Por estas razones, la Sala concluye que la acción de tutela procede en este caso”.

3.4. En este contexto, encuentra la Sala superado el análisis de procedibilidad, por lo que pasará a estudiar el problema jurídico planteado.

#### **4. La UGPP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y la seguridad social de María Clara Zuleta Fernández**

Establecida la procedencia de la acción de tutela presentada por la actora, pasa la Sala a examinar si la entidad demandada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y la seguridad social. En concreto, se estudiará si la negativa de reconocerle la sustitución pensional porque no siguió determinada formalidad se ajusta a los mandatos superiores.

##### *4.1. No puede exigirse a los ciudadanos que acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a la sustitución pensional con formalidades no consagradas en la normativa vigente*

La jurisprudencia constitucional ha establecido que los fondos de pensiones no pueden exigirle a los usuarios acreditar el lleno de los presupuestos para acceder a los beneficios pensionales mediante formalidades extrañas a la normativa vigente, porque (i) el derecho a determinada prestación nace cuando se reúnen los requisitos dispuestos en el ordenamiento para considerar que determinada persona es beneficiaria, y en un contexto de libertad probatoria<sup>38</sup> cualquier imposición adicional supone la creación de nuevos requisitos<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> De acuerdo con la cláusula general de competencia prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Legislador, regular, entre otros aspectos, los procedimientos judiciales y administrativos. En virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir entre los múltiples aspectos de su competencia, algunos de los siguientes elementos procesales: “(i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos. (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes” (Sentencia C- 183 de 2007, MP Manuel José Cepeda Espinosa). En ejercicio de lo anterior, se profirió la Ley 1437 de 2011, que establece de manera general las pautas del procedimiento administrativo. De conformidad con el artículo 40 de la citada normativa, “durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales” y “serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”. El artículo 165 del Código General del Proceso dispone que son medios de prueba: la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualquier otro medio que sea útil para la formación del convencimiento del juez. Por su parte, el artículo 176 de la misma normativa reseña que las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. En conclusión, el ordenamiento jurídico colombiano excluye el sistema de tarifa legal y adopta los principios de libertad probatoria y apreciación de la prueba según las reglas de la sana crítica. Estos principios “aseguran la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, porque permiten que se realice una valoración crítica en la que se dé prevalencia a la verdad sobre las apariencias, y aseguran que las partes dispongan de una amplia libertad para que en las decisiones impere la justicia material” (Sentencia T-373 de 2015, MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>39</sup> La Constitución Política en su artículo 84 establece que cuando un derecho ha sido reglamentado de manera general, las autoridades públicas deben abstenerse de imponer requisitos adicionales a los

Además, (ii) dicha actuación puede derivar en situaciones desproporcionadas a la luz de la Constitución, en cuanto la negativa impone cargas excesivas a personas que son sujetos de especial protección constitucional.

4.1.1. La exigencia de ritos y formalidades para acreditar el cumplimiento de los presupuestos para acceder a los beneficios pensionales, cuando los mismos no tienen un soporte previsto en el ordenamiento jurídico, conducen a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

El artículo 29 superior dispone que “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones [...] administrativas”, y que para resolver sobre el alcance de los derechos de los ciudadanos deben observarse “las leyes preexistentes” y “la plenitud de las formas propias de cada juicio”. En eso está fundamentado el principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual protege a los asociados de decisiones arbitrarias que se apartan de la voluntad del legislador democráticamente elegido.

En materia pensional las personas pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos en un régimen de libertad probatoria, mediante elementos idóneos, pertinentes, conducentes y legales. Por tanto, la imposición de formas o ritos no consagrados en las normas vigentes implica una limitación a dicha facultad y supone la creación de requisitos extralegales que hacen más dificultoso el acceso a los derechos pensionales. Esto es inconstitucional, porque exigir más supone desplazar la voluntad del legislador y/o el regulador en contravía del principio de legalidad, además de que abre paso a la imposición arbitraria de nuevos requisitos bajo criterios e interpretaciones particulares de los fondos pensionales, sin que los ciudadanos puedan ejercer la defensa de sus derechos adecuadamente<sup>40</sup>.

4.1.2. Lo anterior, además, genera una afectación grave al mínimo vital y a la vida digna de los interesados. En lo relevante para el caso objeto de estudio, debe afirmarse que en tanto la sustitución pensional tiene por finalidad garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de quienes dependían económicamente del causante para atender sus necesidades básicas, la imposición de obstáculos para acceder a la misma implica el desconocimiento de otros derechos de raigambre fundamental como el mínimo vital y la subsistencia digna. Ello, resulta especialmente grave en un contexto en el cual la persona que reclama la prestación, además de pertenecer a la tercera edad,

---

dispuestos en la normativa vigente para su reconocimiento, pues ello se erige en un obstáculo irrazonable de carácter meramente formal, que conduce a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, al mínimo vital y a la vida digna.

<sup>40</sup> En la sentencia T-373 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), la Sala Quinta de Revisión, estimó que un fondo de pensiones vulneraba el principio de libertad probatoria como un elemento del derecho fundamental al debido proceso, cuando le exigía a una persona interdicta por discapacidad mental absoluta, presentar un certificado expedido por una junta regional de calificación de invalidez como único medio de prueba para demostrar la pérdida de capacidad requerida para ser beneficiario de la sustitución pensional, aun cuando el accionante había aportado otros elementos de juicio conducentes y pertinentes para demostrar tal hecho. No obstante lo anterior, la entidad omitió contradecirlos y optó por descartarlos en contravía directa de las garantías que rigen el procedimiento administrativo.

presenta graves problemas de salud y limitaciones severas tanto físicas como mentales para desenvolverse en sociedad y valerse autónomamente.

4.1.3. En la sentencia T-471 de 2014<sup>41</sup>, la Sala Tercera de Revisión, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la materia. Textualmente sostuvo lo siguiente:

“Como consecuencia de lo anterior, cuando se proceda al reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, no es posible exigir más requisitos que aquellos previstos en la ley, así como tampoco puede reclamarse la entrega de documentos o elementos de prueba que no guarden una estrecha relación de necesidad (en términos de idoneidad y pertinencia) con la verificación de dichos requisitos. Precisamente, al respecto, el parágrafo del artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advierte que no se podrá estimar como incompleta una petición por falta de documentos que: “no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.

Por lo anterior, no cabe duda de que más allá de los documentos que el marco jurídico vigente permite solicitar para proceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes (sin que técnicamente exista tarifa legal), el resto de exigencias probatorias deben someterse al criterio de necesidad, conforme al cual tan sólo resultarán válidas aquellas que tengan la virtualidad de dar por demostrado alguno de los requisitos de los cuales depende la obtención del mencionado derecho prestacional”.

4.1.4. Más adelante, en la sentencia T-317 de 2015<sup>42</sup>, la Sala Primera de Revisión abordó una problemática semejante. En esta ocasión, estimó que se habían vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital

---

<sup>41</sup> MP Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta ocasión, se realizó un análisis juicioso de los requisitos previstos legalmente para reconocer una pensión de sobrevivientes, a propósito de una acción de tutela en la que se estudiaba si una administradora de fondos de pensiones, vulneraba los derechos al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna de la accionante tras haberle exigido presupuestos adicionales a los dispuestos en la norma para proceder al reconocimiento a su favor de la sustitución pensional. Refiriéndose al caso concreto, la Sala concluyó que Colpensiones había errado al negar el estudio de fondo y el reconocimiento del derecho pensional con fundamento en exigencias no previstas en la ley, ni tampoco acordes con el criterio de necesidad pues la sentencia en la que se designará un curador y su respectiva posesión, no era un requerimiento probatorio que tuviera la virtualidad de dar por demostrado alguno de los requisitos de los cuales dependía la obtención de la sustitución pensional. Partiendo de lo expuesto, y considerando que existía un deber de protección a favor de las personas en situación de discapacidad como ocurría con la accionante, concedió el amparo definitivo después de verificar además el cumplimiento pleno de los requisitos para acceder a la prestación invocada y encontrar afectado su derecho al mínimo vital. En consecuencia, le ordenó a la administradora de fondos de pensiones reconocer el derecho a la pensión de sobrevivientes de la accionante en calidad de hija inválida del causante.

<sup>42</sup> MP. María Victoria Calle Correa.

y seguridad social de una persona en condición de discapacidad, al exigirse por parte de la entidad accionada el cumplimiento de algunos requisitos adicionales a los dispuestos en la normativa vigente para proceder al estudio de fondo del reconocimiento pensional, concretamente la tramitación de un proceso de interdicción a través del cual se nombrará un curador definitivo que representará los intereses del accionante agenciado. La Sala precisó que la actuación desplegada se había erigido en un obstáculo de tipo formal que a su vez condujo a una grave afectación del mínimo vital y seguridad social del peticionario, pues de entrada se limitó la posibilidad de acceso a una prerrogativa económica protegida constitucionalmente con fundamento en argumentos carentes de respaldo legal y constitucional, contrarios además al principio de solidaridad y al deber de protección especial para este sector de la población. Atendiendo estas premisas, concedió el amparo y ordenó la entrega del monto correspondiente a la sustitución pensional respecto de la cual se había verificado su titularidad<sup>43</sup>.

4.1.5. Lo anterior conlleva a afirmar que las autoridades administrativas, para efectos de estudiar las solicitudes pensionales de los ciudadanos, solo están facultadas para requerir el cumplimiento de los presupuestos dispuestos en el ordenamiento jurídico, para lo cual se puede acudir a cualquier medio probatorio sin más límites que los que impone la normativa vigente. En este orden de ideas, los únicos documentos que se pueden exigir para reconocer la sustitución pensional son aquellos que resultan idóneos y pertinentes para acreditar los supuestos que dan lugar a su reconocimiento, sin más formalidades que hagan nugatorio el acceso a los derechos fundamentales.

*4.2. A la señora María Clara Zuleta le exigieron un presupuesto no consagrado en las normas vigentes para examinar si le asistía o no su derecho a la sustitución pensional. Violación a los derechos fundamentales*

En el caso objeto de revisión, la Sala observa que la UGPP vulneró los derechos de María Clara Zuleta Fernández al negarle el reconocimiento pensional porque no aportó copia auténtica del dictamen de pérdida de capacidad laboral. El requisito que debe acreditar la accionante para acceder a la prestación es el de haber tenido una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%) al momento del fallecimiento de su hermana, la

---

<sup>43</sup> En esta misma línea y en relación a la cercanía entre el asunto allí decidido y el que ahora se somete a consideración de la Sala, puede consultarse la sentencia T-327 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa). Allí, se estudió la acción de tutela presentada por una persona portadora del virus VIH positivo a quien el Fondo de Pensiones decidió negarle la pensión de sobrevivientes derivada de la muerte de su compañero permanente, argumentando que no contaba con los suficientes elementos probatorios y de juicio para determinar si tenía derecho a la prestación. Concretamente no contar con una declaración judicial que acredite la convivencia del peticionario con el causante y el derecho que le asistía a la pensión. La Sala concluyó que la entidad accionada había vulnerado el debido proceso administrativo y el mínimo vital del accionante al condicionar el reconocimiento pensional al cumplimiento de un requisito extralegal que el ordenamiento jurídico no exigía para acceder a la prestación ni mucho menos para demostrar la calidad de compañero o compañera permanente pues en la materia regía un sistema de libertad probatoria. Pero además, al desconocer que el tutelante había demostrado tener derecho a la prestación reclamada. Bajo este entendido y atendiendo a los postulados constitucionales que propugnan por la especial protección de las personas en condición de discapacidad, concedió el amparo.

cual debe estar certificada por la autoridad competente (Junta de Calificación)<sup>44</sup>. Sin embargo, en ninguna norma jurídica se le exige que acredite la pérdida de capacidad laboral mediante una copia auténtica de ese dictamen.

4.2.1. En efecto, ningún aparte de la Ley 100 de 1993<sup>45</sup> ni de la Ley 797 de 2003<sup>46</sup> (normas sobre las cuales se fundamenta el estudio de reconocimiento de la sustitución pensional) disponen como presupuesto para acceder a dicha prestación en calidad de hermana en situación de discapacidad, la de aportar copia auténtica del dictamen de calificación de invalidez. Allí únicamente se establece que tienen derecho al beneficio en cuestión los ‘hermanos inválidos’ del causante que dependan económicamente del mismo.

Para determinar si una persona es inválida y, por lo tanto, beneficiaria de la sustitución pensional, la jurisprudencia constitucional ha entendido que basta que haya sido calificada con una pérdida del cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad laboral por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente acorde con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993<sup>47</sup>. En lo que atañe a la forma de acreditar este hecho, en la sentencia T-730 de 2012<sup>48</sup>, la Sala Octava de Revisión indicó que el juez de

---

<sup>44</sup> El estado de invalidez de una persona es determinado por: (i) las empresas prestadoras de salud, las aseguradoras de riesgos laborales, o los fondos de pensiones; (ii) en caso de que haya discusión sobre la calificación, corresponderá a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez decidir el asunto, y (iii) si se apela la anterior decisión, resolverá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En todos los casos, las decisiones adoptadas deberán ceñirse al Manual Único para la Calificación de Invalidez vigente a su realización, el cual es expedido por el Gobierno Nacional.

<sup>45</sup> “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”. La referida normativa entró a regir el primero (1) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

<sup>46</sup> “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales*”. El artículo 12 de la citada normativa establece los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Al respecto señala: “Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y, 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento”. Por su parte, el artículo 13 prevé quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. En lo que hace referencia a los hermanos, el literal e), indica que son beneficiarios: “e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste”.

<sup>47</sup> 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 intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral”.

<sup>48</sup> MP Alexei Julio Estrada (e). Aquí se estudió una acción de tutela en la que se le suspendió a una persona con una discapacidad mental severa, su derecho a la pensión de sobrevivientes, por no haber aportado concretamente un dictamen médico de calificación de invalidez para demostrar su pérdida de capacidad laboral aun cuando existían en el expediente otros elementos de juicio conducentes y pertinentes para probar tal hecho. En concreto, se sostuvo lo siguiente: “Así pues, si bien es cierto que, de conformidad con lo expuesto, la ley es clara en establecer que es mediante el dictamen de pérdida de la capacidad laboral –que puede ser adelantado por EPS, ARP o Juntas de Calificación de Invalidez- que se prueba la incapacidad de las personas con afecciones mentales, no lo es menos, que un dictamen expedido por una entidad oficial como el Instituto Nacional de Medicina Legal o una sentencia judicial que declare la interdicción de una persona constituyen pruebas de su incapacidad sin que, existiendo éstas, se pueda exigir de todas maneras la valoración del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, menos aún, cuando quiera que se trate de problemas congénitos”. Atendiendo estas premisas y avalando el principio de libertad probatoria, se concedió el amparo.

tutela puede recurrir en conjunto al acervo probatorio que reposa en el expediente, en atención a la ausencia de tarifa legal en la materia y la presencia de un sistema de libertad probatoria. De manera que, si se allegan documentos diferentes al Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral que prueben la invalidez, por ejemplo, un dictamen de medicina legal o una sentencia de interdicción, éstos deberán ser tenidos como pruebas válidas de la situación de invalidez. Una actuación contraria desconocería la obligación de prestar una protección especial a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

De acuerdo con lo anterior, se entiende entonces que (i) la norma que consagra el reconocimiento de la sustitución pensional exige dentro de sus presupuestos que el interesado acredite cierto porcentaje de invalidez, (ii) para efectos de determinar esa invalidez, el ordenamiento jurídico no impone un medio único y necesario. Basta con que se acuda para tal fin a elementos probatorios legales, conducentes y pertinentes, (iii) pero además, los documentos que se aporten para probar ese hecho no están sujetos al cumplimiento de una solemnidad o formalidad específica, como ocurriría en esta oportunidad con la exigencia de aportar copia auténtica de un dictamen de calificación. Ello es así por cuanto no se trata de un requerimiento probatorio que tenga la virtualidad de dar por demostrado alguno de los supuestos de los cuales depende la obtención de la sustitución pensional.

En este orden de ideas, resulta claro que era obligación del ente accionado proceder al estudio de fondo de la solicitud pensional presentada sin trasladar la carga de su prosperidad a la accionante y sin estimar que la misma se encontraba incompleta habida cuenta que las condiciones impuestas para proceder a su examen, no se encontraban dentro del marco jurídico vigente y no eran necesarias para resolver la petición<sup>49</sup>. En efecto, con la exigencia de la copia auténtica no se demostraba la condición de invalidez de la peticionaria que es justamente el fin perseguido en la norma ni mucho menos se variaba la posición jurídica que eventualmente pudiera tener frente a la titularidad de la prestación.

4.2.2. En concordancia con lo expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que es inconstitucional que los fondos de pensiones exijan

---

<sup>49</sup> El artículo 5 del Decreto 019 de 2012, “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*” dispone que “los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”. En igual sentido, el artículo 6 de la citada normativa establece que: “los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares para trámites similares”.

documentos originales o autenticados a los ciudadanos cuando tienen la posibilidad de acceder directamente a los mismos para acreditar un supuesto de la norma que consagra la sustitución pensional. En la sentencia T-398 de 2015<sup>50</sup>, se abordó ampliamente la materia tras concluirse que se vulneraba el debido proceso de una persona, al negársele el reconocimiento de su pensión de vejez argumentando que los documentos aportados por el, para acreditar su derecho sobre la prestación, eran copias simples, (i) restándole valor probatorio a las mismas, aun cuando el mismo ordenamiento jurídico reconocía su aptitud como medio de prueba y (ii) desconociendo que en caso de requerir documentos originales o autenticados como prueba de un hecho, la entidad podía acceder directamente a los mismos pues debían reposar en sus archivos. Para sustentar este último planteamiento, señaló que *“la administración pública ha realizado esfuerzos reglamentarios y legales tendientes a facilitar el acceso de las personas a la información que reposa en sus archivos, a través de la supresión de procedimientos, requisitos y trámites innecesarios, como lo [es] la exigencia a los ciudadanos de documentos originales o copias autenticadas cuando aquellos reposan en el archivo de la entidad estatal”*.

Como desarrollo de lo anterior, el Decreto 2150 de mil novecientos noventa y cinco (1995)<sup>51</sup>, estableció en su artículo 13 que: *“En todas las actuaciones públicas, queda prohibida la exigencia de copias o fotocopias de documentos que la entidad tenga en su poder, o a los que la entidad pública tenga facultad legal de acceder”*. En igual sentido, la Ley estatutaria 1712 de dos mil catorce (2014)<sup>52</sup>, indicó en su artículo 3 que en la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad, proporcionalidad, facilitación y celeridad. Estos últimos principios apuntan justamente a la exclusión de exigencias o requisitos que puedan obstaculizar u obstruir dicha tarea y consagran la agilidad en el trámite y la gestión de la administración pública.

Atendiendo estos planteamientos, la Sala advierte que la autoridad pública accionada pudo fácilmente requerir de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, el dictamen médico expedido en copia auténtica, si realmente consideraba que era el documento faltante y necesario para estudiar de fondo la solicitud pensional. Sin embargo, para ello no podía trasladar la

---

<sup>50</sup> MP Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta ocasión, se recordó que “a partir del artículo 228 de la Constitución Política el contenido y alcance de las normas formales y procesales -necesarias en cualquier ordenamiento jurídico para la operatividad y eficacia de las disposiciones de índole sustantivo es preciso efectuarse de consuno con los principios constitucionales en los que, sin hesitación, se privilegia la materialización del derecho sustancial sobre el procesal, es decir, un derecho justo que se acopla y entra en permanente interacción con la realidad a través de vasos comunicantes”. Sobre el particular, véase la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena del veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013), rad. 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25022), citada en la sentencia SU-774 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>51</sup> *“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

<sup>52</sup> *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

carga de su aporte al sujeto más débil de la relación pues no solo contaba con la facultad legal y la capacidad y facilidad operativa e institucional para conseguir el documento sino también reposaba en sus hombros un mandato constitucional que lo obligaba a proceder de esta manera, pues la accionante es un sujeto de especial protección constitucional en condiciones evidentes de indefensión para acceder de manera efectiva al mismo.

En efecto, se trata de una persona de avanzada edad, con limitaciones de movilidad<sup>53</sup>, deficiencias mentales<sup>54</sup> y dependencia de terceros<sup>55</sup> para realizar “*tareas personales propias*”<sup>56</sup> o lo que es lo mismo “*valerse por [sus] propios medios*”<sup>57</sup>. Por esta razón, resulta contrario a los postulados constitucionales que propugnan por la protección reforzada de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, exigirle a quien padece “*trastornos cognitivos, de habilidades, motrices, artrosis bilateral de cadera, hipertensión arterial moderada, incontinencia urinaria de esfuerzo*”<sup>58</sup> trasladarse hacia las dependencias de la Junta de Calificación y agotar allí todo un trámite engorroso de expedición de una copia auténtica del dictamen médico, aun cuando ello puede poner en riesgo su integridad personal y alterar o incluso empeorar sus condiciones de vida actual<sup>59</sup>.

El artículo 13 de la Constitución Política señala que “*el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta*”. Para ello, es imperativo que por intermedio de todas sus dependencias y líneas de acción, adopte medidas en su beneficio. El artículo 5 de la Ley 1306 de 2009<sup>60</sup> es más específico y dispone: “*Son obligaciones de la sociedad y del Estado colombiano en relación con las personas con discapacidad mental: (...) 3. Proteger especialmente a las personas con discapacidad mental*”.

Estas normas encuentran fundamento en el principio de solidaridad de acuerdo

---

<sup>53</sup> Folios 8 y 10.

<sup>54</sup> Folios 8 al 10.

<sup>55</sup> Folio 8.

<sup>56</sup> Folio 1.

<sup>57</sup> Folio 1.

<sup>58</sup> Obra en el expediente, Dictamen No. 3765 del veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013) emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar donde se indica que la señora María Clara Zuleta Fernández presenta “1)retardo mental moderado a severo (necesita ayuda de terceros), 2) artrosis de cadera bilateral, 3) incontinencia urinaria en tratamiento, 4) HTA moderada en tratamiento y 5) síndrome depresivo con trastorno psicótico, lo que le produce una P.C.L de 74.08% de origen enfermedad común y fecha de estructuración 12 de julio de 2012”. Según se desprende del referido documento, del 74.08%, 35.88% corresponde a deficiencia, 27.00% obedece a minusvalía y 11.20% se refiere a la discapacidad que presenta la peticionaria (folios 8 al 10).

<sup>59</sup> Conforme se desprende de la epicrisis de atención del diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), la señora María Clara Zuleta presenta “1. Retardo psicomotor moderado a severo, 2. Retardo mental, 3. Artrosis bilateral de caderas- no puede deambular (necesita ayuda), 4. En tratamiento por HTA moderada, 5. Incontinencia urinaria en tratamiento médico” (folio 8). Igualmente, según epicrisis del treinta (30) de agosto de dos mil trece (2013): “se documenta en Hospital del Socorro crisis de ansiedad mixta, síntomas de alucinaciones auditivas, PA 220/100 HTA estadio III” (folio 8).

<sup>60</sup> “*Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados*”.

con el cual surge un deber especial a cargo de las autoridades públicas de responder con acciones humanitarias y afirmativas en pro de los grupos más vulnerables, dentro de los que se encuentran las personas de la tercera edad además carentes de recursos económicos. Este deber supone (i) aligerar las formalidades y (ii) hacer prevalecer la garantía efectiva de sus derechos fundamentales, removiendo los obstáculos y las barreras innecesarias que impiden su materialización<sup>61</sup>.

Por estas razones, no cabe duda que los funcionarios de la entidad que recibieron y evaluaron la petición pensional de María Clara, tenían la obligación de verificar y corroborar con diligencia, sus particulares condiciones antes de proceder a exigirle el cumplimiento de cargas adicionales que podían ellos mismos sortear pero que en efecto resultaron desproporcionadas y gravosas para la peticionaria, obstaculizando y perpetuando su acceso a la prestación. No puede olvidarse que *“la función pública ha sido puesta al servicio de los intereses colectivos y se ejerce en beneficio de los asociados, no en su contra. De tal modo, que quienes la desempeñan no tienen por cometido - como suele creerse en algunas dependencias- el de obstaculizar y complicar la vida de las personas y su normal actividad, sino el de contribuir, dentro del ámbito de las atribuciones que a cada organismo y funcionario corresponden, al desenvolvimiento armónico y ordenado de las múltiples relaciones propias de la convivencia social”*<sup>62</sup>.

4.2.3. Lo dicho hasta el momento es suficiente para concluir que la demandada vulneró el debido proceso de la accionante al condicionar el reconocimiento pensional a que cumpliera una formalidad extralegal: aportar una *“copia auténtica del dictamen de calificación de invalidez”*. El ordenamiento jurídico no exige dicha ritualidad para acceder a la sustitución pensional, ni mucho menos para demostrar la condición de invalidez de una persona. Por este motivo, carece de sentido esta exigencia pues le impone a la actora una barrera de acceso irrazonable al goce de sus derechos fundamentales y de paso desconoce el principio de primacía del derecho sustancial de la mano con la tendencia de supresión de trámites y la libertad probatoria en la materia.

#### 4.3. *Del caso concreto. La accionante es titular del derecho a la sustitución*

<sup>61</sup> En la sentencia T-129 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), la Sala Séptima de Revisión indicó que *“los valores de la dignidad humana y de la solidaridad, así como el principio de prevalencia del Derecho sustancial y el postulado de la eficacia de la gestión pública son infinitamente superiores a los aspectos de índole puramente adjetiva y al trámite administrativo, de tal modo que las obligaciones sociales del Estado, contempladas en el artículo 2º de la Constitución, no pueden supeditarse a la nimiedad del formalismo, ni puede por esa misma causa, postergarse indefinidamente como en este caso, la cristalización de objetivos que inciden en los derechos fundamentales de personas en ostensible debilidad manifiesta”*. Lo anterior, a propósito de una acción de tutela en la que se le negó la sustitución pensional a una persona de ochenta y cinco (85) años de edad porque estaba extraviada la resolución que reconoció la pensión a su esposo fallecido.

<sup>62</sup> Sentencia T-578 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En esta oportunidad, se estimaron vulnerados los derechos fundamentales de una vendedora ambulante que había sido desalojada del lugar que le fue asignado para desempeñar su oficio, pese a que el permiso concedido no había llegado a su fecha de vencimiento. A pesar de ello, la administración no había procedido a reubicarla.

*pensional derivada de la muerte de su hermana. Vulneración de sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital*

En oportunidades anteriores, en casos similares al presente, la Corte ha examinado de manera directa la titularidad del derecho a la sustitución pensional de sujetos de especial protección constitucional cuyo mínimo vital estaba gravemente afectado<sup>63</sup>, la Sala pasará a estudiar si a la accionante le asiste el derecho al reconocimiento de dicha prestación.

4.3.1. De conformidad con los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993<sup>64</sup>, modificados por los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003<sup>65</sup>, los (i) hermanos en condición de discapacidad del pensionado que fallezca tienen derecho a la sustitución pensional, si se acredita que (ii) no existen beneficiarios con mejor derecho para reclamar la prestación, concretamente cónyuges, compañero/a permanente, padres e hijos; (iii) la relación filial con el pensionado fallecido; (iv) la situación de invalidez superior al 50% y, (v) la existencia de dependencia económica frente al causante<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Véase la sentencia T-471 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez). En esta ocasión, la Sala Tercera de Revisión concedió el amparo definitivo y ordenó reconocerle a la accionante la sustitución pensional considerando que (i) se trataba de un sujeto de especial protección constitucional; (ii) existía plena certeza de que la accionante cumplía con los requisitos para acceder a la sustitución pensional; (iii) la misma no había sido objeto de ningún tipo controversia por parte de alguna persona que alegará su condición de beneficiaria; (iv) el no reconocimiento de la prestación había causado una vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna y, (v) el motivo por el cual Colpensiones había negado la prestación no estaba relacionado con alguno de los requisitos para el reconocimiento del derecho establecido en la norma. Textualmente se ordenó lo siguiente: “ORDENAR a Colpensiones, por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a expedir a favor de la señora Karina Cañón Casas la resolución de reconocimiento del 50% de la pensión de sobrevivientes en calidad de hija inválida del señor Ignacio Cañón, desde el momento en que se interrumpió o suspendió su pago, sin perjuicio de la prescripción establecida en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo”.

<sup>64</sup> “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

<sup>65</sup> “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales”. El artículo 12 de la citada normativa establece los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Al respecto señala: “Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y, 2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento”. Por su parte, el artículo 13 prevé quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. En lo que hace referencia a los hermanos, el literal e), indica que son beneficiarios: “e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste”.

<sup>66</sup> La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido directamente sustituciones pensionales en calidad de hermanos discapacitados dependientes del causante pensionado. En la sentencia T-806 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), la Sala Primera de Revisión analizó una acción de tutela instaurada por una persona de ochenta y un (81) años de edad con algunos problemas de salud a quien se le negó el reconocimiento de la sustitución pensional derivada de la muerte de su hermano, quien era pensionado por vejez del Ministerio de Defensa Nacional y de quien dependía económicamente para satisfacer sus necesidades básicas. Para resolver el problema jurídico, la Sala consideró que el Ministerio de Defensa no había tenido en cuenta el grave impacto que tenía la decisión de negar el reconocimiento pensional solicitado en los derechos de la accionante. Ni siquiera que podría estar desconociendo un derecho constitucional al mínimo vital de una persona en una situación de extrema vulnerabilidad, esto es de muy avanzada edad, sin fuentes de ingresos económicos para procurarse una vida en condiciones mínimas de dignidad, en una situación de debilidad agravada por su situación de salud y dependencia económica de su hermano al momento de su muerte. Lo anterior, justificaba una protección urgente

4.3.1.1. Está claro en el expediente que la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández falleció el diez (10) de noviembre de dos mil doce (2012)<sup>67</sup> esto es, después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993<sup>68</sup>. Al momento de su deceso tenía la calidad de pensionada conforme se desprende del contenido de la Resolución No. 08008 del veintiuno (21) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986)<sup>69</sup> en la cual la Caja Nacional de Previsión reconoció una pensión de jubilación a su favor.

4.3.1.2. Puede constatarse, además, que no existe una persona con un mejor derecho para reclamar la sustitución pensional por las siguientes razones: primero, la entidad accionada al darle respuesta a la solicitud de la tutelante, a través del oficio del diez (10) de abril de dos mil catorce (2014), indicó con precisión que la causante de la prestación era la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández y la beneficiaria su hermana María Clara, sin mencionar que otra persona hubiese presentado o se le hubiere reconocido una solicitud similar.

De otro lado, no existe prueba alguna en el expediente de que la titularidad sobre el derecho haya sido objeto de algún tipo de controversia por parte de alguna persona diferente a la señora María Clara que alegue su condición de beneficiaria, demostrando razonablemente un interés legítimo sobre la prestación<sup>70</sup>.

Además, la Unidad Administrativa durante el trámite de revisión señaló que

---

materializada en el reconocimiento como beneficiaria de la sustitución pensional, máxime cuando se había acreditado el cumplimiento de los requisitos de ley para acceder a la prestación. Por lo anterior, se concedió el amparo en forma definitiva y se dispuso el proferimiento de un nuevo acto administrativo reconociendo la sustitución pensional a favor de la peticionaria. Por su parte, la sentencia T-003 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo). En ella se analizó una acción de tutela de una persona de noventa (90) años de edad en situación de discapacidad y una pérdida de la capacidad laboral del 66,17% que invocaba la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital como consecuencia de la negativa impartida por Cajanal de reconocerle la sustitución pensional derivada de la muerte de su hermano (Norberto Ramos Ballesteros) quien era pensionado por vejez. Según se desprende de los hechos de la tutela, el señor Ramos convivió durante su vida laboral y posteriormente cuando se pensionó con su hermana a quien sostenía económicamente pagándole todo lo relacionado con hospedaje, alimentación, salud y todo lo relacionado con su manutención. Por ello, al momento de su muerte quedó en una situación total de desamparo. En esta ocasión, la Sala Segunda de Revisión sostuvo que las entidades administradoras de pensiones antes de negar la sustitución pensional a los miembros del grupo familiar de un pensionado difunto debían corroborar que el solicitante fuera beneficiario del causante según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, tal como había ocurrido en esta ocasión donde la accionante además de acreditar los requisitos establecidos en la legislación colombiana para acceder al reconocimiento y pago de la prestación, requería de la misma para garantizar en forma efectiva su mínimo vital y por esta vía materializar el acceso a la seguridad social. Con fundamento en estas razones, se le ordenó al fondo de pensiones reconocer de manera inmediata la sustitución a favor de la peticionaria.

<sup>67</sup> Folio 6.

<sup>68</sup> “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”. La referida normativa entró a regir el primero (1) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

<sup>69</sup> Folios 4 y 5.

<sup>70</sup> En la sentencia T-003 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), la Sala Segunda de Revisión encontró acreditado este requisito tras estimar que “la entidad accionada al darle respuesta a la tutelante a través de la resolución PAP 026651 del 22 de noviembre de 2010 y de la resolución UGM 058016 del 8 de noviembre de 2012, no mencionó que otra persona haya presentado una solicitud similar, situación que le permite inferir a la Sala que la única posible beneficiaria es Emerita Ramos”.

“revisadas las bases de datos y aplicativos de la entidad a la fecha no hay ninguna solicitud de reconocimiento pensional pendiente por resolver de la sra Zuleta Fernández, ni de ninguna otra persona, así como tampoco se ha reconocido la prestación”<sup>71</sup>. Igualmente, en las resoluciones que negaron el derecho pensional, se precisó que “se publicó aviso de prensa, sin que dentro del término legal se hubiera presentado beneficiario de mejor o igual derecho a los peticionarios”<sup>72</sup>.

Estas condiciones le permiten inferir a la Sala que la única beneficiaria de la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández (f), es la accionante<sup>73</sup>.

4.3.1.3 La señora María Clara Zuleta Fernández es hermana de la causante, la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández, tal como se desprende de la copia del registro civil de nacimiento de ambas aportado al expediente de tutela<sup>74</sup>.

4.3.1.4. Se encuentra demostrado que la actora es una persona en situación de invalidez, pues así lo acredita el dictamen para calificación de la pérdida de la capacidad laboral emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, el veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013), en el cual consta que la señora María Clara Zuleta Fernández presenta “*retraso mental severo; trastornos cognitivos, de habilidades, motrices, artrosis bilateral de cadera, hipertensión arterial moderada, incontinencia urinaria de esfuerzo*”<sup>75</sup> y que teniendo en cuenta sus déficits, discapacidades y minusvalías tiene una invalidez del 74.08%<sup>76</sup>. Esta situación según el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 la cataloga como una persona invalida y en consecuencia puede aspirar a adquirir la sustitución pensional.

La copia autenticada del dictamen aportado por la peticionaria, es un medio pertinente y conducente para demostrar la pérdida de su capacidad laboral, pues de manera directa y suficiente denota que la autoridad competente para certificar la invalidez acreditó que (i) ella tenía una incapacidad para trabajar relevante y (ii) que la misma genera una disminución en sus condiciones físicas y mentales en los términos del artículo 38 de la Ley 100 de 1993 al punto que actualmente (iii) depende de terceros para desempeñar cualquiera actividad<sup>77</sup>.

El propósito del aporte de los dictámenes de la discapacidad tiene la finalidad de probar que el interesado está impedido para desempeñarse laboral y cotidianamente en sociedad y eso justamente se probó en esta ocasión. Por ello, el hecho de que sea una copia autenticada del mismo no es un problema,

<sup>71</sup> Folio 23 del cuaderno de Revisión.

<sup>72</sup> Folios 29 y 31 del cuaderno de Revisión.

<sup>73</sup> Folio 16.

<sup>74</sup> Folios 14 y 15.

<sup>75</sup> Folios 8 al 10.

<sup>76</sup> Dictamen para calificación de la pérdida de la capacidad laboral y determinación de la invalidez de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar (folios 8 al 10).

<sup>77</sup> Folio 8.

pues incluso la jurisprudencia ha aceptado copias simples<sup>78</sup>, como manifestación del principio de libertad probatoria.

En este contexto, como la señora María Clara Zuleta Fernández para acreditar su limitación, no está sujeta a un tipo específico de prueba, al aportar la que consideró ajustada a su situación, esta debió ser valorada con el conjunto de los demás documentos allegados al proceso<sup>79</sup>.

4.3.1.5. En un análisis del material probatorio obrante en el expediente puede deducirse que: (i) la señora María Clara dependía económicamente de los aportes de su hermana (fallecida) para cubrir sus necesidades básicas, y que esa situación no ha cambiado en la actualidad<sup>80</sup>. (ii) La accionante padece “*retardo mental*” desde su nacimiento<sup>81</sup>. (iii) No ha podido laborar durante su vida por tal razón. (iv) Carece de ingresos para procurarse una vida en condiciones mínimas de dignidad.

---

<sup>78</sup> Sobre el particular puede consultarse la sentencia T-398 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) relativa al valor probatorio de las copias simples. Para el efecto, se mencionó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena del veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013), rad. 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25022), en la que se señaló que se “desconoce de manera flagrante los principios de confianza y buena fe el hecho de que las partes luego del trámite del proceso invoquen como justificación para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción, el hecho de que el fundamento fáctico que las soporta se encuentra en copia simple. Este escenario, de ser avalado por el juez, sería recompensar una actitud desleal que privilegia la incertidumbre sobre la búsqueda de la certeza procesal”. Acto seguido, se abordó la sentencia SU-774 de 2014 (MP Mauricio Gonzales Cuervo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), que introdujo un cambio con respecto a la ratio de la sentencia SU-226 de 2013 (MP Alexei Julio Estrada (e); SV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio; AV Nilson Pinilla Pinilla). Allí se consideró que la intención del Legislador al expedir el Código General del Proceso, fue la de reducir los requisitos formales que impidan la valoración probatoria de los documentos públicos aportados en copia simple. Textualmente, se estableció lo siguiente: “La jurisprudencia debe estar a tono con los cambios normativos y decisiones legislativas que se han planteado. No resulta acorde mantener una tesis jurisprudencial en la cual se pueda interpretar una ponderación mayor hacia las formas procesales en relación con el valor probatorio de las pruebas documentales. Así mismo es indispensable tener en cuenta la reciente jurisprudencia del máximo tribunal judicial de lo contencioso administrativo en tanto es el órgano encargado de establecer las reglas jurisprudenciales que se deben seguir en dicha jurisdicción”. Sobre el fondo del asunto precisó que: “Al negarle la entidad pública accionada valor probatorio a los documentos en copia simple aportados por el actor y que deben reposar en sus archivos, para abstenerse de conceder la petición de pensión presentada por aquel, constituye un exceso ritual manifiesto por exigir documentos originales o copias autenticadas y además, se aparta de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corporación, en materia de valor probatorio de documentos públicos aportados en copia por los ciudadanos y que además deben reposar en sus archivos en tales condiciones”.

<sup>79</sup> En efecto, la interesada aportó: solicitud de reconocimiento pensional, cédula de ciudadanía, partida de bautismo, registro civil de defunción de la causante, declaración de dependencia económica, declaración de terceros y trámite para calificación de invalidez (folio 31 del cuaderno de Revisión).

<sup>80</sup> Frente a este requisito, la Corporación ha sostenido que no sólo se presenta en casos donde una persona demuestra haber dependido cabal y completamente del causante, sino que, por el contrario, para efectos de adquirir la pensión de sobrevivientes, la dependencia económica también la satisface quien demuestre razonablemente que, a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría afrontado, o enfrenta, obstáculos y cargas notorias para garantizar sus necesidades básicas. Sobre el particular, puede consultarse la sentencia C-111 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil). En esta ocasión, se declararon exequibles los literales d) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, modificados por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, salvo la siguientes expresión: “de forma total y absoluta”, que se declaró inexecutable.

<sup>81</sup> Manifestación realizada por la accionante en el escrito de tutela (folio 1).

(v) Debió interponer una acción de tutela en contra de la EPS a la que se encontraba afiliada (Asmet Salud) para que le fuera autorizado el servicio de enfermera permanente para su cuidado personal<sup>82</sup>. (vi) Al fallecer su hermana quedó sola, y sin fuente de ingresos para cubrir sus necesidades básicas, al punto que actualmente se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, viviendo a la fecha “*de la caridad pública*”<sup>83</sup>.

Estos hechos y declaraciones no fueron controvertidos ni desvirtuados por la entidad accionada<sup>84</sup> y no hay evidencias que conduzcan a la Sala a concluir que María Clara haya podido o se procure al día de hoy, ingreso alguno.

Además en el expediente, obra dictamen para calificación de la pérdida de la capacidad laboral emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, el veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013), donde se especifica que la paciente María Clara “*necesita ayuda de terceros*”<sup>85</sup>. No puede olvidarse además que aquella tiene ochenta y un (81) años de edad, situación que automáticamente la imposibilita para laborar<sup>86</sup>.

Igualmente, según se desprende del contenido de la Resolución No. RDP 023041 del veinticuatro (24) de julio de dos mil catorce (2014), en el expediente administrativo obra declaración extra juicio de los señores José Ramón Castro Araujo y Feliz Manuel Rosado Rodríguez ante la Notaria Única de San Diego, Cesar en la que manifiestan: “*conocemos de vista, trato y comunicación a la señora María Clara Zuleta Fernández, identificada con la cédula de ciudadanía No. 26.877.495, desde hace más de treinta (30) años. 2) Nos consta que padece una invalidez e incapacidad mental que no le permite trabajar, defenderse ni valerse por sí misma. 3) De igual manera nos consta que por su invalidez o incapacidad siempre dependió económicamente de su hermana la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández, quien falleció en San Diego, Cesar, el día 10 de noviembre de 2013*”<sup>87</sup>.

Está demostrado también que la tutelante, para la época del fallecimiento de su

---

<sup>82</sup> Folio 1.

<sup>83</sup> Folio 1.

<sup>84</sup> Durante el término de traslado de la acción de tutela e incluso durante el trámite de revisión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales guardó silencio sobre estos hechos y declaraciones (folio 46 y folios 12 al 17 del cuaderno de Revisión).

<sup>85</sup> Folio 8.

<sup>86</sup> Las personas de la tercera edad son sujetos de especial protección constitucional y por lo tanto titulares del derecho a recibir un trato especial. Desde el punto de vista fáctico, es un hecho notorio que ese grupo poblacional enfrenta dificultades para acceder a un puesto de trabajo. Esa situación se refleja también en normas como aquellas que establecen la edad de retiro forzoso o en los sistemas de seguridad social que suelen ubicar entre los 55 y los 67 años la edad en que una persona tiene derecho al descanso y, por lo tanto, a la pensión de vejez, previo cumplimiento de los requisitos que se consagran para cada régimen.

<sup>87</sup> Folio 32 del cuaderno de Revisión. Debe aclararse que si bien en esta declaración se señala como fecha de fallecimiento de la señora Mercedes Magdalena Zuleta Fernández, el diez (10) de noviembre de dos mil trece (2013) ello obedece a un error de transcripción en tanto obra en el expediente registro civil de defunción donde se especifica que dicho acontecimiento ocurrió el diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012) (folio 6).

hermana (10 de noviembre de 2012)<sup>88</sup>, estaba imposibilitada para valerse por sí misma pues carecía de capacidad laboral, toda vez que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, en la valoración médica que adelantó el veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013) a María Clara Zuleta, manifestó que esta padecía “*retraso mental profundo*” dictaminando como fecha de estructuración, el doce (12) de julio de dos mil doce (2012)<sup>89</sup>.

En un caso similar que fue analizado en la sentencia T-086 de 2009<sup>90</sup>, la Sala Séptima de Revisión amparó los derechos fundamentales de una persona en situación de discapacidad, que solicitaba el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes como descendiente de la causante. En ese caso, la accionante no había podido acreditar la calidad de discapacitada al momento de la muerte de su madre, pero de todas formas la Sala aceptó la prueba que la demostraba con posterioridad, porque en todo caso siempre había ostentado esa condición, por lo que se ordenó el reconocimiento de la prestación. En aquella providencia se sostuvo lo siguiente: “[a]unque la regla es que los requisitos para la sustitución pensional, deben probarse al momento de la muerte del causante, esta corporación, en casos excepcionales y por razones de justicia material, ha ordenado el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a favor de hijos que, por causas ajenas a su voluntad, no acreditaron estos requerimientos al morir el progenitor, pero sí los reunían para aquella época”<sup>91</sup>.

4.3.1.6. Con base en lo anterior, puede decirse que María Clara tiene derecho a la prestación que reclama, y que, al negársela injustificadamente, la Unidad Administrativa comprometió el goce efectivo de sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital. La ausencia de la prestación la tiene sumida en un estado de precariedad económica, agravada en el hecho de que actualmente su estado de salud está comprometido y tiene dificultades para procurarse ingresos regulares que permitan asegurarle una vida en condiciones mínimas de dignidad.

## **5. Verificada la vulneración de los derechos en un caso como este, la Sala debe establecer el remedio constitucional que mejor garantice su goce efectivo**

5.1. En este caso, la Sala considera que el amparo de los derechos fundamentales debe ser definitivo. En asuntos en los que se reclama el

---

<sup>88</sup> Folio 6.

<sup>89</sup> Folio 10.

<sup>90</sup> MP. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>91</sup> En igual sentido, puede consultarle la sentencia T-347 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa). Allí, la Sala Primera de Revisión estimó que una persona con disminuciones psíquico-físicas relevantes tenía derecho al reconocimiento de la sustitución pensional derivada de la muerte de su padre aun cuando la calidad de discapacitado la había acreditado con posterioridad al fallecimiento de este último pero la ostentaba con anterioridad al siniestro. En la misma línea puede observarse la sentencia T-527 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa), mediante la cual se aceptó que la condición de discapacidad de una persona para acceder a un beneficio pensional se demostrara con posterioridad a la muerte del causante.

reconocimiento de una pensión de sobrevivientes o sustitución pensional, la Corte ha señalado que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, si de las circunstancias del caso se evidencia que se busca evitar un perjuicio irremediable y no existe claridad acerca de la titularidad del derecho, o el mismo está en disputa con otro beneficiario que razonablemente demuestra un interés legítimo<sup>92</sup>; y procede de manera definitiva si es posible colegir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos y eficaces para el amparo de los derechos fundamentales, y existe claridad y certeza acerca de la titularidad del derecho en controversia.

En esta oportunidad, las circunstancias particulares de la accionante conducen a concluir que los medios ordinarios de defensa judicial resultan ineficaces, por lo que la tutela es procedente definitivamente<sup>93</sup>. Como se indicó a lo largo de la providencia, se trata de una persona de muy avanzada edad (81 años)<sup>94</sup>, que padece un “*retraso mental profundo*” y carece de ingresos económicos que garanticen el cubrimiento de sus necesidades básicas debido a que dependía económicamente de su hermana. Exigirle que acuda a un proceso judicial supone imponerle cargas económicas y trámites que no está en condiciones de asumir. Además, está demostrado que reúne los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional, y su calidad de beneficiaria no está en disputa con alguna otra persona<sup>95</sup>.

5.2. En desarrollo de lo anterior, se revocará la sentencia proferida en única instancia por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar mediante providencia del quince (15) de abril de dos mil quince (2015), que negó el amparo invocado y en su lugar se ampararán en forma definitiva los derechos fundamentales de la tutelante.

---

<sup>92</sup> Sobre la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio para el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, pueden observarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-740 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-776 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-346 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa). Un elemento común a estas providencias, es que no había claridad acerca de la titularidad del derecho a la pensión de sobrevivientes, o la misma estaba en disputa con otra persona que razonablemente podría tener derecho a la misma. Por tanto, en estos casos la Corte ha sido cautelosa y ha reconocido transitoriamente el amparo constitucional, hasta tanto el juez natural se pronuncie de fondo sobre la controversia.

<sup>93</sup> En la sentencia T-806 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa) se indicó que la protección brindada tendría un efecto definitivo, teniendo en cuenta que la accionante era una persona de ochenta y un (81) años de edad, a quien sería desproporcionado imponerle la carga de asumir un proceso ordinario durante la última etapa de su vida. Dentro de los elementos de análisis utilizados por la Corte para evaluar la eficacia de los medios de defensa judiciales en casos que se reclama la pensión de sobrevivientes, se encuentra la edad, el nivel de vulnerabilidad social o económica, y las condiciones de salud de los reclamantes. Si de esos elementos es posible inferir que la carga procesal de acudir al medio ordinario de defensa se torna desproporcionada debido a la condición de la persona que invoca el amparo, porque la extensión del trámite lleve a la persona a una situación incompatible con la dignidad humana, la tutela es procedente como mecanismo principal.

<sup>94</sup> De acuerdo con las estadísticas del DANE (Informe del Departamento Nacional de Estadística, julio 29, 2008), a 31 de marzo de 2009 y que se actualizan en promedio cada cinco (5) años, la expectativa de vida de los colombianos se incrementó de 72 a 74 años para el período 2006 a 2010 y estará en 76 años para el quinquenio comprendido entre los años 2015 y 2020.

<sup>95</sup> En el apartado 4.3. de la parte considerativa de esta sentencia se explica que la accionante cumple plenamente los requisitos legales establecidos para acceder a la sustitución pensional. En este punto basta decir que la Sala no tiene dudas acerca de la titularidad del derecho, o que el mismo está en disputa con otra persona.

En atención a ello, se le ordenará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social que en el término de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca y pague a la señora María Clara Zuleta Fernández la totalidad de la sustitución pensional a que tiene derecho en calidad de hermana de la causante, Mercedes Magdalena Zuleta Fernández, desde el momento del fallecimiento de esta.

## **6. Conclusión**

En el caso de la señora María Clara Zuleta está probado que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, mínimo vital y seguridad social al exigirle acreditar el cumplimiento del requisito atinente a la pérdida de la capacidad laboral para acceder a la sustitución pensional mediante formalidades no exigidas por las normas vigentes, lo cual supone una carga desproporcionada para la actora, teniendo en cuenta que (i) ya acreditó dicha exigencia con un medio de prueba conducente y pertinente en un contexto de libertad probatoria y (ii) la entidad accionada podía fácilmente acceder al documento exigido, considerando además las especiales limitaciones de la accionante para aportarlo.

Adicionalmente, hay suficientes elementos para concluir que la peticionaria reúne satisfactoriamente las condiciones legales para adquirir el derecho a la prestación y la falta de pago de la misma pone en peligro la vigencia de su derecho al mínimo vital porque los aportes de la causante fueron, hasta su muerte, fundamentales para la provisión de los bienes esenciales. La sustitución pensional persigue, entonces, garantizarle a la señora Zuleta una vida en condiciones de dignidad.

## **V. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

**Primero.- REVOCAR** la sentencia proferida en única instancia por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, el quince (15) de abril de dos mil quince (2015) que negó el amparo invocado. En su lugar, **AMPARAR** en forma definitiva los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social de la señora María Clara Zuleta Fernández.

**Segundo.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP- que

dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca y pague a la señora María Clara Zuleta Fernández la totalidad de la sustitución pensional a que tiene derecho en calidad de hermana de la causante, Mercedes Magdalena Zuleta Fernández, desde el momento del fallecimiento de esta.

**Tercero.-** Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN  
Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO  
Secretaria General