

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

---

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2021

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Radicación No. : **11001334204720210006300**

Accionante : **NICOLÁS ALBERTO GUTIÉRREZ ECHEVERRI**

Accionada : **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -  
COLPENSIONES**

Asunto : **PETICIÓN, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, VIDA EN CONDICIONES  
DIGNAS E INTEGRIDAD FÍSICA, DERECHO A LA FAMILIA.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

**SENTENCIA**

**1.- ANTECEDENTES**

Con fundamento en el artículo 86 de la C. P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el señor **NICOLÁS ALBERTO GUTIÉRREZ ECHEVERRI**, quien actúa en nombre propio, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES-**, por presunta vulneración a su derecho fundamental de petición.

**1.1. HECHOS**

- El señor **NICOLÁS ALBERTO GUTIÉRREZ ECHEVERRI** de 60 años de edad, es padre de 3 hijas, una de ellas con incapacidad y cabeza de hogar hace más de 30 años.

- El actor es afiliado como cotizante en la Administradora Colombiana de Pensiones, a la fecha con 1.559 semanas cotizadas.
- Su hija menor Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, nació el 10 de junio de 1998 quien actualmente es discapacitada como consecuencia de una hipoxia sufrida al momento del parto la cual produjo retraso mental, hemiparesia izquierda, problemas para movilizarse y dependencia permanente de un tercero.
- El actor siempre se ha desempeñado en el oficio de taxista, no obstante, y a causa de la pandemia derivada por el COVID-19, aunado al uso de las plataformas móviles de transporte quedó desempleado, impactado negativamente sus finanzas dejando de cotizar desde el mes de septiembre de 2020.
- Actualmente la esposa del señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri y su hija con discapacidad se encuentran afiliados como beneficiarios por parte de otra de sus hijas.
- La hija del actor Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez fue calificada con pérdida de la capacidad laboral del 62.08% por "FAMISANAR COLSUBSIDIO" el 12 de noviembre de 2013, declarándose interdicta por parte del Juzgado Veintiocho de Familia de Bogotá.
- El día 8 de octubre el tutelante en nombre propio, solicitó ante COLPENSIONES el reconocimiento de la pensión de vejez anticipada por hijo inválido, entidad que solicitó historial clínica de la joven Angie Lorena y otros documentos para el estudio del reconocimiento pensional.
- El día 13 de noviembre de 2020 COLPENSIONES emite nuevo dictamen de calificación de la pérdida de la capacidad laboral de Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez arrojando como concepto final el 75.40% con fecha de estructuración 10 de junio de 1998, de origen común de pérdida de la capacidad laboral.
- Mediante acto administrativo Resolución SUB 19851 del 29 de enero de 2021 se denegó la solicitud encaminada al reconocimiento y pago de una pensión de vejez pero se omitió el estudio frente a una pensión anticipado por hijo inválido.
- El actor aduce que ha sido víctima de sin número de atropellos por parte de COLPENSIONES, que en la actualidad es diabético e hipertenso, su esposa es pre diabética y anticuagulada requiriéndose para estos y para su hija Angie Lorena Gutiérrez cuidados especiales que no pueden ser costeados teniendo en cuenta la precaria situación económica que atraviesan, por lo cual solicitan el reconocimiento de la pensión de vejez por hijo inválido.

## **1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

El accionante sostiene que con el actuar de la COLPENSIONES, se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, salud, seguridad social, vida en condiciones dignas e integridad física y derecho a la familia.

### **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 8 de marzo de 2021, que se notificó al Presidente de la **Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de los derechos deprecados por el accionante.

De igual forma, mediante la providencia anterior, se requirió a la parte actora para que en el término del traslado incorporara a las presentes diligencias copia del derecho de petición radicado ante COLPENSIONES el 8 de octubre de 2020 radicado 2020\_10178325, a través del cual solicitó una pensión de vejez por hijo inválido.

### **III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de COLPENSIONES presentó informe vía electrónica el día 11 de marzo de 2021, logrando establecer que efectivamente el accionante elevó requerimiento ante la entidad mediante petición del 8 de octubre de 2020 para el reconocimiento de una pensión de vejez y no una pensión de vejez anticipada por hijo inválido.

Así mismo, a través de oficio 2020\_10178325-2084242 del 8 de octubre de 2020 se comunicó que la solicitud fue remitida al área encargada.

Adicionalmente a través de comunicación del 13 de octubre de 2020, radicado BZ 2020\_10301903 se puso en conocimiento la pérdida de la capacidad laboral de la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez con fecha de estructuración del 10 de junio de 1998, determinándose una pérdida de capacidad laboral de un 75.40% de origen común.

De tal forma, y al evidenciarse que no existe una petición adicional presentada por el actor, no es procedente utilizar la acción de tutela sin que la entidad tuviera la oportunidad de manifestarse previamente en los términos del artículo 4 de la ley

1437 de 2011, adicionalmente, este mecanismo de protección constitucional es de carácter residual y no opera frente al reconocimiento de prestaciones económicas.

Por lo anterior, se considera que el actor debe radicar el formulario correspondiente a su solicitud incorporando la documental necesaria para la prestación.

#### IV. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

***“ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.*

*La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.*

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

#### **4.1. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico se contrae a determinar si la **Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-**, ha vulnerado el derecho fundamental de petición salud, seguridad social, vida en condiciones dignas e integridad física y derecho a la familia del señor **NICOLÁS ALBERTO GUTIÉRREZ ECHEVERRI**, al no resolver de forma congruente y de fondo la solicitud del actor radicada el día 8 de octubre de 2020 bajo el radicado 2020\_10178325, en cuanto el reconocimiento de una pensión de vejez por hijo inválido.

#### **4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO**

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe a los derechos presuntamente vulnerados.

##### **4.2.1. Procedencia de la acción de tutela**

La acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de la cual se desprenda vulneración o amenaza a los mismos; el cual sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al tutelante.

El Decreto 2591 de 1991 creó este mecanismo para garantizar la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, delimitando las

reglas básicas para su aplicación y en tal sentido, su artículo 6° determinó la procedencia de esta vía para las siguientes situaciones, a saber: (i) cuando no exista otro mecanismo jurídico ordinario, (ii) cuando pese a la existencia de este, no resulta ser idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales y, (iii) para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

En razón a la naturaleza de la tutela, la H. Corte Constitucional en Sentencia T-103 del 8 de febrero de 2008, señaló que este no puede interponerse para reclamar el pago de prestaciones sociales, pues estas son controversias de carácter litigioso que le corresponde resolver a la jurisdicción laboral, sumado al hecho de que la seguridad social no es considerada en sí misma como un derecho fundamental, “sino como un derecho social que no tiene aplicación inmediata”, que conlleva que los litigios generados en torno a este tema deben ser resueltos por la justicia ordinaria.

Bajo este contexto, no sólo basta con que la persona que deprecia el amparo constitucional sea sujeto de especial protección, **sino que además debe acreditar la existencia de un perjuicio irremediable y que el trámite de un proceso ordinario para obtener el reconocimiento pensional resultaría más grave y lesivo a sus derechos fundamentales.**

En ese sentido, la acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido deferido a la jurisdicción ordinaria, como lo son las controversias alusivas a la reclamación de pensiones y otras prestaciones económicas de que se ocupan los jueces laborales, so pena de despojar al amparo de su carácter excepcional.

Con relación a este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia T-583 del 29 de agosto de 2013, señaló:

“(…)

*La Corte Constitucional ha sintetizado unas características para que proceda la acción frente al perjuicio irremediable. En primer lugar, debe ser inminente o próximo a suceder, acreditado ello con suficientes elementos fácticos y tomando en cuenta, además, el origen del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona, material y/o moralmente, susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas desde la doble perspectiva de dar respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y armonizar con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.*

***El perjuicio irremediable exigido se refiere entonces al “grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas***

***urgentes, de aplicación inmediata e impostergables” para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho”.*** (negrilla fuera de texto)

De otra parte, en cuanto al requisito de inmediatez para reconocer y pagar pensiones en la sentencia SU-158 de 2013 el Alto Tribunal Constitucional sostuvo que el juez constitucional “*debe constatar el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza de los derechos fundamentales y la interposición de la tutela*” y que “*esa constatación no es suficiente para tomar una decisión sobre la inmediatez del amparo, ya que no cualquier tardanza en la presentación de las acciones de tutela acarrea su improcedencia, sino sólo aquella que pueda juzgarse como injustificada o irrazonable*”.

De tal manera resulta procedente la presente acción constitucional al tratarse de personas de la tercera edad, **con afecciones de salud o en condición de discapacidad, a quienes sus circunstancias particulares las sitúa en planos de desigualdad frente a otros ciudadanos** y de aguda desventaja frente a las autoridades y los demás estamentos, supuesto bajo el cual es dable que los mecanismos ordinarios no se aprecien idóneos o eficaces de cara a la necesidad urgente de protección.

Tomando en consideración que en ciertos escenarios debe realizarse un análisis más dúctil del requisito de subsidiariedad, la jurisprudencia ha puntualizado los eventos en los que es posible acudir al juez de tutela para reclamar prestaciones de contenido económico<sup>1</sup>.

En relación con el carácter subsidiario de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de un derecho prestacional, la Corte Constitucional ha establecido que el juez constitucional deberá verificar los siguientes requisitos:

- “a. Que se trate de sujetos de especial de protección constitucional.*
- “b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital,*
- “c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.*
- “d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados<sup>2</sup>.”*

#### **4.2.2 Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar acreencias laborales.**

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia de Revisión Corte Constitucional T-012 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

<sup>2</sup> Sentencia T-343 de 2014, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

En lo que respecta al reconocimiento de acreencias laborales por medio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general dicha pretensión **no es susceptible de ampararse por esta vía**, por cuanto en el ordenamiento jurídico la jurisdicción ordinaria laboral, o la jurisdicción de contenciosa administrativa tienen mecanismos idóneos y eficaces de defensa judicial según el caso; sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la procedencia del amparo para obtener el pago de dicho tipo de acreencias cuando se afecta el derecho fundamental al mínimo vital del accionante<sup>3</sup>.

Sobre este punto, la Sentencia T-457 de 2011 indicó que:

*“Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación, plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la **afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital**”. (Negrilla fuera de texto).*

En cuanto al mínimo vital, esta corresponde a aquel ingreso destinado a cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc, de ahí que su conceptualización no sólo comprenda un componente cuantitativo vinculado con la simple subsistencia, sino también un elemento cualitativo relacionado con el respeto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario **que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.**

De acuerdo con el requisito de subsidiariedad, la acción de tutela es improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo a los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, este requisito puede flexibilizarse si el juez constitucional logra determinar alguno de estos supuestos: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere la protección constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el afectado se enfrentaría a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. Así mismo, debe señalarse que las controversias

---

<sup>3</sup> Ver sentencia Corte Constitucional T-043 de 2018.

respecto de derechos laborales ciertos e indiscutibles tienen una gran relevancia constitucional, ya que éstos involucran derechos fundamentales y por eso constituyen un límite infranqueable dentro de las relaciones laborales, los derechos inciertos y discutibles dentro de la relación laboral son derechos legales que pueden ser protegidos por esa jurisdicción natural.

#### 4.2.3 Derecho de petición en materia pensional

La Constitución Política de 1991, en el artículo 23, reconoce el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

La Corte Constitucional ha reiterado en diversas ocasiones que este derecho fundamental es indispensable para lograr los fines del Estado contenidos en el artículo 2º de la Carta, *“como lo son el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas”*<sup>4</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de petición se satisface si concurren los elementos esenciales como *“(i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta debe ser pronta y oportuna, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible, así como clara, precisa y de fondo o material, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, y (iii) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido”*<sup>5</sup>.

El derecho de petición aparecía regulado en el Decreto 01 de 1984 hasta la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011); no obstante, el título que lo regulaba fue declarado inexecutable a través de sentencia C-818 de 2011, debiendo el legislador expedir la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la cual lo disciplina en la actualidad.

En cuanto a las solicitudes relacionadas con el derecho a la pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, **el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 establece que deberán decidirse en un plazo máximo de cuatro (4) meses.**

---

<sup>4</sup> Sentencias T-012 y T-419 de 1992, T-172, T-306, T-335 y T-571 de 1993, T-279 de 1994 y T-414 de 1995, entre otras.

<sup>5</sup> Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

De igual manera, el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 prevé que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías contarán con un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes, so pena de incurrir en una mala conducta y, en consecuencia, responder solidariamente en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía y el pago de costas judiciales.

Por su parte, la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 14, dispone que **“salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción”**.

Conforme con las normas previamente señaladas y la jurisprudencia constitucional se tiene que:

(i) *Dentro de los quince (15) días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario sobre el estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes*<sup>6</sup>.

(ii) *Las solicitudes pensionales deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición*<sup>7</sup>.

(ii) *Los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar todas las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales*<sup>8</sup>.

(iii) *La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario*<sup>9</sup>.

#### **4.2.4 Procedencia de la acción de tutela frente actos administrativos**

En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos, toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.

---

<sup>6</sup> Artículo 23 de la Constitución Política, Sentencias SU-975 de 2003, T-086 de 2015 y T-238 de 2017.

<sup>7</sup> Artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Ver sentencias SU-975 de 2003, T-237 de 2016 y T-238 de 2017.

<sup>8</sup> Artículo de la Ley 700 de 2001, Sentencia T-238 de 2017.

<sup>9</sup> T-155 de 2018.

No obstante, se debe analizar si el contenido del acto administrativo implica una **vulneración evidente de los derechos fundamentales** o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos.

En la T-473 de 2017, se indica la procedencia de la acción de tutela en los siguientes términos:

(...)

*que (i) la improcedencia de la tutela como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, se justifica en la existencia de otros mecanismos, tanto administrativos, como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7° del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8° del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa. Adicionalmente, se ha señalado que cada acción constitucional conlleva la necesidad de confrontar las condiciones del caso, de manera que se defina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para el acaecimiento del perjuicio irremediable.*

No obstante lo anterior, la Corte ha determinado que en los eventos en que se evidencie que **(i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y (ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable;** la acción de tutela es procedente de manera definitiva en el primer caso, o como mecanismo transitorio para el segundo.

#### **4.2.5 La pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad**

En cuanto al reconocimiento de la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida, la Ley 100 de 1993 estableció unos requisitos que deben ser acreditados: (i) haber cotizado durante toda la vigencia de la relación laboral<sup>10</sup>; (ii) que el afiliado haya cumplido 55 años de edad si es mujer, o 60 años de edad si es hombre y (iii) que haya cotizado un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo.

---

<sup>10</sup> **Ley 100 de 1993, artículo 17**, modificado por la Ley 797 de 2003, “Obligatoriedad de las cotizaciones. Durante la vigencia de la relación laboral deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados y empleadores, con base en el salario que aquéllos devenguen. Salvo lo dispuesto en el artículo 64 de esta ley, la obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente. Lo anterior será sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en el caso del régimen de ahorro individual con solidaridad.”

La Ley 797 de 2003 modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 estableciendo que a partir del año 2014 la edad se incrementará a 57 años de edad para la mujer y 62 años para el hombre y que a partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 también previó tres clases de pensiones (i) pensión ordinaria de vejez la cual se obtiene con los requisitos descritos en precedencia; (ii) pensión especial anticipada de vejez de persona con discapacidad (art. 33. par. 4. inc. 1); y (iii) pensión especial de madre o padre de hijo en situación de discapacidad (art. 33. par. 4. inc. 2). Estas pensiones especiales se crearon para (i) aquellas personas que padezcan una discapacidad física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social y (ii) **para las madre o padres trabajadores cuyo hijo padezca una discapacidad física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre o el padre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si se reincorpora a la fuerza laboral.**

Sobre la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, establecida en el parágrafo 4° del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, es pertinente recordar que la Corte Constitucional ha realizado varios pronunciamientos para llegar a la norma como en este momento es aplicada, y en cuanto a los requisitos que se deben acreditar para acceder a ella: (i) que la madre o padre de familia de cuyo cuidado dependa el hijo en situación de discapacidad (menor o adulto), haya cotizado el mínimo de semanas exigidas, independientemente del régimen al que se encuentre afiliado<sup>11</sup>, establecidas en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993; (ii) que la discapacidad mental o física del hijo haya sido debidamente calificada; y (iii) que exista dependencia económica entre quien sufre la discapacidad y el afiliado al Sistema.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-758 de 2014 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez). En esta oportunidad se estudió la constitucionalidad del inciso segundo del parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003, en tanto que los demandantes consideraban que al exigir la afiliación al régimen de prima media, se estaba vulnerando el derecho a la igualdad de quienes se encontraban en el régimen de ahorro individual. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la expresión acusada, entendiéndose que el beneficio pensional señalado en la norma demandada debe ser garantizado al padre o la madre del hijo en situación de discapacidad que estén afiliados a cualquiera de los dos regímenes.

#### 4.2.6 Los principios de favorabilidad e in dubio pro operario en materia laboral

El artículo 53 de la Constitución Política establece los principios protectores mínimos del derecho al trabajo, los cuales están dirigidos a proteger a la parte más débil de la relación laboral o de la seguridad social. Dentro de ellos, se garantiza la protección de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho.

*Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores. (negrilla fuera de texto).*

En concordancia, el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo establece que, en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador.

*ARTICULO 21. NORMAS MAS FAVORABLES. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.*

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha planteado dos principios hermenéuticos relacionados entre sí: i) favorabilidad en sentido estricto, ii) in dubio pro operario o también denominado favorabilidad en sentido amplio. A su vez, ha sostenido que, derivado de la prohibición de menoscabo de los derechos de los trabajadores (Art. 53 y 215 C.P.), se desprende iii) la salvaguarda de las expectativas legítimas mediante la aplicación del criterio de la condición más beneficiosa al trabajador o beneficiario de la seguridad social.

Frente a lo anterior, la sentencia T-088 de 2018 define los anteriores conceptos así:

*El principio de favorabilidad se aplica en los casos en que existe duda sobre la disposición jurídica aplicable, en tanto se encuentran dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho. En tales eventos, “los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, o al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social”, respetando el principio de*

*inescindibilidad de la norma, esto es, la aplicación de manera íntegra en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece.*

*El principio in dubio pro operario o favorabilidad en sentido amplio, por otro lado, implica que una o varias disposiciones jurídicas aplicables a un caso admiten diversas interpretaciones razonables dentro de su contenido normativo, hipótesis bajo la cual el operador jurídico debe escoger aquella que brinde mayor amparo o sea más favorable al trabajador.*

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que **la aplicación del principio constitucional de favorabilidad en la interpretación de las normas relativas a los requisitos para adquirir la pensión es obligatoria para las entidades del sistema de seguridad social, sean públicas o privadas, y para las autoridades judiciales**, de forma tal que su omisión configura una vía de hecho que viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social.

#### **4.2.7 Derecho al mínimo vital**

El mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo, de acuerdo con lo anterior, la salvaguarda del derecho al mínimo vital se materializa en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida.

Es en ese sentido que la Honorable Corte Constitucional ha señalado que "*derecho al mínimo vital adopta una visión de la justicia constitucional en la que el individuo tiene derecho a percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida (...)*"

La Corte Constitucional ha señalado que el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance.

Este derecho ha sido reconocido desde 1992 en forma reiterada por la jurisprudencia de esta Corte<sup>12</sup>. Primero se reconoció como derecho fundamental innominado, como parte de una interpretación sistemática de la Constitución, luego se le concibió como un elemento de los derechos sociales prestacionales.

Posteriormente, se señaló que es un derecho fundamental ligado a la dignidad humana, "*la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (...), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas (...) para subsistir, sino con la*

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencias SU-022 de 1998; SU-1354 de 2000; SU-1023 de 2001; SU-434 de 2008; SU-131 de 2013; SU-415 de 2015; SU-428 de 2016; SU-133 de 2017.

apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida<sup>13</sup>”

La Corte Constitucional ha reiterado que, si bien este es un derecho predicable de todos los ciudadanos, existen determinados sectores de la población que, en razón de su vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse con mayor facilidad en situaciones que comprometan ese derecho. Estos sectores comprenden<sup>14</sup> “a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico, a este grupo, grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena.

La Corte Constitucional ha señalado que “en el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales”<sup>15</sup>.

En conclusión, existe una relación estrecha entre el derecho a la pensión de vejez y el derecho al mínimo vital, más aún cuando se trata de personas cuyas condiciones las hacen sujetos de especial protección constitucional, por esta razón la Corte ha admitido la viabilidad de la solicitud de amparo.

#### **4.2.8 Protección constitucional de las personas en situación de discapacidad mental-Marco Jurídico**

Nuestro ordenamiento Constitucional ha introducido normas mediante las cuales dispone un tratamiento preferencial para las personas que se encuentran en una situación mayor de vulnerabilidad, como manifestación del principio de igualdad material, una de las principales innovaciones del modelo de Estado Social de Derecho, a saber:

**El artículo 13, en los incisos 2 y 3, señala:**

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999

<sup>14</sup> Ver Sentencia de revisión Corte Constitucional T-716 de 2017. Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-685 de 2014; T-779 de 2014.

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”(Negrilla fuera del texto).*

Siguiendo los mismos lineamientos, el artículo 47 de la Carta establece que:

*El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.*

Del mismo modo, el artículo 54 Superior consagra de manera expresa el deber del Estado de “...garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud...”.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 361 de 1997, la cual, según se lee en su artículo 3º, está inspirada en “*la normalización social plena y la total integración de las personas con limitación*”.

Así mismo, mediante la Ley 762 de 2002, adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, antes referida.

Posteriormente, se profirió la Ley 1306 de 2009, en la cual se consagró el régimen jurídico para las personas con discapacidad mental, mediante la Ley 1346 de 2009, se aprobó la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Congreso profirió la Ley 1618 de 2013, cuyo objetivo es “*garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad*”, todo ello, en concordancia de la Ley 1346 de 2009.

De igual forma, la Corte Constitucional ha enfatizado que la pensión especial de vejez constituye **una acción afirmativa que contribuye a la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, se enmarca dentro de una serie de disposiciones existentes en el sistema de seguridad social colombiano, que tienen por fin establecer prestaciones especiales para las personas discapacitadas y está a favor de la madre o el padre, pues su objetivo principal es el de proteger al hijo discapacitado, afectado por una invalidez física o mental y que dependen económicamente de ellos**”.

La sentencia T-077 de 2020, hace alusión a la finalidad de este tipo de prestación indicando:

*Esta finalidad prevista por el Legislador ha sido decisiva para que la Corte Constitucional haya interpretado el contenido de la pensión anticipada de vejez, en el sentido de que los derechos de las personas con invalidez merecen tal atención que la cláusula legal debe ampararlos de la mejor manera posible. Aunque ciertamente hay desacuerdos en la forma de descifrar ese objetivo, la interpretación de la norma ha llevado a considerar, por ejemplo, que su contenido incluye las solicitudes formuladas por los padres y madres trabajadoras en igualdad de circunstancias; y no se reduce a los menores de edad, sino que extiende su alcance a la población mayor de edad que continua en situación de invalidez.*

#### **4.2.9 Derecho a la Seguridad Social**

La Constitución, en el artículo 48, define la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y como una garantía irrenunciable de todas las personas, representada en la cobertura de (i) pensiones, (ii) salud, (iii) riesgos profesionales y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley. Ello, a través de la afiliación al sistema general de seguridad social que se refleja necesariamente en el pago de prestaciones sociales estatuidas.

En un principio este derecho era apreciado por su carácter prestacional, pero la Corte Constitucional vislumbró su relación con otros derechos de rango *iusfundamental*. En ese sentido, en la sentencia C-453 de 2002, la Corte estableció que la afiliación de los trabajadores al sistema de seguridad social “no solo constituye un desarrollo de la garantía de condiciones dignas y justas, se trata de una garantía destinada a la protección de varios derechos también de orden constitucional: la vida, la salud y la seguridad social en sí misma”.

Con base en lo anterior la Corte permitió la procedencia de la acción de tutela en dos eventos excepcionales: **i) cuando la vulneración del derecho a la seguridad social conllevaba la violación de derechos fundamentales autónomos (argumento de la conexidad) y, ii) cuando el peticionario era un sujeto de especial protección constitucional.**

El reconocimiento como derecho *iusfundamental* devino posteriormente en aplicación de la tesis de transmutación de los derechos sociales, “en virtud de la cual, cuando su contenido era desarrollado a nivel legal o reglamentario, tales derechos superaban su calidad de indeterminación y se convertían en verdaderos derechos fundamentales autónomos capaces de ser protegidos por vía de acción de tutela”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Sentencia T-474 de 2010.

Esto se evidenció en la sentencia T-468 de 2007 en la cual la Corte afirmó que:

*Una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados – prestaciones y autoridades responsables -; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela.*

De igual modo, este viraje se consolidó en sentencia T-742 de 2008, en la cual se señaló que, por su relación intrínseca con la dignidad humana, *“la seguridad social es un verdadero derecho fundamental autónomo –calificado como “derecho irrenunciable” según el inciso 2° del artículo 48 constitucional; consagrado como “derecho de toda persona” de acuerdo al artículo 9° del PIDESC, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad; y, finalmente, definido como “derecho humano”.*

En esta misma orientación se ve plasmada con ocasión del estudio de constitucionalidad de una norma que establecía el derecho a recibir una indemnización en caso de incapacidad permanente parcial (sentencia C-1141 de 2008), manifestó lo siguiente:

*“el derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos”.*

Actualmente, la jurisprudencia constitucional es pacífica en cuanto a la naturaleza de derecho fundamental, independiente y autónomo de la seguridad social, lo que ha habilitado su protección constitucional mediante la acción de tutela, cuando se comprueba la ocurrencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad del medio judicial ordinario para protegerlo.

En conclusión, el derecho fundamental a la seguridad social ha adquirido la connotación de derecho fundamental autónomo e independiente a través del desarrollo jurisprudencial, en aplicación a la tesis de transmutación de los derechos sociales y, además, su goce está íntimamente relacionado con la afiliación al sistema de seguridad social y al pago de cotizaciones.

#### 4.2.10 Derecho a la vida y la dignidad humana

Tanto la jurisprudencia como la doctrina y la filosofía jurídica coinciden en considerar que el reconocimiento de la salud como un derecho parte del convencimiento de que el ser humano no puede existir dignamente y no puede realizar sus funciones vitales si carece de salud: El ser disminuido en sus facultades solo puede ejercer sus funciones imperfectamente. **A partir de allí el derecho a la vida se amplía e incorpora una serie de derechos más concretos como el derecho a la vida saludable e íntegra.** La salud se constituye en el derecho del hombre a mantener y conservar del mejor modo posible su existencia humana –sus condiciones físicas y mentales– como requisito indispensable para ser lo que está llamado a ser<sup>17</sup>.

El derecho a la dignidad humana, se constituye como un derecho fundamental autónomo, y cuenta con los elementos de todo derecho: un titular claramente identificado (las personas naturales), un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral) y un mecanismo judicial para su protección (acción de tutela). Se consolida entonces como verdadero derecho subjetivo, *es claro que la vida no puede reducirse a la mera subsistencia, sino que implica el vivir adecuadamente en condiciones de dignidad.*

#### 4.2.11 Habeas Data, manejo de la información administradoras de fondos pensionales

El derecho fundamental al hábeas data, contenido en el artículo 15 constitucional, establece en cabeza de todo individuo la potestad de determinar quién y cómo se administra la información que le concierne y, en ese sentido, otorga la facultad de conocer, actualizar, rectificar, autorizar, incluir y excluir información que es considerada como personal y que está siendo administrada en la base de datos de una entidad pública o privada.

Dentro del sistema de seguridad social en pensiones, a las entidades encargadas del reconocimiento de las prestaciones económicas que de él se derivan, se les ha encomendado la misión de administrar las historias laborales de sus afiliados y, es por ello que, por tener a su cargo el manejo de datos personales relacionados con las vinculaciones laborales, ascensos y retiros, así como de sus ingresos y el tipo de actividad a la que se dedican, es necesario que dicha función sea ejercida de

---

<sup>17</sup> Arbeláez Rudas, Mónica, Derecho a la salud en Colombia: el acceso a los servicios del sistema general de seguridad social en salud, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), 2006, pp. 71 y 71

conformidad con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y que, en ese sentido, se consigne y compile información que se caracterice por ser cierta, precisa, fidedigna y actualizada<sup>18</sup>.

La Corte ha considerado que, en los eventos en los que la información reportada sea parcial, inexacta o incompleta, al punto de que pueda llegar a inducir al error, su titular se encuentra facultado para obtener su rectificación, de forma que una vez presentada la solicitud, es menester que, dentro del trámite administrativo que corresponde, la administradora de pensiones dé respuesta desde un análisis detallado que verifique tanto los hechos, como el marco normativo en el que se encuadran, de forma que se obtenga una resolución que dé prioridad a lo materialmente laborado por el trabajador, independientemente de que sea favorable a sus intereses o no.

#### **4.2.12 Procedimiento administrativo ante las entidades públicas. Prohibición de exigir documentos originales o autenticados a los peticionarios cuando los mismos reposan en su archivo**

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 era la exigencia a los ciudadanos de documentos originales o copias autenticadas cuando aquellos reposan en el archivo de la entidad estatal.

Así las cosas, el Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995<sup>19</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".

Con posterioridad, el Decreto 19 del 10 de enero de 2012<sup>20</sup>, **eliminó la obligación de los ciudadanos que adelanten procedimientos ante la administración de presentar documentos que reposen en los archivos de la entidad pública**. El artículo 9º de esa norma es del siguiente tenor literal:

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional T-173 de 2016.

<sup>19</sup> Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

<sup>20</sup> Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

*Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación.*

La Ley estatutaria 1712 del 6 de marzo de 2014, consagró como principios de acceso a la información la razonabilidad, proporcionalidad y la facilitación entre otros. Este último en especial, hace referencia a la obligación de la administración pública de garantizar y facilitar el acceso a la información, con exclusión de exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

En conclusión, no son admisibles dentro de los procedimientos administrativos, aquellas exigencias a los ciudadanos de documentos (originales o copias autenticadas) que reposan en sus archivos. Estos requerimientos están proscritos y su utilización constituye un exceso ritual manifiesto en las actuaciones que se surten ante la administración pública.

#### **4.3. HECHOS PROBADOS**

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Registro Civil de nacimiento 27661633 de la joven Angie Lorena Gutiérrez, nacida el día 10 de junio de 1998.
- Oficio 2020\_10916445 dirigido por el Director de Atención y Servicio de COLPENSIONES a la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, correo electrónico [albertogutierrez1260@gmail.com](mailto:albertogutierrez1260@gmail.com) a través de la cual se da respuesta en virtud al requerimiento 2020\_1091645 del 27 de octubre de 2020 indicando que se emitió dictamen de pérdida de capacidad laboral DML40307 del 23 de octubre de 2020.
- Constancia de remisión electrónica del oficio anterior el día 13 de noviembre de 2020.
- Formulario de calificación de la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional, adultos mayores de fecha 23 de octubre de 2020, a través del cual se resuelve que la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, presenta compromiso cognitivo moderado, con alteración de las habilidades motoras, de procesamiento y comunicación, con dependencia severa de un tercero para el desarrollo de las actividades básicas, con pérdida de la capacidad laboral del 75.40%.
- Resolución SUB19851 del 29 de enero de 2021, a través de la cual el Subdirector de Determinación de la Dirección de Prestaciones Económicas de la Administradora Colombiana de Pensiones, denegó el reconocimiento

y pago de una pensión de vejez a favor del señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri al no acreditarse el requisito mínimo de edad por el actor.

- Oficio BZ2020\_10178325-2084202 dirigido al tutelante en el que se indicó que la solicitud presentada el día 8 de octubre de 2020 Radicado No 2020\_10178325, fue recibida y remitida al área correspondiente.
- Historia clínica del actor registrada por la I.P.S COLSUBSIDIO con fecha de atención del 6 de octubre de 2020, control de base de riesgo cardiovascular asintomático, con antecedente de diabetes e hipertensión, con seguimientos clínicos que data del año 2015 y 2016.
- Historial clínico de la señora Olga Gutiérrez Blanco del 17 de febrero de 2021, emitida por la I.P.S COLSUBSIDIO, con registro de control, diagnóstico previo de síndrome antifosfolipido TVP recurrente #2 y prediabetes, con registros paraclínicos del año 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.
- Oficio N° 2565 dirigido a la Notaría 24 del Círculo de Bogotá por parte del Juzgado de Familia de Ejecución de Sentencias, dentro del proceso de interdicción judicial adelantado por el Juez 28 de Familia de Bogotá radicado 2014-0495 que declaró la interdicción por discapacidad mental absoluta de la joven Angie Lorena Gutiérrez, designándose como guardadora legítima a Olga Gutiérrez Blanco.
- Sentencia del 8 de febrero de 2017 emitida por el juzgado 28 de Familia de Bogotá, dentro del proceso de interdicción 2014-0495.
- Declaración de no pensión radicado 2020\_10178325 del 8 de octubre suscrita por el actor.
- Formato Información E.P.S suscrito por el accionante el día 8 de octubre de 2020.
- Formulario autorización o revocatoria, notificación por correo electrónico suscrito por el tutelante el día 8 de octubre de 2020.
- Formato solicitud de prestaciones económicas suscrito por el actor el día 8 de octubre de 2020 radicado 2020\_10178325, con anotación en detalle tipo de riesgo, pensión de vejez.

#### 4.4. CASO CONCRETO

El señor **NICOLÁS ALBERTO GUTIÉRREZ ECHEVERRI** considera vulnerado su derecho fundamental de petición salud, seguridad social, vida en condiciones dignas e integridad física y derecho a la familia por parte de **COLPENSIONES**, por cuanto la entidad ha omitido dar respuesta de fondo al requerimiento elevado el 8 de octubre de 2020 bajo el radicado 2020\_10178325, encaminado a que se efectúe el reconocimiento de una pensión de vejez por hijo inválido.

De las pruebas que obran el expediente se acredita que el actor solicitó una pensión de vejez ante COLPENSIONES mediante solicitud radicada bajo el número 2020\_10178325 el día 8 de octubre de 2020, aportando formato solicitud de prestaciones económicas, formulario autorización o revocatoria y Declaración de no pensión.

Posteriormente, a través de dictamen del 23 de octubre de 2020 COLPENSIONES calificó a la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez en calidad de dependiente del señor Nicolás Alberto Gutiérrez, cuyo resultado arrojó compromiso cognitivo moderado, con alteración de las habilidades motoras, de procesamiento y comunicación, con dependencia severa de un tercero para el desarrollo de las actividades básicas, con pérdida de la capacidad laboral del 75.40%, situación administrativa notificada a través de oficio 2020\_10916445 del 13 de noviembre de 2020.

Finalmente, el día 29 de enero de 2021 el Subdirector de Determinación de la Dirección de Prestaciones Económicas de la Administradora Colombiana de Pensiones, denegó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a favor del señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri al no acreditarse el requisito mínimo de edad, a través de la Resolución SUB19851 del 29 de enero de 2021.

Bajo los supuestos fácticos demostrados, y teniendo en cuenta los argumentos deprecados en el informe presentado por COLPENSIONES, se puede concluir que es cierto que, en la solicitud dentro del Formato de Prestaciones económicas diseñado por la entidad accionada, se demarcó pensión de vejez.

No obstante, de la documental obrante en el proceso también se acredita que el actor solicitó ante COLPENSIONES la calificación de la pérdida de capacidad laboral de su hija dependiente Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, quien ostenta actualmente una incapacidad del 75.40%, es decir, del dictamen realizado por COLPENSIONES el día 23 de octubre de 2020, **durante el transcurso del reconocimiento de la prestación solicitada, se puede evidenciar que la entidad accionada tuvo conocimiento de la situación de dependencia económica de la joven calificada hacia el señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri.**

Por lo anterior, **sí le es exigible a la administradora pensional garantizar coetáneamente al ejercicio del derecho de petición, el principio de favorabilidad en materia laboral que cobija al actor**, ampliando la actuación administrativa con miras a garantizar además de los derechos fundamentales de la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, los fines del Estado colombiano, como sujeto de

especial protección constitucional, quien durante el trámite de reconocimiento pensional a favor del tutelante demostró mediante la suscripción del formulario para el dictamen de pérdida de capacidad laboral, que es beneficiaria y dependiente económica del señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri.

Es así que, COLPENSIONES al tener bajo su responsabilidad la administración de historia laboral de sus afiliados y, de igual forma el manejo de información personal del actor, no puede alegar el desconocimiento de la situación de discapacidad presentada frente a Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez.

Bajo este contexto, la satisfacción frente a la solicitud del señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri implica la realización de un esfuerzo adicional por parte de quien ha sido requerida, consistente en identificar el pedimento, indagar sobre la posibilidad jurídica de acceder en este caso a un beneficio mayor, en razón a las disposiciones legales vigentes y a las condiciones de vida del núcleo familiar del solicitante, implementando todos los medios que estén al alcance de COLPENSIONES y que sean necesarios para resolver de fondo el requerimiento en congruencia a la situación real y actual presentada, todo esto, en aras de garantizar los derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital inmersos dentro de la actuación administrativa.

Es así que por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse **en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial**, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las deficiencias y dificultades administrativas no pueden constituirse en barreras que impidan la realización de los derechos fundamentales de los administrados, como pretende hacerse en el presente caso.

De acuerdo con lo anterior y según lo analizado en la parte considerativa de esta providencia, se configuran los requisitos de procedencia constitucional para el reconocimiento de prestaciones sociales a través de la acción de tutela, pues como bien se precisó en el asunto objeto de análisis, la negativa de COLPENSIONES con relación al reconocimiento de la pensión de vejez por hijo inválido afecta de forma evidente los derechos fundamentales no solo del peticionario si no de su hija en estado de discapacidad con dependencia permanente de un tercero y su esposa Olga Gutiérrez, ya que requieren gastos especiales adicionales para su cuidado e integridad personal con el fin de llevar una vida en condiciones dignas, aunado a que los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan eficaces, ante la inminencia de un perjuicio irremediable teniendo en cuenta las condiciones físicas de la joven discapacitada.

Entonces, a parte de certificarse la condición de discapacidad mental absoluta de su hija Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, a través de dictamen realizado por COLPENSIONES y proceso de interdicción adelantado por el Juez 28 de Familia de Bogotá, radicado 2014-0495, **no hay duda de que con los documentos aportados en la acción tutelar, radicados en su momento ante COLPENSIONES, el accionante demuestra que cumple con los requisitos previstos en el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, para obtener el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en condición de invalidez, pues a través de la Resolución SUB19851 de 29 de enero de 2021 se acreditó un total de 10,918 días laborados, correspondientes a 1,559 semanas cotizadas.**

En razón de lo expuesto, COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales de petición, salud, seguridad social, vida en condiciones dignas y mínimo vital, al negarle al actor el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo inválido, sin tener en cuenta la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, **que hace parte del historial del afiliado**, por lo cual, dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas siguientes**, a la notificación de esta providencia, deberá efectuar un nuevo estudio de la prestación pensional solicitada, teniendo en cuenta la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional del día 23 de octubre de 2020 realizada a la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, identificada con cédula de ciudadanía 1.014.298.990, en calidad de hija del actor.

De otra parte, se deniega la solicitud de amparo frente al derecho a la familia por no acreditarse si quiera de forma sumaria su vulneración o conexión con derecho de carácter fundamental.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO: CONCEDER** la tutela por la vulneración del derecho fundamental de petición, salud, seguridad social, vida en condiciones dignas y mínimo vital presentada por el señor **NICOLÁS ALBERTO GUTIÉRREZ ECHEVERRI**, identificado con C.C. No. 79.232.097, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES**, que dentro de un término no mayor a **48 horas** siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a efectuar nuevo estudio y resolver lo que en derecho corresponda sobre el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo inválido, a favor del señor Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri, teniendo en cuenta la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional realizada por la entidad el día 23 de octubre de 2020 a la joven Angie Lorena Gutiérrez Gutiérrez, identificada con cédula de ciudadanía 1.014.298.990, en calidad de hija del actor.

**TERCERO: DENIÉGUESE** la solicitud de amparo frente al derecho a la familia como se explicó en líneas anteriores.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** a la entidad accionada, al accionante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA**  
**Juez**

**Firmado Por:**

**LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**33cfa5042c21ee38d22220d558d0851fe27126e46d4f8f1c0d5abe78cf8fff3**

Documento generado en 17/03/2021 02:38:50 PM

*Fallo de Tutela*

**Rad. 11001334204720210006300**

*Accionante: Nicolás Alberto Gutiérrez Echeverri*

*Accionada: Colpensiones*

---

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**