



Referencia: Expediente T-7.778.210

Acción de tutela interpuesta por Didima Peña de Sánchez en contra del Banco de la República

Magistrado Ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cinco (5) de abril de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá y por el Juzgado 23 Laboral del Circuito de la misma ciudad, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro de la acción de tutela presentada por Didima Peña de Sánchez, en calidad de guardadora de su hijo Ramiro Sánchez Peña, en contra del Banco de la República.

### I. ANTECEDENTES

#### A. LA DEMANDA DE TUTELA

El 18 de julio de 2019, Didima Peña de Sánchez interpuso acción de tutela<sup>1</sup>, en representación de su hijo Ramiro Sánchez Peña (en adelante, “RSP”), en contra del Banco de la República. Como fundamento de su actuación, alegó

---

<sup>1</sup> Mediante escrito presentado por su apoderado. El poder fue debidamente allegado al proceso. Cuaderno principal. Folios 1-2.

que la citada entidad le desconoció a RSP sus derechos a la vida digna, a la salud, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social<sup>2</sup>, como consecuencia de su decisión de negarle la sustitución pensional, en su condición de hijo inválido y que depende económicamente del causante, la cual considera contraria a derecho, por no tener en cuenta la totalidad de las pruebas que acreditan su invalidez y la fecha de ocurrencia de su estructuración, limitando su examen a los dictámenes de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca (en adelante, “JRCI”). Como pretensión, le solicita al juez de tutela que ordene al Banco de la República otorgar el derecho a la sustitución pensional de RSP, con fundamento en “(...) *las historias clínicas, evaluaciones neuropsicológicas, dictamen de medicina legal y las sentencias que declararon [su] interdicción por discapacidad mental*”.

## **B. HECHOS RELEVANTES**

1. RSP nació el 8 de enero de 1964<sup>3</sup>. Es hijo de Didima Peña de Sánchez y de Julio Sánchez Cruz.
2. RSP es una persona “*incapaz mental absoluta*”, toda vez que padece de un “*retardo mental leve-moderado*”<sup>4</sup> y de “*esquizofrenia paranoide*”<sup>5</sup>, tal y como lo certificaron la E.P.S Seguro Social, el 31 de julio de 1996 y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 28 de agosto de 2009<sup>6</sup>. En el expediente se advierte que tuvo dificultades de aprendizaje, por lo que “*no pudo seguir después [del] 1º de bachillerato*”<sup>7</sup>, que ha dependido económicamente de sus padres, que nunca ha podido trabajar y que “*su afiliación a la seguridad social siempre ha sido en calidad de beneficiario*”<sup>8</sup>. Actualmente no tiene esposa ni hijos.
3. El 19 de abril de 2010, el Juzgado 23 de Familia de Bogotá declaró a RSP “*en interdicción por discapacidad absoluta*”<sup>9</sup> y designó como su guardadora a Didima Peña de Sánchez. Luego, el 22 de noviembre de ese mismo año, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó la citada decisión<sup>10</sup>.
4. El 14 de diciembre de 2014 falleció Julio Sánchez Cruz (padre de RSP<sup>11</sup>). Dicho señor era beneficiario de una pensión de jubilación por parte del Banco de la República desde el 2 de enero de 1984.
5. El 9 de enero de 2015, Didima Peña de Sánchez le solicitó el Banco de la República (i) el reconocimiento y pago de la sustitución pensional y del

---

<sup>2</sup> Cuaderno principal, folios 3-116.

<sup>3</sup> Cuaderno principal, folio 10.

<sup>4</sup> Cuaderno principal, folios 11-13.

<sup>5</sup> Oficio No. 2009-020516-00004 del 28 de agosto de 2009. Cuaderno principal, folios 15-17.

<sup>6</sup> Escrito remitido por vía virtual el 14 de septiembre de 2020 por Didima Peña de Sánchez, págs. 6-9 de 106.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Escrito de impugnación. Cuaderno principal, folio 198.

<sup>9</sup> Cuaderno principal, folios 18-25.

<sup>10</sup> Cuaderno principal, folios 26-31.

<sup>11</sup> Cuaderno principal, folio 41.

seguro de vida, en calidad de cónyuge supérstite; y (ii) que declarara igualmente a RSP como beneficiario de la pensión de jubilación del señor Sánchez Cruz, dada su condición de hijo inválido y que dependía económicamente del causante<sup>12</sup>.

6. Con posterioridad, el 4 de febrero de 2015, se presentó una nueva solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional, impetrada por la señora Luz Dary Suárez Zábala, quien invocó la condición de compañera permanente del señor Sánchez Cruz<sup>13</sup>. Para el efecto, acompañó declaración juramentada que realizó el causante el 30 de mayo de 2014, por medio de la cual (i) afirmó que vive *“en unión marital y bajo un mismo techo desde hace más de 40 años con la señora Luz Dary Suárez”*<sup>14</sup>; (ii) que con ella tiene cuatro hijos; (iii) que está *“casado con la señora Didima Peña de Sánchez, pero [que] no conviv[en] bajo un mismo techo desde hace más de 40 años”*<sup>15</sup>, y que (iv) le provee todo lo necesario a la señora Suárez quien es la única que puede reclamar [su] pensión, ya que es [su] compañera”<sup>16</sup>.

7. El 12 de febrero de 2015, la JRCI determinó que RSP tiene una pérdida de capacidad laboral de 42,55% y que su fecha de estructuración es el 2 de febrero del año en cita<sup>17</sup>.

8. En comunicación del 27 de marzo de 2015<sup>18</sup>, el Banco de la República señaló como beneficiarias de la sustitución pensional, por una parte, a la señora Luz Dary Suárez en un 68,71% y, por la otra, a la señora Didima Peña de Sánchez en un 31,29%. Adicionalmente, negó el reconocimiento de la calidad de beneficiario de RSP, por las siguientes dos razones: (i) porque *“presenta una discapacidad laboral del 42,55%, porcentaje inferior al requerido por la ley”*, y (ii) porque *“la fecha de estructuración de la invalidez (...) (2 de febrero de 2015), es posterior al fallecimiento del causante (14 de diciembre de 2014)”*. finalmente, la entidad *“reconoció el 50% del seguro de vida reglamentario en la misma proporción de la sustitución pensional y el restante 50% a los hijos del señor Sánchez Cruz”*<sup>19</sup>.

9. El 12 de mayo de 2015, Didima Peña de Sánchez le solicitó al Banco de la República nuevamente el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a favor de su hijo<sup>20</sup>. Para acreditar la condición de invalidez de RSP, presentó *“copias de las afiliaciones a salud Nueva EPS”*<sup>21</sup> y *“certificado de incapacidad laboral de fecha de 3 de agosto de 2004”*<sup>22</sup>.

---

<sup>12</sup> Escrito enviado electrónicamente el 14 de septiembre de 2020 por el Banco de la República, pág. 199 de 398.

<sup>13</sup> *Ibídem*, pág. 25 de 398.

<sup>14</sup> Cuaderno principal, folio 172.

<sup>15</sup> *Ibídem*.

<sup>16</sup> *Ibídem*.

<sup>17</sup> Dictamen 79315855. Cuaderno principal, folios 32-35.

<sup>18</sup> Cuaderno principal, folios 39-41.

<sup>19</sup> Todas las citas de este párrafo del cuaderno principal, folios 38 y 39.

<sup>20</sup> Cuaderno principal, folios 90-92.

<sup>21</sup> Cuaderno principal, folio 92.

<sup>22</sup> *Ibídem*.

10. El 25 de mayo de 2015, el Banco de la República negó nuevamente la solicitud de la señora Peña de Sánchez<sup>23</sup>. Al respecto, reiteró que, de acuerdo con el dictamen de la JRCI, RSP no cumple con los requisitos legales para ser beneficiario de la sustitución pensional.

11. Más adelante, el 24 de octubre de 2018, la JRCI examinó de nuevo a RSP y determinó que tiene una pérdida de capacidad laboral del 51% y que su fecha de estructuración de invalidez es el 5 de octubre de 2017<sup>24</sup>.

12. Con fundamento en lo anterior, el 22 de mayo de 2019, Didima Peña de Sánchez volvió a solicitarle al Banco de la República que reconozca la sustitución pensional en favor de RSP<sup>25</sup>. Esta vez aportó el dictamen de la JRCI del 24 de octubre de 2018<sup>26</sup>. Adicionalmente, presentó el historial clínico de su hijo, en el que se le diagnostica con “*retardo mental leve-moderado*”<sup>27</sup> y con “*esquizofrenia paranoide*”<sup>28</sup>, junto con el dictamen del Instituto de Medicina Legal del 31 de julio de 1996 y las sentencias de interdicción del 19 de abril y 22 de noviembre de 2010, proferidas por el Juzgado 23 de Familia de Bogotá y la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, respectivamente.

13. El 4 de julio de 2019, el Banco de la República negó una vez más la solicitud de la accionante<sup>29</sup>. En esta oportunidad, señaló que, si bien con el nuevo dictamen de la JRCI, RSP “*tiene una incapacidad superior al 50%*”, lo cierto es que “*la fecha de estructuración (...) es posterior al fallecimiento del pensionado*”<sup>30</sup>. Por lo anterior, concluyó que no hay lugar al reconocimiento de la sustitución pensional en calidad de hijo inválido.

### **C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA Y DE LOS TERCEROS CON INTERÉS**

#### Banco de la República

14. El Banco de la República solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción, al considerar que no cumple con el requisito de subsidiariedad. A juicio de la entidad, “*el escenario judicial propicio para dirimir las controversias planteadas por la accionante es el proceso ordinario ante los Jueces Laborales del Circuito*”<sup>31</sup>, sobre todo porque (ii) “*no acredita la existencia de un perjuicio irremediable*”<sup>32</sup>.

---

<sup>23</sup> Escrito enviado electrónicamente el 14 de septiembre de 2020 por el Banco de la República, pág. 164 de 398.

<sup>24</sup> Cuaderno principal, folios 36-38.

<sup>25</sup> Cuaderno principal, folios 93-96.

<sup>26</sup> Cuaderno principal, folios 36-38.

<sup>27</sup> Cuaderno principal, folios 11-13.

<sup>28</sup> Oficio No. 2009-020516-00004 del 28 de agosto de 2009. Cuaderno principal, folios 15-17.

<sup>29</sup> Cuaderno principal, folio 89.

<sup>30</sup> *Ibídem*.

<sup>31</sup> Cuaderno principal, folio 148.

<sup>32</sup> *Ibídem*.

15. En subsidio, la entidad accionada sostiene que el juez de tutela debe negar la acción, toda vez que no se vulneraron los derechos fundamentales de RSP. En particular, argumentó que no cumplía con los requisitos legales para obtener la pensión solicitada, pues “*no contaba para la fecha del fallecimiento del causante [,] con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%*”<sup>33</sup>.

#### Luz Dary Suárez Zábala

16. La señora Luz Dary Suárez sostuvo que “*las pretensiones de la (...) acción de tutela no están llamadas a prosperar*”<sup>34</sup>, ya que RSP no cumple con los requisitos legales para ser beneficiario de la sustitución pensional, en la medida en que la fecha de estructuración de la pérdida de su capacidad laboral (2 de febrero de 2015), es posterior al momento en que se produjo el fallecimiento del pensionado (14 de diciembre de 2014).

### **D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN Y TRÁMITE POSTERIOR A LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

#### Sentencia de primera instancia: Sentencia proferida por el Juzgado 23 Laboral del Circuito de Bogotá D.C.<sup>35</sup>

17. El Juzgado 23 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., en sentencia del 30 de septiembre de 2019<sup>36</sup>, resolvió “*negar por improcedente la acción de tutela impetrada*”<sup>37</sup>. No obstante, el Juzgado indicó que “*la acción de tutela sí resulta procedente para reconocer la pensión de sobreviviente teniendo en cuenta la condición de hijo discapacitado*”<sup>38</sup> de RSP. A su turno, consideró que “*no es posible acceder al reconocimiento pensional*”<sup>39</sup>, pues al momento de la muerte del causante, RSP “*no ostentaba la calidad de discapacitado*”<sup>40</sup>. Para fundamentar su decisión, la citada autoridad invocó los dos dictámenes por medio de los cuales se determinó la pérdida de capacidad laboral y se fijó como fechas de estructuración de la invalidez el 2 de febrero de 2015 y luego el 5 de octubre de 2017, mientras el causante murió el 14 de diciembre de 2014.

#### Impugnación<sup>41</sup>

<sup>33</sup> Cuaderno principal, folio 150.

<sup>34</sup> Cuaderno principal, folio 169.

<sup>35</sup> Cuaderno principal, folios 160-166.

<sup>36</sup> El 13 septiembre de 2019, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró la nulidad de todo lo actuado, incluyendo la sentencia de primera instancia del 30 de julio de 2019, pues la señora Luz Dary Suárez Zabala debía ser llamada al trámite, en los términos del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, por ser un tercero con interés legítimo. Por ende, devolvió el expediente al juzgado de origen. Cuaderno principal, folios 137-139.

<sup>37</sup> Cuaderno principal, folio 166.

<sup>38</sup> Cuaderno principal, folio 163.

<sup>39</sup> Cuaderno principal, folio 165.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Cuaderno principal, folios 190-198.

18. El 10 de octubre de 2019, Didima Peña de Sánchez, por medio de apoderado, impugnó la sentencia de primera instancia. A su juicio, el Juzgado desconoció la especial protección que el Estado debe brindarle a las personas en situación de discapacidad. Afirmó que tal obligación se traduce en la libertad probatoria para demostrar la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez. También alegó que el Juzgado omitió valorar la totalidad de las pruebas aportadas al proceso. En particular, no tuvo en cuenta “*la historia clínica, [el] dictamen de medicina legal, [ni la] sentencia de declaración interdicción*”<sup>42</sup>. Estos elementos, a su juicio, avalan que la pérdida de la capacidad laboral de RSP se dio a partir del año 1996.

19. Finalmente, sostiene que la actitud omisiva del Banco de la República persiste, por lo que pide que se protejan de manera definitiva los derechos de RSP o, en subsidio, que se amparen transitoriamente, “*mientras el guardador adelanta las gestiones pertinentes para su obtención por vía ordinaria*”<sup>43</sup>.

20. Sentencia de segunda instancia: Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral<sup>44</sup>

21. El 25 de noviembre de 2019, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró que la acción de tutela es improcedente, pues, en su criterio, no cumple con el requisito de subsidiariedad, por una parte, porque el medio de defensa judicial idóneo para el reconocimiento de la sustitución pensional es el proceso ordinario y, por la otra, porque “*no se acredita con las pruebas allegadas [la] configuración de un perjuicio irremediable*”<sup>45</sup>. En virtud de lo anterior, y pese a que el examen se limita a la procedencia del amparo, el Tribunal decidió “*confirmar la sentencia impugnada*”<sup>46</sup>.

## **E. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN**

22. Por medio del auto del 14 de febrero de 2020, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos dispuso la selección para revisión del presente asunto y la asignación de la sustanciación a la Sala de Revisión Número 3, presidida por el Magistrado Alejandro Linares Cantillo<sup>47</sup>.

23. Durante el trámite del presente proceso, con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia derivada por el COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos desde el 16 de marzo de 2020<sup>48</sup> hasta el 30 de julio del año en cita<sup>49</sup>, los cuales volvieron a correr a

---

<sup>42</sup> Cuaderno principal, folio 197.

<sup>43</sup> Cuaderno principal, folio 198.

<sup>44</sup> Cuaderno principal, folios 202-211.

<sup>45</sup> Cuaderno principal, folio 209.

<sup>46</sup> Cuaderno principal, folio 211.

<sup>47</sup> Cuaderno de revisión, folios 11-21.

<sup>48</sup> Inicialmente, por medio de Acuerdo PCSJZ20-11517. Este fue prorrogado por medio de los Acuerdos PCSJZ20-11521, PCSJZ20-11526, PCSJZ20-11532, PCSJZ20-11546, PCSJZ20-11549 y PCSJZ20-11556. Esta suspensión afecta los términos de los procesos de revisión de tutela.

partir de esta última fecha. Por otra parte, con el fin de contar con nuevos elementos de juicio, en Auto del 7 de septiembre de 2020<sup>50</sup>, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, se decretaron las siguientes pruebas:

**“PRIMERO. OFICIAR**, por medio de la Secretaría General, a **DÍDIMA PEÑA SÁNCHEZ**, para que, en el término de tres (3) días hábiles a partir del recibo de la presente comunicación, informe, con el debido sustento documental:

- a) Si ha adelantado *“las gestiones pertinentes para la obtención de la pensión por la vía ordinaria”*. En caso afirmativo, indique en qué estado se encuentra esa reclamación.
- b) ¿Por qué razón y en qué medida considera que Ramiro Sánchez Peña se encuentra ante ocurrencia de un perjuicio grave e inminente?
- c) Si Ramiro Sánchez Peña dependía económicamente de su padre, el señor Julio César Sánchez Cruz.
- d) Si Ramiro Sánchez Peña cuenta actualmente con algún ingreso económico, si está afiliado al sistema de seguridad social y en qué régimen.
- e) ¿Quiénes componen su núcleo familiar?
- f) Actualmente de qué actividades o labores deriva su sustento el núcleo familiar, y si alguno de sus miembros posee bienes inmuebles o declara renta.
- g) El estado actual de la solicitud y los trámites que ha realizado ante el Banco de la República para la obtención de la pensión de sobrevivientes a favor de Ramiro Sánchez Peña. Para esos efectos, se solicita que acompañe a su respuesta los documentos que ha aportado a dicho proceso.
- h) ¿Cuál fue la última decisión de la [JRCI] en relación con la pérdida de la capacidad laboral de Ramiro Sánchez Peña? Para esos efectos, se solicita que allegue copia de la documentación del proceso de calificación de la pérdida de la capacidad laboral de Ramiro Sánchez Peña.

**SEGUNDO. OFICIAR**, por medio de la Secretaría General, al **BANCO DE LA REPÚBLICA**, para que, en el término de tres (3) días hábiles a partir del recibo de la presente comunicación, informe a este Despacho:

- a) ¿A quién le corresponde calificar la incapacidad de quien pretende ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes?

---

<sup>49</sup> Por medio del Acuerdo PCSJZ20-11567, el Consejo Superior de la Judicatura decidió levantar la suspensión de términos judiciales a partir del 1º de julio de 2020. Luego, mediante Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, dicha corporación previó que la suspensión de términos se prorrogaría hasta el 30 de julio de 2020.

<sup>50</sup> Mediante auto del 24 de septiembre de 2020, considerando que no se habían recibido todas las pruebas solicitadas, el magistrado ponente requirió a las partes para que dieran cumplimiento a lo ordenado en el auto del 7 de septiembre de 2020.

b) ¿Qué solicitudes formuló ante el Banco de la República la señora Dídima Peña Sánchez para obtener la pensión de sobrevivientes a favor de Ramiro Sánchez Peña, y cuáles fueron los documentos que allegó con cada una de tales solicitudes?

c) ¿Cuál es el trámite que debe seguir ante el Banco de la República quien solicite la pensión de sobrevivientes en su calidad de hijo en condición de discapacidad que dependía económicamente del causante? d) ¿Qué documentos debe presentar ante el Banco de la República quien reclame la pensión de sobrevivientes en su calidad de hijo en condición de discapacidad que dependía económicamente del causante?

**TERCERO. OFICIAR**, por medio de la Secretaría General, a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA** para que, en el término de tres (3) días hábiles a partir del recibo de la presente comunicación, informe a este Despacho:

a) ¿Cómo se determina la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de una persona?

b) ¿Cómo determinó la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral de Ramiro Sánchez Peña en sus dictámenes (i) 79315855-6782 del 24 de octubre de 2018 y (ii) 2009-020516-00004 del 28 de agosto de 2009, y cómo se explica ese resultado?

24. De acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte, en auto del 24 de septiembre de 2020, la Sala de Revisión decidió suspender los términos del proceso, “*por (...) tres (3) meses, contados a partir del momento en que se alleguen las pruebas*”. De conformidad con auto del 26 de noviembre del año en cita, se aclaró que la suspensión comenzó a correr el 30 de septiembre de 2020, día siguiente a la fecha en que fue allegada la última de las informaciones solicitadas.

Datos suministrados por la señora Didima Peña de Sánchez<sup>51</sup>

25. El 14 de septiembre de 2020, Didima Peña de Sánchez dio respuesta a la información requerida. En concreto, manifestó lo siguiente: Primero, aclaró que a la fecha “*no ha presentado demanda por la vía ordinaria para la obtención de la pensión*”<sup>52</sup>. Segundo, manifestó que, de conformidad con la calificación de invalidez realizada por el ISS, RSP perdió su capacidad laboral el 31 de julio de 1996. Argumentó que todos los exámenes médicos y los conceptos de los especialistas en psiquiatría de la Clínica Santo Tomás y de Medicina Legal certificaron que, desde tal fecha, tiene “*esquizofrenia con retardo mental*”<sup>53</sup>. Tercero, sostiene que su hijo “*siempre dependió de su padre (...) quien proveía una cantidad de dinero mensual*”. Cuarto, señaló que RSP “[n]o cuenta con ningún ingreso económico (...) [y] nunca en su vida lo

<sup>51</sup> Todas las citas conforme a escrito remitido por vía virtual.

<sup>52</sup> Escrito remitido por vía virtual el 14 de septiembre de 2020 por Didima Peña de Sánchez, págs. 1 de 106.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

ha [tenido,] porque [nunca ha contado] (...) con un vínculo laboral”. Actualmente, su sustento depende de “la mensualidad que [ella] recibe de la pensión de sobreviviente que paga el Banco de la República”<sup>54</sup>. Y, quinto, indicó que su hogar está constituido adicionalmente por un hermano de RSP, quien no trabaja.

26. El 29 de septiembre de 2020, Didima Peña de Sánchez se pronunció sobre la respuesta del Banco de la República<sup>55</sup>. De manera particular, cuestionó que, para efectos de determinar la invalidez de RSP, la entidad accionada únicamente hubiese valorado el dictamen de la JRCI y desestimado las demás pruebas aportadas. Al respecto, alegó que (i) la sentencia judicial en el proceso de interdicción es suficiente para concluir su hijo “[es] interdicto por demencia [y] es un incapaz absoluto”<sup>56</sup> y a ello se agrega (ii) el dictamen de Medicina Legal, en el que se evidencia que RSP padece de esquizofrenia, no puede “manejar y administrar sus bienes y disponer de ellos” y requiere “tratamiento psiquiátrico ambulatorio e intrahospitalario”<sup>57</sup>. En su criterio, estos elementos de juicio, en su conjunto, demuestran que “la pérdida de capacidad laboral y [la] fecha de estructuración [es] anterior al fallecimiento del causante”<sup>58</sup>.

#### Información suministrada por el Banco de la República<sup>59</sup>

27. En oficio del 14 de septiembre de 2020, el Banco de la República contestó a las preguntas formuladas por el Magistrado Ponente<sup>60</sup>. Por una parte, indicó que, para el reconocimiento de una prestación económica de origen común, solo se puede tener en cuenta el dictamen proferido por Colpensiones o por la JRCI, pues las EPS únicamente certifican los casos de invalidez, dentro de sus planes de cobertura, “(...) pero no en lo que respecta a la decisión [de otorgar] prestaciones económicas (...) [,] indemnizaciones o pensiones por invalidez de origen profesional o común”<sup>61</sup>.

28. Y, por la otra, señaló que el 5 de abril de 2016, se reconoció inicialmente la sustitución pensional a favor de la señora Didima Peña de Sánchez, en calidad de cónyuge (20,98%), y de Luz Dary Suárez Zabala, en calidad de compañera permanente (29,02%), y “dejó en suspenso el 50% que le pudiere corresponder a los hijos mayores de edad con discapacidad”<sup>62</sup>. En este punto explicó que, tanto RSP como su hermano, Alejandro Sánchez Peña<sup>63</sup>, hubieran podido acceder a ese porcentaje de haber aportado “registro civil de nacimiento, documentos de identidad, dictamen de pérdida de capacidad laboral [y] sentencia de interdicción judicial”<sup>64</sup>. Sin embargo, reiteró que RSP

<sup>54</sup> Todas las citas corresponden a la página 2 del escrito del 14 de septiembre.

<sup>55</sup> Escrito remitido por vía virtual el 29 de septiembre de 2020 por Didima Peña de Sánchez.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 1 de 2.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pág. 2 de 2.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Todas las citas conforme al escrito remitido por vía virtual.

<sup>60</sup> Escrito enviado electrónicamente el 14 de septiembre de 2020 por el Banco de la República.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pág. 1 de 398.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 6 de 398.

<sup>63</sup> En ninguna actuación consta que se haya reclamado la sustitución pensional en su favor.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

no acreditó la totalidad de los requisitos para ser beneficiario de la sustitución pensional, pues la fecha de estructuración de su pérdida de la capacidad laboral es posterior a la muerte del causante; mientras que, respecto de su hermano, expuso que *“no presentó ante el Banco, documentos para acreditar el derecho a la sustitución pensional en calidad de hijo inválido”*<sup>65</sup>. Por ello, actualmente la sustitución pensional está reconocida a favor de las señoras Didima Peña de Sánchez (31,29%) y Luz Dary Suárez Zabala (68,71%).

29. El 29 de septiembre de 2020, el representante legal del Banco de la República dio alcance a su escrito anterior<sup>66</sup>. Primero, reiteró que RSP no cumple con los requisitos para ser beneficiario de la sustitución pensional. Al respecto, insistió en el argumento de que, para la fecha de la muerte del causante, *“no se encontraba estructurada la invalidez que hoy padece”*<sup>67</sup>. Segundo, manifestó que la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela exige que el actor acuda al *“proceso ordinario ante la jurisdicción competente [,] con el fin de que se dirima la controversia en cuanto al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes”*<sup>68</sup>, sobre todo cuando han pasado más de cinco años sin que se proceda en tal sentido.

#### Información suministrada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca<sup>69</sup>

30. En oficio del 16 de septiembre de 2020, el apoderado de la JRCI dio respuesta a las preguntas formuladas por el Magistrado Ponente<sup>70</sup>. Primero, expuso que *“la fecha de estructuración es aquella en [la] que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente”*<sup>71</sup>. Esta fecha se identifica con fundamento *“en la historia clínica, los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica y puede ser anterior o corresponder a la fecha de la declaratoria de la pérdida de la capacidad laboral”*<sup>72</sup>. Para la entidad, cuando *“no existe historia clínica, [la fecha] se debe apoyar en la historia natural de la enfermedad”*<sup>73</sup>.

31. Segundo, señaló que el 12 de octubre de 2015, diagnosticó a RSP con *“esquizofrenia paranoide con una pérdida de capacidad laboral del 42,55% con fecha de estructuración del 2 de febrero de 2015”*<sup>74</sup>. Según explicó, tal fecha *“corresponde a la valoración médica y psicológica”*<sup>75</sup> realizada en ese momento.

---

<sup>65</sup> *Ibídem.*

<sup>66</sup> Escrito remitido por vía virtual el 29 de septiembre de 2020 por el Banco de la República.

<sup>67</sup> *Ibídem.*, pág. 2 de 13.

<sup>68</sup> *Ibídem.*

<sup>69</sup> Todas las citas conforme a escrito remitido por vía virtual.

<sup>70</sup> Escrito remitido por vía virtual el 16 de septiembre de 2020 por la JRCI.

<sup>71</sup> *Ibídem.*, pág. 1 de 3.

<sup>72</sup> *Ibídem.*, pág. 2 de 3.

<sup>73</sup> *Ibídem.*

<sup>74</sup> *Ibídem.*

<sup>75</sup> *Ibídem.*

32. Tercero, precisó las razones del dictamen del 24 de octubre de 2018. Al respecto, manifestó que, en el control de psiquiatría realizado en el 2012, “*el paciente tenía una adecuada adherencia y respuesta al tratamiento recibido, siendo la pérdida de capacidad laboral inferior al 50%*”<sup>76</sup>. Luego, “[e]n control de octubre de 2016, se registr[ó] mayor adherencia al tratamiento, con adecuado control sintomático, sin síntomas psicóticos activos, ni afectivos”<sup>77</sup>. Finalmente, en el control por psiquiatría del 5 de octubre de 2017, el estado clínico del paciente persistía, “*pese a tratamiento curativo instaurado*”<sup>78</sup>. Con base en este último estudio, se determinó que, desde dicho momento, “*(...) el paciente se encontraba en estado de invalidez, [por tener] pérdida de capacidad laboral mayor o igual al 50%*”<sup>79</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

33. La Sala Tercera de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 14 de febrero de 2020 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos<sup>80</sup>.

### B. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

34. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, para la procedencia de la acción de tutela en un caso concreto debe analizarse (i) si la persona respecto de la cual se predica la vulneración es titular de los derechos invocados –*legitimación por activa*–; (ii) si la presunta vulneración puede predicarse respecto de la entidad o persona accionada –*legitimación por pasiva*–; (iii) si la tutela fue interpuesta en un término prudente y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos –*inmediatez*–; y (iv) si el presunto afectado dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable –*subsidiariedad*–.

35. Teniendo en cuenta lo anterior, antes de abordar el estudio de fondo del caso bajo examen, la Sala analizará la procedencia de la acción de tutela en el asunto objeto de conocimiento. En particular, definirá si el amparo propuesto es o no procedente para cuestionar los actos por medio de los cuales el Banco de la República negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional, con base en que los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral proferidos por la JRCI determinaron que la fecha de estructuración de la invalidez de RSP es posterior a la del fallecimiento del causante.

---

<sup>76</sup> *Ibídem.*

<sup>77</sup> *Ibídem.*

<sup>78</sup> *Ibídem.*

<sup>79</sup> *Ibídem.*

<sup>80</sup> Cuaderno de revisión, folios 11-21.

## Procedencia de la acción de tutela - Caso concreto

36. *Legitimación por activa*: El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela puede ser instaurada por la persona directamente afectada o por quien actúe en su nombre. En desarrollo del citado mandato, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé que la persona puede actuar “*por sí misma o a través de representante*”. Por otra parte, el artículo 15 de la Ley 1306 de 2009 señala que “[*q*]uienes padezcan discapacidad mental absoluta son incapaces absolutos” y, por tal razón, el artículo 88 de la misma ley dispone que se nombrará un curador que lo representará “*en todos los actos judiciales y extrajudiciales que le conciernan, con las excepciones de ley*”.

37. En este caso, la señora Didima Peña de Sánchez actúa como representante de RSP. En efecto, como se indicó anteriormente, el Juzgado 23 de Familia de Bogotá y la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad declararon a RSP “*en interdicción por discapacidad absoluta*”<sup>81</sup> y designaron como guardadora a la citada señora Didima Peña de Sánchez. En estos términos, la Sala constata que ella está legitimada en la causa por activa para representar a RSP e interponer en su nombre la presente tutela<sup>82</sup>.

38. *Legitimación por pasiva*: El artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública que haya violado, viole o amenace con violar un derecho fundamental. Al mismo tiempo prevén la posibilidad de interponer la acción contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos en el citado artículo de la Constitución y desarrollados en el artículo 42 del referido Decreto. Por lo anterior, la Corte ha sostenido que, para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva, es necesario acreditar dos supuestos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo, y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión<sup>83</sup>.

39. En el asunto bajo examen, la Sala considera satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva, pues la acción de tutela se dirige en contra del Banco de la República, como persona jurídica de derecho público<sup>84</sup>, es

---

<sup>81</sup> Cuaderno principal, folios 18-25.

<sup>82</sup> La Ley 1996 de 2019, que derogó el régimen de incapacidad previsto en la Ley 1306 de 2009, prevé que “[*t*]odas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y obligaciones, y tienen capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos”. Sin embargo, la misma ley dispone que ese reconocimiento de la capacidad legal aplicará “*para las personas bajo medidas de interdicción o inhabilitación anteriores a la promulgación de la presente ley, una vez se hayan surtido los trámites señalados en el artículo 56 de la misma*”. Sin embargo, esa ley no es aplicable al caso concreto porque entró en vigencia el 26 de agosto de 2019, esto es, con posterioridad a la fecha en la que la ciudadana interpuso su acción de tutela (18 de julio de 2019).

<sup>83</sup> Sobre el particular, en la sentencia T-1001 de 2006 se expuso: “*la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)*”.

<sup>84</sup> Artículo 371 de la Constitución. Sobre el particular, se puede consultar la sentencia T-712 de 2017.

decir, se invoca su condición de autoridad pública, conforme a la conceptualización que se ha realizado de su noción, a partir del artículo 86 de la Constitución<sup>85</sup>. Por lo demás, la conducta que se señala como transgresora de los derechos se vincula directamente con su capacidad de acción, toda vez que es la entidad que, con base en la existencia de un régimen especial<sup>86</sup>, es competente para reconocer y pagar la sustitución pensional que solicita la accionante, al tener bajo su cargo la pensión de jubilación que en su momento se otorgó al señor Julio Sánchez Cruz, de suerte que, precisamente, es con ocasión de la negativa a conceder la prestación solicitada que se sustenta la supuesta vulneración de los derechos a la vida digna, a la salud, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social, que se alegan en la demanda de tutela.

40. *Inmediatez*: El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela *podrá* ser ejercida “*en todo momento*”. Por esta razón, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que no es posible consagrar un término o plazo de caducidad para instaurarla<sup>87</sup>. Con todo, la Corte también ha señalado que, dada su vocación de ser un instrumento para dar una respuesta inmediata a una hipótesis de violación o amenaza de los derechos, su naturaleza se desdibujaría de admitirse su uso en un intervalo de tiempo que no resulte prudente y razonable, luego de acaecidos los hechos que motivan su ejercicio<sup>88</sup>. Es decir, que su interposición se habilita cuando existe una amenaza que requiera de una intervención urgente del juez constitucional para proteger uno o varios derechos fundamentales<sup>89</sup>. Así las cosas, al no existir un término definido, la relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador debe ser objeto de valoración en cada caso concreto, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>90</sup>.

41. En el caso bajo examen, la Sala observa que la acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez. En efecto, Didima Peña de Sánchez interpuso la acción de tutela el día 18 de julio de 2019, luego de la negativa proferida el 4 de julio del año en cita por el Banco de la República, con miras a reconocer y pagar la sustitución pensional a favor de RSP, solicitud que se fundamentó en la última valoración realizada el 24 de octubre de 2018 por la JRCI, y a la

---

<sup>85</sup> En sentencia T-162 de 1998 se explicó que: “*Para el acceso a mecanismos judiciales concebidos para la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso de la acción de tutela entre nosotros, por ‘autoridades públicas’ deben entenderse todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares*”.

<sup>86</sup> De manera general, el artículo 3 de la Ley 31 de 1992 establece que “*El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio*”. De manera particular, el artículo 45 de dicha ley señala que “*por la especial naturaleza y cuidado de las funciones que tiene que cumplir, el Banco de la República contará con un sistema de seguridad propio cuya organización y funcionamiento se determinará en los estatutos que expida el Gobierno*”. En este sentido, el artículo 46 del Decreto 2520 establece que el régimen laboral, prestacional y de la seguridad social de los empleados del Banco de la República se rige por el “*régimen laboral propio establecido en la Ley 31 de 1992, en estos Estatutos, en el reglamento interno de trabajo, en la Convención Colectiva, en los contratos de trabajo y en general a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales de dicha ley y estos Estatutos*”. Dicho decreto prevé también que “*Las relaciones entre el Banco y sus pensionados continuarán igualmente regulándose por el Código Sustantivo del Trabajo, con las modalidades y peculiaridades del mismo régimen jurídico del Banco*”.

<sup>87</sup> Sentencia C-543 de 1992.

<sup>88</sup> Sentencias SU-961 de 1999 y T-291 de 2017.

<sup>89</sup> Sentencia SU-108 de 2018.

<sup>90</sup> Sentencia T-606 de 2004.

cual se agregó, en petición de la señora Peña de Sánchez del 22 de mayo de 2019, la historia clínica de RSP, el dictamen del Instituto de Medicina Legal del 31 de julio de 1996 y las sentencias de interdicción dictadas por los jueces de familia.

42. De esa manera, entre la fecha en que fue negada la última solicitud y aquella en que se interpuso la acción de tutela transcurrieron tan solo 14 días, plazo que se considera prudente y razonable para el ejercicio del amparo constitucional<sup>91</sup>.

43. *Subsidiariedad de la acción de tutela*: De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es (i) improcedente si existe un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no existe el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados<sup>92</sup>. A esta regla general, se adicionan dos hipótesis específicas que se derivan de la articulación de los citados conceptos, conforme a las cuales: (ii) *el amparo es procedente de forma definitiva*, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y, por el contrario, es (iii) *procedente de manera transitoria*, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable.

44. Un mecanismo judicial es *idóneo*, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es *eficaz*, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados<sup>93</sup>. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral.

45. De acuerdo con lo anterior, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones económicas de carácter pensional, principalmente por dos razones. Primero, porque se trata de un asunto supeditado al cumplimiento de unos requisitos definidos previamente en la ley<sup>94</sup>. Segundo, porque existen otros medios judiciales para tal propósito. Por una parte, la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social es competente para conocer de “[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras”<sup>95</sup>. Y, por la otra, la Jurisdicción de lo

---

<sup>91</sup> Sentencia T-295 de 2018.

<sup>92</sup> Esta Corte ha desarrollado el concepto de *perjuicio irremediable* y ha establecido que para su configuración se requiere la concurrencia de los elementos de *gravedad, inminencia, urgencia e impostergabilidad*.

<sup>93</sup> Sentencia T-211 de 2009.

<sup>94</sup> Sentencia T-352 de 2019.

<sup>95</sup> El Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, artículo 2. Además, en el artículo 11 se indica que: “*Competencia en los procesos contra las entidades del sistema de seguridad social integral. En los*

Contencioso Administrativo está habilitada para dar trámite a los procesos “relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”<sup>96</sup>.

46. No obstante lo anterior, la Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de la sustitución pensional, cuando (i) se verifica que “su falta de otorgamiento ha generado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular de su derecho al mínimo vital; (ii) se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado tendiente a obtener la salvaguarda de sus derechos; y (iii) aparecen acreditadas las razones por las cuales el medio ordinario de defensa judicial es ineficaz para lograr la protección integral de los derechos presuntamente afectados o, en su lugar, se está en presencia de un perjuicio irremediable”<sup>97</sup>. Y, adicionalmente, se constata que “(iv) (...) en el trámite de la acción de tutela –por lo menos sumariamente– se cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada”<sup>98</sup>.

47. Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera pacífica varios criterios que permiten evaluar si, en los asuntos en los que se solicita el reconocimiento y pago de una pensión, los otros medios judiciales son idóneos y eficaces para ejercer la defensa material de los derechos, de conformidad con las particularidades del caso concreto<sup>99</sup>. Precisamente, se ha dicho que el juez constitucional debe valorar, entre otros, (i) la edad del accionante, puesto que las personas de la tercera edad y los menores son, en principio, sujetos de especial protección constitucional; (ii) su estado de salud y las condiciones de vulnerabilidad en las que pueda encontrarse; (iii) la composición de su núcleo familiar; (iv) las circunstancias económicas que lo rodean; (v) el hecho de haber agotado cierta actividad administrativa y judicial tendiente a obtener el derecho; (vi) el tiempo transcurrido entre la primera solicitud y el momento de radicación del amparo constitucional; (vii) el grado de formación escolar del accionante y el posible conocimiento que tenga sobre la defensa de sus derechos; y (viii) la posibilidad de que se advierta, sin mayor discusión, la titularidad sobre las prestaciones reclamadas.

48. De acuerdo con lo anterior, la posibilidad de otorgar una protección constitucional en materia pensional es excepcional y no se orienta a soslayar los medios judiciales ordinarios con que cuenta el accionante, sino a garantizar la efectividad de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital, conforme lo dispone el artículo 2 de la Constitución, en el que se consagra como fin del Estado garantizar la efectividad de los derechos constitucionales. Por lo tanto, le corresponde al juez examinar en cada caso los criterios

---

*procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante”.*

<sup>96</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 104.4.

<sup>97</sup> Sentencias T-249 de 2006, T-055 de 2006, T-851 de 2006, T-1046 de 2007, T-597 de 2009 y T-427 de 2011.

<sup>98</sup> Sentencias T-071 de 2019, T-616 de 2019 y T-340 de 2018.

<sup>99</sup> Estos requisitos fueron sistematizados por la Corte en la sentencia T-634 de 2002 reiterada, entre otras, por las sentencias T-050 de 2004, T-159 de 2005 y T-079 de 2016.

previamente expuestos, ya que, en varias ocasiones, el derecho que se reclama podría convertirse en el único medio que tienen las personas para garantizar para sí mismos su subsistencia y, por ende, lograr una vida digna<sup>100</sup>.

49. En el presente caso, aun cuando es posible recurrir a la acción ordinaria laboral para resolver, en principio, la causa planteada<sup>101</sup>, ella –a juicio de esta Sala de Revisión– no resulta eficaz, dadas las especiales circunstancias en las que se halla el tutelante y que se exponen a continuación:

50. Primero, RSP es un sujeto de especial protección constitucional<sup>102</sup>, el cual se encuentra en situación de vulnerabilidad. En efecto, se trata de una persona “*incapaz mental absoluta*”, ya que padece de “*retardo mental leve-moderado*”<sup>103</sup> y de “*esquizofrenia paranoide*”<sup>104</sup>. Por su discapacidad, su vida personal, social y familiar se ha visto limitada ante la existencia de distintas barreras, las cuales han conducido –entre otras– a la dependencia económica respecto de sus padres, pues nunca ha podido trabajar.

51. Segundo, RSP igualmente se halla en situación de vulnerabilidad por su situación económica. Según consta en el expediente, él no tiene ingresos propios y no podrá adelantar ninguna actividad laboral en el futuro, al tener una pérdida de capacidad superior al 50%. Depende, hoy en día, totalmente de su madre, por quien está afiliado al régimen contributivo de salud en calidad de beneficiario. Esta última tiene 84 años, presenta dificultades en salud y su único ingreso es la sustitución pensional que recibe mensualmente, cuyo valor no supera la suma de dos millones trescientos mil pesos<sup>105</sup>. Su hermano, quien también vive con ellos, sufre de poliomielitis y tampoco trabaja. De modo que, el otorgamiento de la prestación reclamada se vincula de forma directa con la salvaguarda de los derechos invocados, en particular, con el derecho al mínimo vital.

52. Tercero, por intermedio de su representante legal, RSP ha realizado todas las actuaciones administrativas a su disposición para lograr la obtención del derecho reclamado. Como lo manifestó el Banco de la República, la señora Didima Peña presentó nueve solicitudes “*tendientes al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de (...) [RSP]*”<sup>106</sup>, por lo que se ha mostrado diligente y ha insistido en el carácter apremiante de la prestación solicitada.

---

<sup>100</sup> Sentencias T-200 de 2011 y T-165 de 2016.

<sup>101</sup> La Jurisdicción Ordinaria Laboral es la habilitada para conocer de esta controversia, al tener la competencia general y residual en materia de controversias relativas a la seguridad social “*que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos*”. Como se señaló, el artículo 104.4 del CPACA dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de los casos “*relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público*”. Este caso, como se advierte de los antecedentes, no se enmarca dentro de una controversia legal y reglamentaria, pues tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos para acceder a la sustitución pensional, bajo el régimen legal propio asumido por el Banco de la República.

<sup>102</sup> Esta Corte ha manifestado que las personas en condición de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. Ver, por ejemplo, sentencia T-426 de 2019.

<sup>103</sup> Cuaderno principal, folios 11-13.

<sup>104</sup> Oficio No. 2009-020516-00004 del 28 de agosto de 2009. Cuaderno principal, folios 15-17.

<sup>105</sup> El último recibo de consignación que se conoce es de \$ 2.228.426.

<sup>106</sup> Oficio No. DSGH-CA-26055-2020, 14 de septiembre de 2020. Aportado de manera electrónica.

53. Finalmente, esta Sala considera que, más allá de la discusión respecto del momento de estructuración de la invalidez, se advierte que, en principio, no existen oposiciones adicionales al otorgamiento del derecho que se reclama, por lo que, sumariamente, y por fuera de la exigencia señalada, estarían dadas las condiciones para su reconocimiento.

54. Por otra parte, aun cuando podría afirmarse que la accionante no cumple con el requisito de subsidiariedad, porque tenía la posibilidad de recurrir las decisiones de la JRCI, ya sea mediante el recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación<sup>107</sup>, o directamente a través del ejercicio de “*las acciones legales*”<sup>108</sup> en un proceso ordinario laboral<sup>109</sup>, lo cierto es que ello no es relevante para el examen propuesto en este caso, pues dichos medios de defensa no son pertinentes, en la medida en que (i) la accionante lo que cuestiona es la decisión del Banco de la República de no tener en cuenta otros elementos probatorios para acreditar la invalidez, y (ii) las pretensiones de la tutela no están encaminadas a que se revoquen los dictámenes, sino a que el juez le ordene al citado Banco otorgar el derecho a la sustitución pensional de RSP.

55. Por las razones ya señaladas, la acción de tutela interpuesta por RSP cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que no resulta razonable ni proporcionado exigirle al actor acudir al proceso ordinario, ante la situación de vulnerabilidad económica en la que se halla y dada la valoración de su condición de sujeto de especial protección constitucional. En este caso en particular, se ha venido insistiendo en el derecho reclamado y actuando con diligencia para lograr su obtención, por lo que la espera podría agravar la situación de RSP y aumentar el riesgo de afectación de sus derechos constitucionales. En consecuencia, entendiendo que el amparo resulta procedente, la Sala procederá a plantear el problema jurídico y a resolver el fondo del asunto bajo examen.

### **C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

56. En el caso bajo examen, Didima Peña de Sánchez interpuso acción de tutela para la protección de los derechos a la vida digna, a la salud, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social de su hijo RSP<sup>110</sup>. Según se expuso en el acápite de antecedentes, alega en su favor el otorgamiento de la condición de beneficiario de la sustitución pensional de su padre, Julio Sánchez Cruz, en calidad de hijo inválido que dependía económicamente del causante. En particular, sostiene que su condición de invalidez se acredita con (i) la historia clínica<sup>111</sup>, (ii) con el dictamen del Instituto de Medicina Legal, (iii) con las sentencias de interdicción proferidas

---

<sup>107</sup> Ley 100 de 1993, artículo 41.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> La Corte ha señalado que “*los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral no son actos administrativos*”. Sentencia T-093 de 2016.

<sup>110</sup> Cuaderno principal, folios 3-116.

<sup>111</sup> Oficio No. 2009-020516-00004 del 28 de agosto de 2009. Cuaderno principal, folios 15-17.

por los jueces de familia y (iv) con la última valoración realizada el 24 de octubre de 2018 por la JRCI<sup>112</sup>, pruebas que no fueron valoradas en su integridad por la entidad accionada.

57. Por su parte, el Banco de la República negó la solicitud realizada, pues, a su juicio, RSP no cumple con los requisitos legales para ser beneficiario de la sustitución pensional en calidad de hijo inválido. Aun cuando no está en disputa el parentesco con el causante, ni tampoco su dependencia económica, la entidad consideró que no acreditó su estado de invalidez, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993<sup>113</sup>. Al respecto, afirmó que, en los dictámenes del 12 de febrero de 2015 y 24 de octubre de 2018, la JRCI fijó que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral fue el 2 de febrero de 2015 y el 5 de octubre de 2017, respectivamente, por lo que no contaba con el requisito de ser igual o superior al 50% para el 14 de diciembre de 2014, fecha en la que falleció el causante.

58. Por ende, le corresponde a esta Sala de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Banco de la República vulneró los derechos de RSP a la vida digna, a la salud, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social, al negarle el reconocimiento y pago de la sustitución

---

<sup>112</sup> Cuaderno principal, folios 36-38.

<sup>113</sup> La norma en cita dispone que: “El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral. //Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales- ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales. //El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional. //Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad. //Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador. //Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto.//Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, respecto de la calificación en primera oportunidad, corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen.//A la Junta de Calificación Nacional compete la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales”.

pensional reclamada, con sustento en que los dictámenes de la JRCI fijaron que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral es posterior al momento en que se produjo la muerte del causante, sin tener en cuenta y valorar de forma integral los demás elementos probatorios aportados por el solicitante?

59. Para resolver el interrogante planteado, la Sala (i) inicialmente explicará el alcance y contenido del derecho a la seguridad social, con énfasis en la figura de la sustitución pensional. A continuación, (ii) identificará los requisitos para acceder esta última pretensión, cuando se invoca la condición de hijo invalido; para continuar (iii) con el examen de la forma como se acredita la invalidez, en el procedimiento de reconocimiento de la sustitución pensional. Con base en estas consideraciones, (iv) se dará respuesta al caso planteado.

#### **D. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA FIGURA DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

60. El artículo 48 de la Constitución dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los colombianos, a la vez que opera como servicio público de carácter obligatorio. Como consecuencia de esta última manifestación, además de regirse por los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad, la seguridad social se torna en una manifestación directa de las finalidades sociales del Estado descritas en el artículo 2 de la Carta, pues apunta a la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, dentro de un marco normativo fundado en el respeto de la dignidad humana.

61. Por su parte, como derecho, la seguridad social está vinculada con la protección frente a determinadas contingencias que pueden afectar la vida de las personas, por razón de la edad, la pérdida de la capacidad laboral o la muerte de las personas respecto de quienes se tiene una relación de dependencia. De ahí que, es claro que su realización se enfoque en la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital o la vida digna, lo cual le otorga el carácter de derecho irrenunciable.

62. En desarrollo de estos postulados fue proferida la Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), el cual tiene por objeto “*garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener (...) [una] (...) calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten*”<sup>114</sup>. Para tal fin, dispuso que el sistema integral estaría formado por los regímenes generales en (i) pensiones, (ii) salud, (iii) riesgos laborales y (iv) por los servicios sociales complementarios<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Ley 100 de 1993, artículo 1.

<sup>115</sup> Ley 100 de 1993, artículo 8.

63. En particular, el régimen de pensiones tiene por objeto garantizar el amparo frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la mencionada Ley 100 de 1993. Por ello, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, se consagró un conjunto de figuras que buscan salvaguardar cada una de las circunstancias que pueden afectar el devenir de la población y, en particular, sus condiciones de vida.

64. Una de tales figuras es la que se denomina –en términos generales– como pensión de sobrevivientes. Esta se encuentra regulada de manera específica en los artículos 46 a 49 de la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 1889 de 1994.

65. De acuerdo con lo previsto en la citada ley, el derecho a la pensión de sobrevivientes nace cuando la persona pensionada por vejez o invalidez o el afiliado al sistema fallecen, generando una prestación económica a favor de los miembros del grupo familiar que dependían económicamente del causante, con el propósito de enervar las contingencias derivadas de su muerte. Esta pensión constituye una garantía para satisfacer el mínimo vital y las condiciones de vida digna de quienes tenían una relación de sujeción, básicamente por razón de la edad, los estudios o las barreras para desempeñarse en sociedad, en desarrollo de los principios de solidaridad y universalidad previstos en el artículo 48 de la Constitución Política.

66. Ahora bien, la Corte ha señalado que, aunque el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 se refiere en general a la pensión de sobrevivientes, en dicho concepto se encuentran dos supuestos distintos: la pensión de sobrevivientes propiamente dicha y la sustitución pensional<sup>116</sup>. Respecto a la diferencia que existe entre estas dos figuras, este tribunal señaló lo siguiente:

“De la norma precitada, la jurisprudencia constitucional distingue dos modalidades para hacerse beneficiario de la prestación en cuestión; por una parte, la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que venía recibiendo su titular –pensionado por vejez o invalidez–, por lo que ocurre *strictu sensu* una sustitución pensional. [Y], [por] otra parte, el reconocimiento y pago de una nueva prestación de la que no gozaba el causante, quien era un afiliado, caso en el cual, se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure y no del cambio de titular de una prestación ya causada como en el evento anterior<sup>117</sup>”.

67. Adicionalmente, en la sentencia T-685 de 2017, al precisar la finalidad de la sustitución pensional, se indicó que:

“Esta prestación tiene la finalidad constitucional de garantizar condiciones de vida digna a los familiares del causante que en vida dependían económicamente de él; así pues, la sustitución pensional

<sup>116</sup> Sentencias T-101 de 2019, T-340 de 2018, T-324 de 2017, T-125 de 2016 T-564 de 2015 y T-1067 de 2006.

<sup>117</sup> Sentencia T-324 de 2017. Citada en: sentencia T-101 de 2019.

está inspirada en los principios de estabilidad económica y social para los allegados del causante, reciprocidad y solidaridad entre el causante y sus allegados; y, universalidad del servicio público de seguridad social”.

68. De acuerdo con lo anterior, en este caso es claro que la modalidad de derecho que solicita la accionante corresponde a una *sustitución pensional*, pues se trata del reconocimiento y pago de una pensión ya causada que venía recibiendo el señor Julio Sánchez Cruz por parte del Banco de la República. En particular, se invoca la condición de estado de invalidez de RSP, señalando que él dependía de la ayuda y apoyo monetario del causante, por lo que, de acceder al otorgamiento del derecho reclamado, se evitaría que quede sin un ingreso que le permita subsistir en el futuro. Cabe destacar que, en este punto, hoy en día se encuentra sujeto a la ayuda económica de su madre, la cual es titular de la misma pensión que se reclama y que, conforme al régimen legal vigente, no cabe la posibilidad de acceder a la sustitución de una pensión obtenida, precisamente, por la vía de la sustitución<sup>118</sup>. Por ello, la Sala procederá a exponer los requisitos para acceder a la sustitución pensional, en los casos en que se alega la condición de invalidez.

#### **E. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL EN CALIDAD DE HIJO INVALIDO**

69. El artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece quiénes son los beneficiarios de la sustitución pensional y bajo qué circunstancias pueden acceder a dicha prestación. En particular, para los efectos del caso bajo examen, prevé que “[t]endrán derecho a la pensión de sobrevivientes (...) los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez”. En esta hipótesis, para obtener el reconocimiento de la sustitución, el solicitante requiere acreditar los siguientes tres requisitos:

70. Primero, su relación de parentesco con el causante. El párrafo del citado artículo 47 prevé que “se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil”. Por su parte, el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994 dispone que “el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil”<sup>119</sup>. Sin embargo, existen otros mecanismos que el juez de tutela debe tener en cuenta a la hora de analizar el cumplimiento de esta exigencia, por ejemplo, en la Sentencia T-140 de 2013, esta corporación determinó que este requisito se encontraba satisfecho, pues el fondo de pensiones demandado en más de una oportunidad afirmó que efectivamente existía un vínculo filial entre la accionante y el titular de la pensión de vejez. Así las cosas, ante la aseveración realizada y la inexistencia de oposición, la

---

<sup>118</sup> Precisamente, el numeral 1 del artículo 46 de la Ley 100 de 1993 señala que: “Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: (...) 1. Los miembros del grupo familiar del pensionado **por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca** (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>119</sup> Sentencia T-012 de 2017.

Corte consideró que existía una acreditación suficiente para entender satisfecho el requisito de la demostración de la relación filial.

71. Segundo, se exige que el hijo dependiese económicamente del causante para subsistir<sup>120</sup>. La jurisprudencia constitucional ha indicado que esta situación se demuestra cuando, por lo menos, se cumplen las siguientes dos condiciones. Por una parte, que *“la pérdida del ingreso comprometa sustancialmente sus condiciones materiales de vida en condiciones de dignidad”*<sup>121</sup>. Y, por la otra, que no exista la *“la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio”*<sup>122</sup>.

72. Y, tercero, que se acredite el estado de invalidez. Para determinar cuándo se presenta esta última, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 dispone que se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de esa misma ley. Tal norma prescribe que *“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”*. Por su parte, el Decreto 1507 de 2014 define la capacidad laboral como el *“conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que permiten desempeñarse en un trabajo”*<sup>123</sup>.

73. La calificación del *“estado de invalidez”* corresponde, en primera instancia, *“al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS”* y, en segunda instancia, a las juntas regionales de calificación de invalidez<sup>124</sup>.

74. El proceso de calificación terminará con un dictamen, el cual deberá contener (i) *el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral*, (ii) *el origen de la invalidez* y, (iii) *la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral*, todo debidamente sustentado en criterios de carácter técnico-científico, soportados en la historia clínica de la persona y en los elementos de diagnóstico requeridos para el caso específico<sup>125</sup>.

75. En particular, cabe precisar que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral es aquella en la *“(…) que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente, y que se determina con base en la evolución de las secuelas que han dejado estos. Para el estado de invalidez, esta fecha debe ser determinada en el momento en el que la persona evaluada*

---

<sup>120</sup> Ibídem.

<sup>121</sup> Sentencia T-012 de 2017.

<sup>122</sup> Sentencia C-111 de 2006.

<sup>123</sup> Decreto 1507 de 2014, artículo 3.

<sup>124</sup> Ley 100 de 1991, artículo 41.

<sup>125</sup> Decreto 1352 de 2014, artículo 40.

*alcanza el cincuenta por ciento (50%) de pérdida de la capacidad laboral u ocupacional*<sup>126</sup>.

76. No obstante, la Corte ha aceptado la posibilidad de que la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral no coincida con el momento efectivo en el que una persona pierde su destreza o habilidad para desempeñarse en el ámbito laboral, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales se padece de una enfermedad crónica, degenerativa o congénita<sup>127</sup>. En estos eventos, el momento en el que se consolida los efectos de la invalidez, dependerá de otros factores de análisis como la historia clínica, los dictámenes técnicos que se hayan realizado o la imposibilidad de cotizar al sistema, al verse una persona privada definitivamente de la capacidad para continuar desempeñándose en un trabajo, o incluso, cuando por razón de una enfermedad, desde siempre, ha sido imposible acceder al mismo<sup>128</sup>.

#### **F. DE LA FORMA COMO SE ACREDITA EL ESTADO DE INVALIDEZ. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

77. Como ya se señaló, el estado de invalidez de una persona lo califican, en primera instancia, Colpensiones, las ARL, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y las EPS; y, en segunda instancia, las JRCI. Con todo, la Corte ha advertido que, en ciertas hipótesis excepcionales, con miras a salvaguardar derechos fundamentales y dada la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas<sup>129</sup>, el estado de invalidez se puede demostrar con otros medios probatorios idóneos, distintos al dictamen de pérdida de capacidad laboral, siempre que contengan la información necesaria y suficiente para acreditar tal estado.

78. Así, en la sentencia T-459 de 2018, la Corte estudió dos acciones de tutela acumuladas. Una de ellas fue presentada para la obtención de la sustitución pensional en calidad de hijo inválido. La entidad accionada le había negado dicha solicitud al accionante, en razón a que no aportó copia auténtica del dictamen de invalidez expedido por las entidades competentes. Al respecto, esta corporación encontró que el solicitante sí había presentado la información necesaria y suficiente para determinar su estado, pues allegó (i) su historia clínica, en la que se evidenciaba que padecía “*retraso mental grave*” y “*esquizofrenia*”, y (ii) una sentencia de interdicción judicial “*por discapacidad mental absoluta*”. Por lo tanto, amparó los derechos del accionante y ordenó que se reconociera al solicitante como beneficiario de la pensión solicitada.

79. En términos similares, en la sentencia T-187 de 2016, la Corte resolvió el caso de una persona declarada interdicta por padecer, según dictamen médico, “*retraso mental y epilepsia*”, a quien le negaron la solicitud de pensión de sobreviviente por no aportar dictamen de la JRCI. A juicio de este tribunal, si

<sup>126</sup> Decreto 1507 de 2014, artículo 3.

<sup>127</sup> Sentencias T-163 de 2011, T-408 de 2015 y T-370 de 2017.

<sup>128</sup> Así se encontró en las sentencias T-163 de 2011, T-408 de 2015 y T-370 de 2017.

<sup>129</sup> Constitución Política, art. 228.

la persona no cuenta con un certificado de invalidez, pero aporta documentos que dan cuenta de su delicado estado de salud, como la historia clínica o la sentencia de interdicción judicial, le corresponde tanto a la entidad pensional como al juez ordinario, contencioso o de tutela, evaluar dicha información para ordenar el reconocimiento y el pago de la prestación social. Esto llevó a que la Corte amparará los derechos del tutelante y ordenará el reconocimiento de la pensión.

80. En la sentencia T-373 de 2015, la Corte conoció de una acción de tutela presentada en contra de la UGPP, pues a pesar de que el accionante presentó distintos documentos que demostraban su pérdida de capacidad laboral, la entidad optó por descartarlos, con fundamento en que no presentó un dictamen expedido por una JRCI. En este caso, se concluyó que se desconoce el derecho al debido proceso “(...) cuando [se] exige a un interdicto 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 de uno de sus padres”. Por lo tanto, se amparó los derechos del accionante y se ordenó que se le reconociera como beneficiario de la pensión de sobrevivientes solicitada.

81. En similar sentido, en reiteradas ocasiones, la Corte Suprema de Justicia ha permitido la acreditación de la invalidez con medios probatorios diferentes a los dictámenes de que trata el artículo 38 de la Ley 100 de 1993. En efecto, ha advertido que la valoración de la incapacidad de una persona “*debe adelantarse con fundamento en las historias clínicas, evaluaciones neuropsicológicas, declaraciones judiciales, (...) dictamen[es] de Medicina Legal, (...) experticias sobre el estado mental del actor y la sentencia que declaró su interdicción por discapacidad mental absoluta, todo lo cual permitirá un análisis completo*”<sup>130</sup>.

82. De acuerdo con lo anterior, si bien en principio la determinación de la invalidez depende del dictamen que se expida por las autoridades habilitadas conforme a la Ley 100 de 1993, en ciertas hipótesis excepcionales, con miras a salvaguardar derechos fundamentales y dada la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, cabe exigir tener en cuenta otros medios probatorios idóneos distintos, siempre que contengan la información necesaria y suficiente para acreditar tal estado. Lo anterior, sobre todo cuando de por medio se halla un sujeto de especial protección constitucional. De esta manera, y así lo avalado la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, no puede dejarse de lado y restarse valor a los dictámenes expedido por una entidad oficial como el Instituto Nacional de Medicina Legal o una sentencia judicial que declare la interdicción de una persona, pues ellas constituyen pruebas de la incapacidad e invalidez de una persona, especialmente cuando tiene problemas congénitos.

---

<sup>130</sup> Ver, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 13 de septiembre de 2017 (Rad: 51347), del 18 de marzo de 2009 (Rad: 31062), del 22 de junio de 2006, (Rad: 26809), del 25 de mayo de 2005 (Rad: 24223) y del 23 de septiembre de 2008 (Rad: 32617).

## G. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

83. Como se ha venido señalando, en esta ocasión le compete a la Corte decidir si el Banco de la República vulneró los derechos a la vida digna, a la salud, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social de RSP, como consecuencia de la negativa a reconocer y pagar la sustitución pensional reclamada, con sustento en que los dictámenes de la JRCI fijaron que la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral es posterior al momento en que se produjo la muerte de su padre, sin tener en cuenta y valorar de forma integral los demás elementos de juicio aportados por el solicitante.

84. Para comenzar es preciso descartar la ocurrencia de una vulneración frente a los derechos a la salud y a la igualdad. En cuanto al primero, porque RSP se encuentra afiliado en la actualidad al sistema de salud en el régimen contributivo como beneficiario de la señora Didima Peña de Sánchez, sin que se advierta un déficit en la prestación de algún servicio o procedimiento a su favor; y frente al segundo, porque no se avizora la existencia de un trato desigual por parte del Banco de la República frente a sujetos puestos en las mismas condiciones de hecho, en virtud del cual sea necesario entrar a verificar su razonabilidad.

85. El análisis se limitará entonces a los derechos a la vida digna, mínimo vital y seguridad social, pues por virtud de la decisión del Banco de la República de no otorgar la sustitución pensional reclamada, como se señaló en el examen de procedencia de la acción, puede inferirse que RSP se halla en una situación de vulnerabilidad por su situación económica, ya que, como se constata en el expediente, él no tiene ingresos propios y no podrá adelantar ninguna actividad laboral (*al tener una pérdida de capacidad superior al 50%*). Depende, en la actualidad, totalmente de su madre, de 84 años, con dificultades en salud y cuyo único ingreso es la sustitución pensional que recibe, cuyo valor no supera la suma de dos millones trescientos mil pesos, y cuya titularidad no es susceptible de ser endosable, ni de generar derecho alguno en el futuro<sup>131</sup>. El hogar se complementa con un hermano que sufre de poliomielitis y tampoco trabaja. De modo que, es claro que el reconocimiento de la sustitución pensional, si se acreditan los requisitos para ello, se vincula de forma directa con la salvaguarda de los derechos previamente invocados.

86. Por último, también es procedente el examen del derecho al debido proceso, toda vez que se cuestiona, por una parte, la omisión en la valoración de las distintas pruebas que permitían acreditar la invalidez de RSP antes de la muerte de su padre, y por la otra, de forma indirecta, el desconocimiento de los precedentes constitucionales que existen sobre esta precisa materia y que fueron expuestos con anterioridad.

87. Sobre la base lo anterior, esta Sala constata que en el expediente obran suficientes pruebas para concluir que, en los términos de la Ley 100 de 1993,

---

<sup>131</sup> Lo anterior, sobre la base de que no cabe la sustitución sobre una sustitución pensional, en los términos del artículo 46 de la Ley 100 de 1993.

RSP es titular del derecho a la pensión de sobrevivientes en calidad de hijo en estado de invalidez.

88. Primero, se encuentra el registro civil de nacimiento en el que se acredita el vínculo de *filiación* entre el pensionado y RSP, siendo este último reconocido como hijo<sup>132</sup>.

89. Segundo, RSP dependía económicamente del causante, porque (i) su padre era quien *“proveía una cantidad de dinero mensual que consignaba en la cuenta de ahorro (...) a nombre de la señora Didima Peña de Sánchez para su manutención”*<sup>133</sup>; (ii) su estado de salud siempre le ha impedido trabajar y subsistir por sí mismo; (iii) no tiene ingresos propios y nunca ha *“tenido un vínculo laboral”*<sup>134</sup>; y (iv) actualmente se encuentra *“en el régimen contributivo como beneficiario por su condición de salud e hijo mayor de veinticinco años inválido con discapacidad permanente”*<sup>135</sup>.

90. Tercero, RSP está en condición de invalidez. Los artículos 38 y 47 de la Ley 100 de 1993 disponen que *“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”*. Por su parte, el artículo 41 de la ley en cita señala que la calificación del *“estado de invalidez”* le compete, en primera instancia, *“(...) al Instituto de Seguros Sociales, a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES–, a las Administradoras de Riesgos Profesionales –ARP–, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS”*<sup>136</sup> y, en segunda instancia, a las juntas regionales de calificación de invalidez<sup>137</sup>. En este caso, mediante dictamen del 24 de febrero de 2018, la JRCI determinó que RSP tiene una pérdida de capacidad laboral del 51%, por lo que se trata de una persona invalida.

91. Como se advierte de lo expuesto, en principio, se cumplen con los requisitos previstos en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 para ser beneficiario de la sustitución pensional, pues RSP acredita la condición de hijo inválido con dependencia económica del causante. Sin embargo, en el dictamen de la JRCI se determinó como fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral el 5 de octubre de 2017, esto es, con posterioridad a la muerte del causante (14 de diciembre de 2014)<sup>138</sup>, razón que invocó el Banco de la República para negar el reconocimiento de la sustitución pensional, al estimar que no se acreditaba la relación de dependencia.

92. Como se señaló con anterioridad, con miras a salvaguardar derechos fundamentales y dada la prevalencia del derecho sustancial sobre las

---

<sup>132</sup> Escrito remitido por vía virtual el 14 de septiembre de 2020 por el Banco de la República, folio 31 de 398.

<sup>133</sup> Escrito remitido por vía virtual el 14 de septiembre de 2020 por Didima Peña de Sánchez, folio 2 de 106.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> Cabe aclarar que por la Ley 1562 de 2012, las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) ahora se denominan Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).

<sup>137</sup> Ley 100 de 1991, artículo 41.

<sup>138</sup> Cuaderno principal, folios 36-38.

formas<sup>139</sup>, de manera excepcional, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el estado de invalidez se puede demostrar con otros medios probatorios idóneos, distintos al dictamen de pérdida de capacidad laboral, siempre que contengan la información necesaria y suficiente para acreditar tal estado, en el ámbito de protección y amparo de los citados derechos constitucionales. En este caso, y como se ha advertido, RSP es un sujeto de especial protección constitucional<sup>140</sup>, que se halla en situación de vulnerabilidad por su estado de salud y por su situación económica. De este modo, el otorgamiento de la prestación reclamada se vincula de forma directa con la salvaguarda de sus derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social. Por lo tanto, en el asunto *sub-judice*, es procedente inaplicar el texto literal del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, sobre la calificación del estado de invalidez, dándole prevalencia a la protección de los derechos mencionados y, por ello, valorando los demás elementos juicio que fueron aportados al expediente.

93. Precisamente, en cuanto a la determinación de la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral, en hipótesis como las descritas en el párrafo anterior, la Corte ha determinado la importancia de tener en cuenta todas las pruebas aportadas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-859 de 2004, este tribunal estudió el caso de una persona con retraso mental severo, quien buscaba el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes. Esta le había sido negada, pues la evaluación de la JRCI estableció como fecha de origen de la invalidez una posterior a la muerte del causante. Al respecto, la Corte consideró que *“no tiene sentido establecer como fecha de estructuración de la invalidez de una persona que presenta una enfermedad mental (...) casi (...) la misma fecha en la cual se realiza el diagnóstico[,] máxime cuando se trata de una enfermedad de origen común que, según otras pruebas aportadas por la accionante ha venido evolucionando notablemente desde sus dos años de edad”*. Por tanto, advirtió que para *“establecer la fecha de estructuración de la enfermedad, deben tenerse en cuenta pruebas como la historia clínica del afectado y demás exámenes practicados, [pues] el no reconocimiento de la sustitución pensional, sin haber tenido en cuenta la totalidad del acervo probatorio, tratándose de una persona que presenta una discapacidad mental severa, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a la misma”*. En conclusión, la Corte amparó los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social y ordenó que se le reconociera la pensión de sobrevivientes.

94. En este caso, vistos todos los medios aportados por la accionante, la Sala encuentra acreditado que el estado de invalidez de RSP se configuró mucho antes de la muerte del causante. En efecto, con anterioridad al 14 de diciembre de 2014, dada su condición de salud, ya se había decretado la imposibilidad de RSP de realizar cualquier tipo de actividad laboral, y ya venía recibiendo el apoyo de su padre para efectos de asegurar su manutención.

---

<sup>139</sup> Constitución Política, art. 228.

<sup>140</sup> Esta Corte ha manifestado que las personas en condición de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. Ver, por ejemplo, sentencia T-426 de 2019.

95. Lo anterior se constata en los siguientes elementos de prueba: (i) en el certificado de la E.P.S. Seguro Social del 31 de julio de 1996, en el que consta que RSP presenta “*retardo mental leve moderado*” y “*trastorno psicótico asociado*”, y se fija una pérdida de capacidad laboral de “*más 60%*”<sup>141</sup>; (ii) en otro certificado de la misma E.P.S., del 3 de agosto de 2004, en el que se reitera el citado concepto y se fija una pérdida del “*51%*”, concluyendo que se trata de una persona con “*incapacidad permanente total*”<sup>142</sup>; (iii) en el certificado del 31 de mayo de 1996, expedido por la Clínica Santo Tomás-Psiquiatría, en el que se señala que RSP “*presenta retardo mental leve [y] crisis sicóticas asociadas*”<sup>143</sup>; (iv) en el concepto médico en salud mental del 6 de abril de 2018 expedido por medicina psiquiátrica<sup>144</sup>, en el que se indica que RSP tiene, desde hace 30 años, un “*retraso mental moderado con deterioro del comportamiento (...) siendo esta una condición de discapacidad irreversible con tendencia a la progresión del deterioro comportamental y cognitivo*”<sup>145</sup>; (v) en el examen psiquiátrico-forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses del 17 de noviembre de 2009, en el que se advierte que RSP “*presenta antecedentes y manifestaciones clínicas de una esquizofrenia*”, que “*le impide manejar y administrar sus bienes y disponer de ellos, haciéndolo una persona discapaz mental absoluta para efectos civiles*”<sup>146</sup>; y (vi) en las sentencias proferidas por el Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá del 19 de abril de 2010<sup>147</sup> y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad del 22 de noviembre del año en cita<sup>148</sup>, en las que declararon en interdicción a RSP por discapacidad mental absoluta.

96. Dichos documentos contienen la información necesaria y suficiente para acreditar y concluir que RSP siempre ha estado incapacitado para trabajar, por lo que nunca ha cotizado al sistema, ni tendría la oportunidad de hacerlo, pues desde 1996 existen antecedentes médicos en los que se indica que tiene una pérdida superior al 50%, y a partir del año 2010, se declaró judicialmente la imposibilidad de manejar y administrar bienes, y de celebrar negocios jurídicos, requiriendo siempre el apoyo de un tercero. De ahí que, aun cuando la JRCI asumió como fecha de pérdida de la capacidad laboral el 5 de octubre de 2017, que se advierte concuerda con un examen de psiquiatría realizado por dicha entidad<sup>149</sup>, lo cierto es que los demás elementos de prueba acreditan que tal pérdida es anterior a ese momento y que, por lo menos, tiene en las sentencias de interdicción por *discapacidad mental absoluta* del año 2010, una inequívoca determinación judicial sobre la imposibilidad total de RSP de trabajar y de cotizar al sistema, mucho antes de que ocurriese el deceso de su padre (14 de diciembre de 2014). Por lo demás, por la enfermedad que padece, su condición es irreversible y con tendencia a un progresivo deterioro, como lo advierten los certificados médicos suministrados.

---

<sup>141</sup> Escrito remitido por vía virtual el 14 de septiembre de 2020 por Didima Peña de Sánchez, folio 4.

<sup>142</sup> *Ibidem*, folio 5.

<sup>143</sup> *Ibidem*, folio 10.

<sup>144</sup> Suscrito por la doctora Adriana Rogelis Prada, Medica Psiquiatra, Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>145</sup> *Ibidem*, folios 14 a 16.

<sup>146</sup> *Ibidem*, folios 6 a 9.

<sup>147</sup> *Ibidem*, folios 17 a 24.

<sup>148</sup> *Ibidem*, folios 25 a 30.

<sup>149</sup> *Ibidem*, folio 77.

97. De acuerdo con lo anterior, la Sala concluye que el Banco de la República le vulneró los derechos del actor a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso<sup>150</sup>, como consecuencia de su negativa a reconocer la sustitución pensional reclamada. En particular, al tener tan solo como prueba el dictamen de la JRCI, para efectos de acreditar la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, sin apreciar los demás elementos probatorios aportados. De haberlo hecho –como lo exige en casos así la jurisprudencia constitucional– habría constatado que RSP nunca ha tenido capacidad para trabajar y que, por tanto, cumple con todos los requisitos previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, para acceder a la pensión objeto de controversia.

98. En consecuencia, la Sala Tercera otorgará el amparo definitivo de los derechos constitucionales previamente señalados y, por lo tanto, ordenará al Banco de la República reconocer y pagar la sustitución pensional a RSP, en su condición de hijo inválido que dependía económicamente del causante, en la cuantía que determine la ley.

## H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

99. De acuerdo con los fundamentos de esta sentencia, le correspondió a la Sala Tercera de Revisión determinar si el Banco de la República vulneró los derechos a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social de RSP, al negarse a reconocer y pagar una sustitución pensional, con el argumento de que el dictamen de la JRCI fijó que la fecha de su estructuración fue posterior a la muerte del causante.

100. Primero, la Sala determinó que la tutela era procedente, pues RSP es un sujeto de especial protección constitucional<sup>151</sup>, el cual se encuentra en situación de vulnerabilidad. En efecto, se trata de una persona “*incapaz mental absoluta*”, ya que padece de “*retardo mental leve-moderado*”<sup>152</sup> y de “*esquizofrenia paranoide*”<sup>153</sup>. Adicionalmente, se halla en situación de vulnerabilidad por su situación económica, pues no tiene ingresos propios y no podrá adelantar ninguna actividad laboral. También destacó que el actor desplegó un grado mínimo de diligencia dirigido a salvaguardar el derecho invocado.

101. Segundo, la Sala explicó el alcance y contenido del derecho a la seguridad social. Así mismo, presentó las reglas sobre los requisitos para acceder a la sustitución pensional en calidad de hijo inválido. Con posterioridad, reiteró la jurisprudencia sobre la forma como se acredita el estado de invalidez. Al respecto, destacó que, si bien este lo califican, en primera instancia, las ARL, Colpensiones, las Compañías de Seguros que

---

<sup>150</sup> En el contexto previamente expuesto vinculado con la omisión en la valoración de las distintas pruebas que permitían acreditar la invalidez de RSP antes de la muerte de su padre, y por el desconocimiento de los precedentes constitucionales sobre la materia.

<sup>151</sup> Esta Corte ha manifestado que las personas en condición de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. Ver, por ejemplo, sentencia T-426 de 2019.

<sup>152</sup> Cuaderno principal, folios 11-13.

<sup>153</sup> Oficio No. 2009-020516-00004 del 28 de agosto de 2009. Cuaderno principal, folios 15-17.

asuman el riesgo de invalidez y muerte, y las EPS y, en segunda instancia, las JRCI; la Corte ha advertido que, con miras a salvaguardar derechos fundamentales y dada la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas<sup>154</sup>, en casos excepcionales, se admite que el estado de invalidez se pueda demostrar con otros medios probatorios idóneos, como las historias clínicas, las evaluaciones neuropsicológicas, los dictámenes de Medicina Legal, las experticias sobre el estado mental del actor y los fallos que declaren su interdicción por discapacidad mental absoluta, siempre que ellos contengan la información necesaria y suficiente para acreditar tal estado.

102. Tercero, con fundamento en lo anterior, esta Sala encontró que el Banco de la República le había vulnerado los derechos señalados a RSP, pues no cabía negar el reconocimiento de la sustitución pensional, únicamente sobre la base de que el dictamen de la JRCI que determinó que la fecha de estructuración de su invalidez había sido con posterioridad a la muerte del causante, sin valorar las demás pruebas que le fueron aportadas, pues, con ellas, no cabía duda de que el actor satisface en su integridad todos los requisitos para ser titular de la sustitución pensional, conforme al régimen previsto en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia, mediante auto del 24 de septiembre de 2020.

**SEGUNDO.- REVOCAR** la sentencia proferida el 25 de noviembre de 2019 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, por medio de la cual confirmó el fallo adoptado el 30 de septiembre del año en cita por el Juzgado 23 Laboral del Circuito de la misma ciudad, que negó “*por improcedente la acción de tutela impetrada*”. En su lugar, **CONCEDER** de manera definitiva el amparo de los derechos a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social del señor Ramiro Sánchez Peña.

**TERCERO.- ORDENAR** al Banco de la República que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, reconozca y pague la sustitución pensional a favor del señor Ramiro Sánchez Peña, en su calidad de hijo inválido que dependía económicamente del causante (Julio Sánchez Cruz), en la cuantía que determine la ley.

---

<sup>154</sup> Constitución Política, art. 228.

**CUARTO.-** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General