Sentencia T-777/15

Referencia: expediente T-5099349

Acción de tutela presentada por Rossvan Alfredo Leiva Villota, actuando en calidad de agente oficioso de Mariana Isabel Villota Fustillos, contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones).

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015)

La Sala Primera (1ª) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las siguientes decisiones judiciales: en primera instancia, por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el diecisiete (17) de junio de dos mil quince (2015), y en segunda instancia, por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), en el proceso de tutela iniciado por Rossvan Alfredo Leiva Villota, en calidad de agente oficioso de Mariana Isabel Villota Fustillos, contra Colpensiones.

El proceso de la referencia fue insistido por el Procurador General de la Nación[1] y seleccionado para revisión por la Sala de Selección Diez de la Corte

[1] El artículo 57 del Acuerdo 02 de 2015, reglamento interno de la Corte Constitucional, establece: "Además de los treinta días de que dispone la Sala de Selección y en virtud de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, cualquier Magistrado titular o directamente el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá insistir en la selección de una o más tutelas para su revisión, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la fecha de notificación por estado del auto de la Sala de Selección."

Constitucional, mediante Auto proferido el quince (15) de octubre de dos mil quince (2015).

I. DEMANDA Y SOLICITUD

Rossvan Alfredo Leiva Villota, en calidad de agente oficioso, presentó acción de tutela contra Colpensiones por considerar que esta entidad vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de su madre Mariana Isabel Villota Fustillos al negarle el reconocimiento de la pensión de sobreviviente por no aportar el certificado de defunción de su difunto esposo, expedido por una autoridad colombiana, desconociendo el registro civil de defunción emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador. Por lo anterior y con fundamento en la edad avanzada de la agenciada (90 años), solicitó el amparo de los derechos fundamentales deprecados y en consecuencia que se ordenara el reconocimiento y pago definitivo de la mesada pensional.

1. El accionante funda su solicitud de tutela en los siguientes hechos

1.1. Mariana Isabel Villota Fustillos es una ciudadana ecuatoriana de noventa (90) años de edad[2], que reside en la ciudad de Quito (Ecuador) y presenta el diagnóstico médico de "*secuelas neurológicas por meningioma parasagital, crisis convulsiva de aparición tardía y espasticidad muscular*". Estas patologías han generado en ella una dependencia total de terceros para el desarrollo de las actividades diarias. [3]

1.2. El nueve (9) de mayo de mil novecientos cuarenta y cuatro (1944), la señora Villota Fustillos contrajo matrimonio con Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez (también de nacionalidad ecuatoriana),[4] de cuya unión nació su hijo Rossvan Alfredo Leiva Villota.[5]

1.3. Mediante resolución No. 4369 del primero (1º) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983) proferida por el Instituto de Seguro Social, se reconoció a favor del señor Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez una pensión de vejez.[6]

1.4. El veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), el señor Leiva Bermúdez falleció en la ciudad de Quito (Ecuador). Con ocasión a la muerte de su padre, Rossvan Alfredo Leiva Villota solicitó a Colpensiones el

---

[2] El accionante aportó al escrito de tutela copia de la cédula de ciudadanía de la República del Ecuador de Mariana Isabel Villota Fustillos, según la cual, nació el veintiocho (28) de noviembre de mil novecientos veinticinco (1925). Visible en el folio 24 (siempre que se haga mención a un folio se entenderá que se alude al primer cuaderno del expediente de tutela, salvo que se diga otra cosa).
[3] Certificado médico suscrito el veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015) por el médico Juan Pérez adscrito al Hospital Psiquiátrico Sagrado Corazón de la ciudad de Quito. Visible en el folio 25.
[4] Visible en el folio 22 se encuentra la copia simple del Registro Civil de matrimonio.
[5] En el folio 36 se anexa copia simple del registro civil de nacimiento de Rossvan Alfredo Leiva Villota como hijo de Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez y Mariana Isabel Villota Fustillos.
[6] Folio 18.

reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a favor de su madre, la cual fue negada mediante la resolución No. 255345 del diez (10) de octubre de dos mil trece (2013).

1.5. Inconforme con la decisión, presentó recurso de reposición aportando (i) el certificado de defunción del causante emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador, (ii) copia de los documentos de identidad del causante y solicitante y (iii) declaraciones de terceros a efectos de acreditar el requisito de convivencia.[7]

1.6. Colpensiones, mediante resolución No. GNR 401426 del trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014),[8] decidió confirmar la resolución que negó el reconocimiento pensional. Precisó que al no aportarse "*un registro civil de defunción emitido por la autoridad colombiana competente, que en este caso es la Registraduría Nacional del Estado Civil, no es pr[o]cedente el estudio de la prestación económica, ya que no se cuenta con el documento idóneo para acreditar la muerte del afiliado*".

1.7. Por lo anterior, el primero (1º) de junio de dos mil quince (2015), Rossvan Alfredo Leiva Villota, en calidad de agente oficioso de su madre Mariana Isabel Villota Fustillos, presentó acción de tutela contra Colpensiones ante la Secretaría General del Tribunal Superior de Bogotá por considerar que el fondo de pensiones vulneró los derechos fundamentales de su agenciada al mínimo vital y a la seguridad social.

1.8. A través de providencia del primero (1º) de junio de dos mil quince (21015), la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá consideró que, dada la naturaleza de Colpensiones como empresa industrial y comercial del estado incluida en el sector descentralizado por servicios y, de conformidad con el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, la autoridad judicial competente para conocer de la acción de tutela era el juez de circuito. Ordenó remitir de manera inmediata el expediente de tutela a la Oficina de Reparto de los Juzgados del Circuito de Bogotá.

2. Decisión del juez de tutela de primera instancia

2.1. El Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del diecisiete (17) de junio de dos mil quince (2015)[9], decidió negar la protección solicitada. Consideró que la acción de tutela era el mecanismo idóneo para el amparo de los derechos fundamentales de la agenciada debido a su avanzada edad, sus múltiples afecciones de salud y la absoluta dependencia económica de su cónyuge fallecido. Sin embargo, después de analizar cada uno de los documentos (otorgados en la República del Ecuador) que acreditaban *(i)* la calidad de cónyuge de la señora Villota Fustillos, *(ii)* el

[7] Visible en el folio 17.
[8] Folios 17 al 20.
[9] Folios 55 al 64.

requisito de convivencia establecido legalmente y *(iii)* el deceso del causante (ciudadano ecuatoriano), concluyó que estos carecían de valor probatorio por no encontrarse apostillados y por ser aportados en copia simple. En palabras del juzgado:

> "[R]epara este estrado judicial en que no se arrimó al proceso un registro civil de matrimonio de [la agenciada y el causante] con vocación probatoria conforme a la legislación colombiana, véase que a folio 22 obra copia simple del mentado registro, papel que además no está apostillado en la forma que exige [el artículo 259 del C. de P.C. y la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, suscrita en la Haya el cinco (5) de octubre de mil novecientos sesenta y uno (1961), aprobada por Colombia mediante la Ley 455 de 1998].
>
> Asimismo, se observa que las declaraciones juramentadas allegadas al expediente (fls. 30 – 35) al ser elevadas ante notario del Ecuador, debían ser apostilladas para tener valor probatorio en Colombia, y por tanto no puede esta sede judicial estudiarlas para tenerlas en cuenta como pruebas para la pretensión de Mariana Isabel Villota Fustillos."

2.2. Finalmente, advirtió que el certificado de defunción del señor Leiva Bermúdez emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador, debidamente apostillado, "no es un registro civil de defunción o documento equivalente a éste que sirva de acuerdo a la legislación colombiana para demostrar el fallecimiento de una persona, sino un certificado de que existe dicho registro en la [R]epública del Ecuador".

3. Impugnación

3.1. El accionante, con asesoría de la Procuraduría General de la Nación, presentó escrito de impugnación el veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015). A su juicio, sujetar el reconocimiento pensional a la necesidad de apostillar los documentos que acreditan el cumplimiento de los requisitos para tal fin, resulta excesivo y constituye una "evidente vía de hecho por defecto procedimental".

3.2. El catorce (14) de julio de dos mil quince (2015), durante el trámite de segunda instancia, el accionante remitió a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá los siguientes documentos originales y apostillados: (i) registro civil de nacimiento e inscripción de defunción de Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez;[10] (ii) registro civil de matrimonio celebrado el nueve (9) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1944) entre Mariana Isabel Villota Fustillos y Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez;[11] (iii) registro civil de

[10] Visibles en los folios 4 al 7 del cuaderno de segunda instancia.
[11] Visible en los folios 8 y 9 del cuaderno de segunda instancia.

nacimiento de Mariana Isabel Villota Fustillos. [12] Los anteriores documentos fueron emitidos por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador. Asimismo, se remitieron (iv) las declaraciones juramentadas de Rocío del Carmen Moreno Balladares y Martha Graciela Jaramillo Reinoso certificadas por la Notaría Cuadragésima del Cantón Quito.[13] Solicitó que los documentos originales le fueran devueltos una vez finalizara el trámite de tutela por no contar con los recursos económicos para volverlos a obtener.

3.3. De ahí que, mediante constancia de entrega con fecha del veinticuatro (24) de julio de dos mil quince (2014), el magistrado ponente de la referida Sala Civil hizo entrega de los documentos originales dejando copia de los mismos en el expediente.

4. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

El veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá decidió confirmar el fallo recurrido. Sostuvo, contrario a lo expuesto por el juez de primera instancia, que la acción de tutela "no es el escenario propicio para discutir las decisiones adoptadas [dentro del trámite administrativo de reconocimiento pensional]". Advirtió que la Corte Constitucional le ha dado aplicación a las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales "para el estudio de la afectación del debido proceso dentro de actuaciones administrativas". No obstante, precisó que el análisis de procedencia para este tipo de eventos es mucho más estricto "por cuanto las diferencias jurídicas que surgen con ocasión de las decisiones [de carácter administrativo] deben ser resueltas de forma preferente por los mecanismos judiciales de defensa que ofrece la Jurisdicción Contenciosa Administrativa". Por último, concluyó que en el caso objeto de revisión no se advirtió que la entidad accionada hubiera incurrido en alguno de los supuestos vulneradores del debido proceso administrativo.

5. Pruebas aportadas por el accionante y valoradas por los jueces de instancia

5.1. Se aportaron como pruebas al trámite de primera instancia los siguientes documentos: (i) certificado de defunción apostillado del señor Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador;[14] (ii) copia simple de la Resolución No. GNR 401426 del trece (13) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por Colpensiones;[15] (iii) copia simple del registro civil de matrimonio celebrado entre Mariana Isabel Villota Fustillos y Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez el nueve (9) de mayo de mil novecientos cuarenta y cuatro

[12] Visible en los folios 10 y 11 del cuaderno de segunda instancia.
[13] Visible en los folios 12 al 23 del cuaderno de segunda instancia.
[14] Visible en los folios 15 y 16.
[15] Visible en los folios 17 al 21.

(1944);[16] (iv) copias simples de la cédula colombiana de extranjería y de la cédula de ciudadanía ecuatoriana de Mariana Isabel Villota Fustillos;[17] (v) certificado e historial médico de la agenciada;[18] (vi) copias simples de la cédula colombiana de extranjería y de la cédula de ciudadanía ecuatoriana de Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez;[19] (vii) declaraciones juramentadas de Rocío del Carmen Moreno Balladares y José Washington Caicedo Bravo certificadas por la Notaria Cuadragésima del Cantón Quito;[20] (viii) copia simple de la partida de nacimiento de Rossvan Alfredo Leiva Villota, emitida por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador[21] y (ix) copias simples de la cédula colombiana de extranjería y de la cédula de ciudadanía ecuatoriana de Rossvan Alfredo Leiva Villota.[22]

5.2. Se aportaron como pruebas al trámite de segunda instancia los siguientes documentos *originales* y *apostillados*: (i) registro civil de nacimiento e inscripción de defunción de Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez;[23] (ii) registro civil de matrimonio celebrado el nueve (9) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1944) entre Mariana Isabel Villota Fustillos y Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez;[24] (iii) registro civil de nacimiento de Mariana Isabel Villota Fustillos. [25] Los anteriores documentos fueron emitidos por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador. Asimismo, se remitieron (iv) las declaraciones juramentadas de Rocío del Carmen Moreno Balladares, Martha Graciela Jaramillo Reinoso y José Washington Caicedo Bravo certificadas por la Notaría Cuadragésima del Cantón Quito.[26]

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

---

[16] Visible en el folio 22.
[17] Visibles en los folios 23 y 24.
[18] Visible en los folios 25 al 27.
[19] Visible en los folios 28 y 29.
[20] Visibles en los folios 30 al 35.
[21] Visible en el folio 36.
[22] Visible en los folios 37 al 39.
[23] Visibles en los folios 4 al 7 del cuaderno de segunda instancia.
[24] Visible en los folios 8 y 9 del cuaderno de segunda instancia.
[25] Visible en los folios 10 y 11 del cuaderno de segunda instancia.
[26] Visible en los folios 12 al 23 del cuaderno de segunda instancia.

2.1. Rossvan Alfredo Leiva Villota, en calidad de agente oficioso, presentó acción de tutela contra Colpensiones por considerar que esta entidad vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de su madre Mariana Isabel Villota Fustillos (ciudadana de 90 años de edad) al negarle el reconocimiento de la pensión de sobreviviente por no aportar el certificado de defunción de su difunto esposo, expedido por una autoridad colombiana, desconociendo el registro civil de defunción emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador.

2.2. Al respecto, el juez de primera instancia consideró que si bien la acción de tutela es procedente debido a la avanzada edad de la agenciada (90 años) y su delicado estado de salud; los documentos -suscritos en Ecuador- que se aportaron al proceso para acceder al derecho pensional, no tienen valor probatorio en Colombia por no encontrarse debidamente apostillados, tal y como lo exige la legislación colombiana. De manera que, al no acreditarse los requisitos exigidos legalmente para el reconocimiento pensional, negó el amparo solicitado.

En atención a lo anterior, el actor aportó en el trámite de segunda instancia los documentos originales, debidamente apostillados, con el fin de que fueran tenidos en cuenta al momento de resolver la impugnación propuesta. Sin embargo, el juez de segunda instancia omitió la valoración de dichos documentos y se limitó a pronunciarse en relación con la improcedencia de la acción de tutela por la existencia de otro medio judicial dispuesto por el ordenamiento jurídico.

2.3. A juicio de la Sala, la discusión en esta oportunidad versa sobre la idoneidad del registro civil de defunción del señor Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez, emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador, para acreditar la titularidad de la agenciada como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su difunto esposo. Así las cosas, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿un fondo administrador de pensiones vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de una persona de 90 años de edad al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge, por no aportar un registro civil de defunción emitido por la autoridad colombiana de registro, desconociendo el registro civil de defunción emitido por la autoridad de registro competente del país de nacimiento y deceso del causante?

2.4. Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado, la Sala (i) examinará si la acción de tutela presentada por Rossvan Alfredo Leiva Villota, en calidad de agente oficioso de Mariana Isabel Villota Fustillos, es procedente para obtener el reconocimiento pensional pretendido; de ser así, (ii) estudiará brevemente el precedente de esta Corporación relativo a la exigencia de formalidades y requisitos no contemplados en la normatividad vigente para el reconocimiento de un derecho pensional. Posteriormente y con fundamento en

las *subreglas* jurisprudenciales que de ahí se desprendan, (iii) analizará el caso concreto y fijará el remedio constitucional apropiado para cesar la vulneración y garantizar la protección de los derechos fundamentales comprometidos. Finalmente, (iv) se pronunciará respecto a las decisiones de los jueces de instancia.

3. La acción de tutela presentada por Rossvan Alfredo Leiva Villota, actuando en calidad de agente oficioso de Mariana Isabel Villota Fustillos, es procedente para obtener el reconocimiento pensional pretendido.

3.1. Con el fin de establecer la procedencia de la acción de tutela que dio origen a las decisiones de instancia que hoy se revisan, la Sala examinará (i) la legitimación de Rossvan Alfredo Leiva Villota para actuar como agente oficioso de Mariana Isabel Villota Fustillos y (ii) el cumplimiento de los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez.

Legitimación por activa

3.2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 86 Superior, toda persona tiene derecho a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de un particular, en los casos señalados por la ley. En desarrollo del citado mandato constitucional y con el propósito de regular la legitimidad y el interés para ejercer la acción de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 estableció que cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales puede ejercer, por sí misma o a través de representante, la referida acción constitucional. Asimismo agregó la posibilidad de agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, situación que deberá manifestarse en el escrito de tutela.

En relación con esta última figura procesal, la jurisprudencia constitucional ha considerado que son tres los requisitos que deben cumplirse para hacer uso de la agencia oficiosa, a saber: (i) que el agente manifieste expresamente que actúa en nombre de otro; (ii) que se indique en el escrito de tutela o que se pueda inferir de él que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales de promover su propia defensa (sin que esto implique una relación formal entre el agente y el titular) y (iii) que el sujeto o los sujetos agenciados se encuentren plenamente identificados.[27]

[27] Ver sentencias T-294 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-330 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-667 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-444 de 2012 (M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo), T-004 de 2013 (M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo) y T-545 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-526 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), entre muchas otras.

3.3. Del análisis de la solicitud de amparo y de las pruebas aportadas a la misma, se advierte que Rossvan Alfredo Leiva Villota manifestó que actuaba en calidad de agente oficioso de su madre Mariana Isabel Villota Fustillos, quien, debido a su avanzada edad (90 años), a los quebrantos de salud que la aquejan y su absoluta dependencia de terceros para el desarrollo de las actividades cotidianas[28], se encuentra imposibilitada para promover su propia defensa. En consecuencia, la Sala concluye que el señor Leiva Villota está legitimado para actuar como agente oficioso de su madre.

Subsidiariedad e inmediatez

3.4. En relación con el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la norma Superior establece que su procedencia está condicionada a que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial". Sin embargo, esta Corporación ha señalado que no puede declararse la improcedencia de la tutela por la sola existencia de un medio ordinario de defensa judicial. El juez constitucional debe analizar, en el marco del caso concreto, si la acción judicial dispuesta por el ordenamiento jurídico es *idónea* y *eficaz* para proteger los derechos fundamentales comprometidos.[29]

3.5. En el evento en el que, primero, la acción ordinaria no otorgue una protección íntegra y oportuna de las garantías constitucionales;[30] segundo, la vulneración recaiga sobre un sujeto de especial protección constitucional que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta que le impiden acudir a la justicia en condiciones de igualdad y procurarse los mínimos existenciales de vida y, tercero, del material probatorio aportado al expediente de tutela se pueda inferir el cumplimiento de los requisitos normativos para acceder a lo pretendido; el amparo se concederá como mecanismo principal y de manera definitiva.[31]

3.6. En cambio, cuando existe un grado de certeza en cuanto a la procedencia de la acción pero, después de revisar el material probatorio aportado, quedan dudas respecto al cumplimiento de los requisitos para acceder a lo pretendido; el juez de tutela debe evaluar si en el caso concreto se

---

[28] En el folio 25 se encuentra documento suscrito por el médico Juan C. Pérez en el que se certifica que la paciente Mariana Isabel Villota Fustillos depende totalmente de terceros para actividades de la vida diaria (no locomoción, alimentación, vestimenta y lenguaje).

[29] Al respecto la sentencia T-222 del 2014 señaló: "No puede predicarse idoneidad y eficacia de un recurso sin hacerse un análisis concreto. Ello implica que el juez constitucional despliegue una carga argumentativa a fin de determinar la procedencia de la tutela. No es dable en un Estado Social de Derecho que un juez constitucional niegue por improcedente un amparo constitucional sin si quiera analizar, paso a paso, el requisito de subsidiariedad."

[30] Al respecto, ver la sentencia T-354 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

[31] En ese sentido, la sentencia T-396 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) indicó: *"[L]a acción de tutela procederá como mecanismo principal y definitivo en el evento en que el medio judicial previsto para este tipo de controversias no resulte idóneo y/o eficaz en el caso concreto."* Esta posición ha sido reiterada por las sentencias T-820 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-140 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-327 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), entre muchas otras.

configura la existencia de un perjuicio irremediable.[32] De ser así, se debe garantizar de manera transitoria los derechos fundamentales comprometidos, hasta tanto el juez ordinario defina la controversia.[33]

3.7. Con fundamento en lo dicho, la Sala considera que la acción de tutela presentada por Rossvan Alfredo Leiva Villota, actuando en calidad de agente oficioso de la señora Villota Fustillos, es procedente como mecanismo de protección principal y definitivo por las siguientes razones: *(i)* en el expediente se encuentra acreditado que la agenciada es una persona de 90 años de edad[34] que, debido a las "*secuelas neurológicas por meningioma parasagital, crisis convulsiva de aparición tardía y espasticidad muscular*", depende completamente de terceros para el desarrollo de las actividades; condiciones suficientes para catalogarla como un sujeto de especial protección constitucional.

(ii) Dadas las condiciones de debilidad manifiesta y la avanzada edad de la agenciada, la acción ordinaria laboral es ineficaz en la medida que no garantizaría de manera inmediata y oportuna la protección de los derechos fundamentales comprometidos. Puntualmente, respecto a la ineficacia de la acción laboral en el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, esta Corporación en la sentencia T-354 de 2012[35] indicó:

> "Si bien las controversias relacionadas con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o sustitutiva se deben ventilar ante la justicia ordinaria o administrativa según sea el caso, tal sometimiento resulta desproporcionado para el caso [del accionante], ya que al no tener ingresos económicos y dadas sus condiciones de discapacidad, sus necesidades vitales no dan espera a ser reconocidas mediante el proceso judicial que puede durar lo suficiente para que se vean afectados sus

---

[32] En lo concerniente al perjuicio irremediable, jurisprudencialmente se han establecido una serie de criterios generales que permiten corroborar su existencia, los cuales, pueden resumirse en (i) la afectación del mínimo vital del accionante y el de su familia, (ii) su estado de salud y (ii) su edad para considerarlo sujeto de especial protección por ser una persona de la tercera edad. Ver Sentencias T-090 del 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-762 del 2008 y T-376 del 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería); T-607 del 2007 y T-652 del 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-935 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

[33] En ese sentido la sentencia T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) indicó: "Por el contrario, el amparo será transitorio, cuando además de acreditar la afectación de un derecho fundamental y la existencia de una actividad desplegada para obtener su debida protección, se está ante la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, cuya valoración resulta necesaria ante la eficacia del otro medio de defensa judicial, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso. En criterio de la Corte, una de dichas hipótesis se presenta cuando luego de revisar el acervo probatorio, existe una discusión sobre la titularidad del derecho reclamado o quedan algunas dudas sobre el cumplimiento de todos los requisitos para obtener el derecho a la pretensión requerida, siempre que exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud. En estos casos se evaluará la satisfacción de los (inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad de la acción) y se adoptará una decisión con efectos temporales, esto es, mientras se define la controversia mediante los recursos judiciales ordinarios." Esta postura fue reiterada en la sentencia T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[34] En el folio 24 se encuentra copia de la cédula de ciudadanía de la República del Ecuador de Mariana Isabel Villota Fustillos, según la cual, nació el veintiocho (28) de noviembre de mil novecientos veinticinco (1925).

[35] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

> derechos fundamentales, implicando lo anterior una ineficacia del medio ordinario judicial."[36]

Y *(iii)* en el expediente se encuentra el material probatorio suficiente para analizar si efectivamente la agenciada cumple los requisitos normativos para acceder al derecho pensional pretendido.

3.8. Finalmente, en lo relativo a la *inmediatez*, la Sala advierte que la resolución de Colpensiones No. GNR 401426 del trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014), en la que se decidió confirmar la resolución que negó el reconocimiento pensional, fue notificada el veintiuno (21) de enero de dos mil quince y la acción de tutela se presentó el primero (1º) de junio del mismo año[37], es decir, cuatro (4) meses después; término completamente razonable.

3.9. Superado el examen de procedibilidad, la Sala entrará a estudiar de fondo si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de María Isabel Villota Fustillos al negarle el reconocimiento de la pensión de sobreviviente solicitada en calidad de cónyuge, por no haber aportado el certificado de defunción emitido por *"la autoridad colombiana de registro competente que acreditara el deceso del causante"* (ciudadano ecuatoriano), aun cuando a la solicitud pensional se aportó el certificado civil de defunción emitido por la autoridad de registro ecuatoriana, debidamente apostillado. Para tal efecto, estudiará brevemente el precedente jurisprudencial relacionado con la exigencia de formalidades y requisitos no contemplados en la normatividad vigente para el reconocimiento de un derecho pensional.

4. Violación al debido proceso administrativo por parte de las administradoras de pensiones al exigir formalidades y requisitos no contemplados en la normatividad vigente para el reconocimiento de un derecho pensional – Reiteración jurisprudencial

4.1. El artículo 84 de la Constitución Política precisa que cuando un derecho es reglamentado de manera general, las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. En concordancia con esta norma constitucional, el parágrafo del artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[38] establece que en toda petición, la autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la solicitud, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.

---

[36] Esta posición ha sido reiterada por las diferentes Salas de Revisión de esta Corporación en las sentencias T-1229 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-896 de 2011, T-046 de 2013, T-395 de 2013, T-546 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre muchas otras.
[37] Folio 21.
[38] Ley 1437 de 2011.

4.2. El artículo 29 Superior dispone que "*[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones […] administrativas*", y que para resolver el alcance de los derechos de los ciudadanos deben observarse "*las leyes preexistentes*" y "*la plenitud de las formas propias de cada juicio*". Es precisamente este el fundamento del principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual, protege a los ciudadanos de decisiones arbitrarias que se aparten de la voluntad del legislador democráticamente elegido.

4.3. De conformidad con las normas mencionadas, esta Corporación ha establecido que los fondos de pensiones no pueden exigirle a los beneficiarios que pretenden el reconocimiento pensional, el cumplimento de formalidades no previstas legalmente, primero, porque el derecho a la pensión nace cuando se reúnen los requisitos dispuestos en el ordenamiento para considerar que una persona es beneficiaria, por lo que en un contexto de libertad probatoria[39], cualquier imposición adicional supone la creación de nuevos requisitos. Y segundo, porque dicha actuación puede derivar en situaciones desproporcionadas a la luz de la Constitución, en cuanto la negativa impone cargas excesivas a personas que dadas sus circunstancias de debilidad manifiesta, son sujetos de especial protección constitucional. En suma, la exigencia de requisitos y formalidades para acreditar el cumplimiento de los presupuestos para acceder a los beneficios pensionales, cuando los mismos no tienen un soporte previsto en el ordenamiento jurídico, conducen a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

4.4. En materia pensional, el régimen de libertad probatorio es mucho más amplio, toda vez que mediante elementos idóneos, pertinentes, conducentes y legales se puede demostrar el cumplimiento de los requisitos normativos para

---

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

tal fin. Por tanto, la imposición de formas no consagradas en las normas vigentes (i) implica una limitación a dicha facultad; (ii) crea requisitos extralegales bajo criterios e interpretaciones particulares de los fondos pensionales que dificultan el acceso a la prestación económica; (iii) va en contra del principio de legalidad al desplazar la voluntad del legislador e (iv) impide que los ciudadanos puedan ejercer la defensa de sus derechos adecuadamente.[40]

4.5. A propósito, en la sentencia T-471 de 2014[41], la Sala Tercera de Revisión se pronunció sobre la materia, sostuvo:

> "[C]uando se proceda al reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, no es posible exigir más requisitos que aquellos previstos en la ley, así como tampoco puede reclamarse la entrega de documentos o elementos de prueba que no guarden una estrecha relación de necesidad (en términos de idoneidad y pertinencia) con la verificación de dichos requisitos. […] Por lo anterior, no cabe duda de que más allá de los documentos que el marco jurídico vigente permite solicitar para proceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes (sin que técnicamente exista tarifa legal), el resto de exigencias probatorias deben someterse al criterio de necesidad, conforme al cual tan sólo resultarán válidas aquellas que tengan la virtualidad de dar por demostrado alguno de los requisitos de los cuales depende la obtención del mencionado derecho prestacional".

4.6. Más adelante, en la sentencia T-317 de 2015[42], la Sala Primera de Revisión abordó una problemática semejante. En esta ocasión, estimó que el fondo de pensiones accionado había vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social de una persona en condición

---

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

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

[42] M.P. María Victoria Calle Correa.

de discapacidad, al exigirse el cumplimiento de algunos requisitos adicionales a los dispuestos en la normativa vigente para proceder al estudio de fondo del reconocimiento pensional, concretamente la tramitación de un proceso de interdicción a través del cual se nombrará un curador definitivo que representará los intereses del accionante agenciado.

La Sala precisó que la actuación desplegada se había erigido en un obstáculo de tipo formal que, a su vez, condujo a una grave afectación del mínimo vital y seguridad social del peticionario pues se limitó la posibilidad de acceso a una prerrogativa económica protegida constitucionalmente con soporte en argumentos carentes de respaldo legal y constitucional, contrarios al principio de solidaridad y al deber de protección especial para este sector de la población. Atendiendo estas premisas, concedió el amparo y ordenó la entrega del monto correspondiente a la sustitución pensional en la que se había verificado su titularidad.[43]

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

5. Caso concreto – Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y debido proceso de la señora Mariana Isabel Villota Fustillos al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge, por exigir una formalidad que no se encuentra contemplada en la normatividad

5.1. Mariana Isabel Villota Fustillos es una ciudadana ecuatoriana de noventa (90) años de edad[44], que reside en la ciudad de Quito (Ecuador) y

---

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

[44] El accionante aportó al escrito de tutela copia de la cédula de ciudadanía de la República del Ecuador de Mariana Isabel Villota Fustillos, según la cual, nació el veintiocho (28) de noviembre de mil

presenta el diagnóstico médico de "*secuelas neurológicas por meningioma parasagital, crisis convulsiva de aparición tardía y espasticidad muscular*". Estas patologías han generado en ella una dependencia total de terceros para el desarrollo de las actividades diarias.

5.2. Con ocasión a la muerte de su padre, el accionante solicitó a Colpensiones el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a favor de su madre en calidad de cónyuge sobreviviente, la cual fue negada por la entidad accionada. En contra de esta decisión, se presentó recurso de reposición en el que se aportó (i) el certificado de defunción del causante emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador, (ii) copia de los documentos de identidad del causante y solicitante y (iii) declaraciones de terceros a efectos de acreditar el requisito de convivencia.[45]

5.3. Colpensiones, mediante resolución No. GNR 401426 del trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014),[46] decidió confirmar la resolución que negó el reconocimiento pensional. Precisó que al no aportarse "*un registro civil de defunción emitido por la autoridad colombiana competente, que en este caso es la Registraduría Nacional del Estado Civil, no es pr[o]cedente el estudio de la prestación económica, ya que no se cuenta con el documento idóneo para acreditar la muerte del afiliado*".

A juicio de la Sala, exigirle a la señora Villota Fustillos una certificación de defunción de su cónyuge, diferente a la que fue expedida en su país de nacimiento y lugar de deceso, Ecuador, es un requisito desproporcionado e innecesario que obstaculiza el acceso efectivo a la pensión de sobrevivientes de la agenciada y vulnera su derecho fundamental al debido proceso, por las razones que a continuación se expondrán.

5.4. Cuando una persona, nacional colombiano o extranjero, residente temporal o permanente, requiere validar en nuestro país un documento emitido en el exterior, sobre la base del cual se garantiza el acceso a un derecho, se ha instituido el trámite de apostillaje para que la autoridad nacional competente en el país de origen, en este caso, la Unidad de Legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, certifique la autenticidad de la firma y la calidad del funcionario que lo expidió, y de esa forma el documento sea oponible en un país extranjero. El fundamento de este procedimiento está contenido en la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961, de la cual son partes contratantes Colombia[47] y Ecuador[48].

---

novecientos veinticinco (1925). Visible en el folio 24 (siempre que se haga mención a un folio se entenderá que se alude al primer cuaderno del expediente de tutela, salvo que se diga otra cosa).

[45] Visible en el folio 17.

[46] Folios 17 al 20.

[47] Mediante la Ley 455 de 1998, Colombia aprobó la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961.

El artículo 1º de la referida convención, establece que lo convenido se aplicará a los documentos públicos (aquellos emitidos por una autoridad o funcionario vinculado a una jurisdicción del Estado y por los notarios) que hayan sido autorizados en el territorio de un Estado contratante y que deban ser presentados en el territorio de otro Estado contratante. El único trámite exigible para certificar la autenticidad de la firma y la calidad del funcionario que suscribió el documento es la fijación de la Apostilla expedida por la autoridad competente del Estado de donde provenga el documento.[49]

5.5. Con base en las disposiciones citadas, el apostillaje del registro civil de defunción del señor Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez a cargo de la Unidad de Legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, es un trámite suficiente para que este documento sea válido ante cualquier autoridad en Colombia. Precisamente la convención tiene por finalidad que los ciudadanos de los países contratantes tengan menos dificultades procesales para validar sus documentos en un territorio diferente al de expedición, y de forma subsecuente, se les garanticen sus derechos y prerrogativas en el territorio extranjero con mayor facilidad y sin que se dilate el reconocimiento de los mismos, hasta el punto de afectar garantías fundamentales protegidas por la Constitución.[50]

5.6. En concreto, exigir a la señora Villota un documento diferente para acreditar la muerte de su esposo tiene, al menos, dos efectos negativos: (i) se desconoce la aplicación en nuestro país de la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, con lo cual se afecta la confianza que tienen los demás países contratantes en la forma que deben actuar la autoridades colombianas frente a la legalización de los documentos que en el país de origen son oficiales; y (ii) se afecta el derecho fundamental al mínimo vital de la agenciada, quien dependía económicamente de su esposo, y actualmente tiene una expectativa de sustento económico en la pensión que Colpensiones se niega a reconocer.

---

[48] Ecuador se adhirió a la sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961, mediante el Decreto Ejecutivo 1700-A del 18 de mayo de 2004.

[49] El artículo 3º de la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros dispone: "La única formalidad que pueda exigirse para certificar la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario del documento haya actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre del que el documento esté revestido, será la fijación de la Apostilla descrita en el artículo 4º, expedida por la autoridad competente del Estado del que dimane el documento. || Sin embargo, la formalidad mencionada en el parágrafo precedente no podrá exigirse cuando las leyes, reglamentos o usos en vigor en el Estado en que el documento deba surtir efecto, o bien un acuerdo entre dos o más Estados contratantes, la rechacen, la simplifiquen o dispensen de legalización del propio documento."

[50] En la sentencia C-164 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz. Unánime), esta Corporación asumió el examen de constitucionalidad de la Ley 455 de 1998, por medio de la cual se aprobó la "Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros." Precisó que la abolición del trámite de legalización diplomática y consular de aquellos documentos que expedidos en uno de los Estados contratantes *"sin duda permite la realización de principios esenciales para la buena marcha de las relaciones entre los países y los particulares, y en general para la eficacia de los proyectos de cooperación entre los países contratantes y los particulares oriundos de los mismos, al tiempo que viabiliza la eficacia, economía y celeridad que el mundo moderno exige en las relaciones económicas, políticas, financieras y comerciales, principios que nuestro ordenamiento superior consagra como rectores de la administración pública."*

Si bien Colpensiones puede requerir que el certificado de defunción suscrito en otro país cumpla con el trámite de apostillaje requerido para darle validez en el territorio colombiano, no puede exigir el cumplimiento de requisitos adicionales o significativamente distintos a los exigidos por la ley. La Sala considera que, contrario a lo expuesto por la administradora de pensiones y el juez de primera instancia, el registro civil de defunción emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador debidamente apostillado por la Unidad de Legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del mismo país, aportado en el trámite administrativo de reposición, es un documento idóneo para acreditar la muerte del señor Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez y completamente válido en nuestro territorio nacional.

En ese sentido, la Sala concluye que Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y debido proceso de Mariana Isabel Villota Fustillos al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge, por no aportar un registro civil de defunción emitido por la autoridad colombiana de registro, desconociendo el registro civil de defunción emitido por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la República del Ecuador debidamente apostillado por la Unidad de Legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del mismo país.

5.7. Por último, con fundamento en las pruebas aportadas en ambas instancias, esta Sala de Revisión verificará si la señora Mariana Isabel Villota Fustillos cumple los requisitos contemplados en la normatividad vigente para ser beneficiaria de la pensión de sobreviviente.

5.8. El literal a. del artículo 47 de la Ley 100 de 1993[51], modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, establece que la cónyuge supérstite será beneficiaria en forma vitalicia de la pensión de sobreviviente causada por la muerte del pensionado, siempre que a la fecha del deceso del causante tenga más de 30 años de edad y acredite que convivió con el causante no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

5.9. Revisadas las pruebas aportadas al expediente, queda claro que Mariana Isabel Villota Fustillos (i) es una persona de noventa (90) años de edad[52] que depende completamente de terceros para el desarrollo de las actividades

---

[51] El artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, establece: "Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte; […]"

[52] El accionante aportó al escrito de tutela copia de la cédula de ciudadanía de la República del Ecuador de Mariana Isabel Villota Fustillos, según la cual, nació el veintiocho (28) de noviembre de mil novecientos veinticinco (1925). Visible en el folio 24

cotidianas;[53] (ii) es la cónyuge supérstite de Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez[54], a quien mediante Resolución No. 4369 del primero (1º) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983), el Instituto de Seguro Social le reconoció una pensión de vejez[55] y (iii) convivió con el causante toda la vida marital hasta el día de su muerte.

Respecto al cumplimiento del requisito de convivencia, la Sala observa que desde el folio 12 del cuaderno de segunda instancia, se encuentran las declaraciones juramentadas de Rocío del Carmen Moreno Balladares, Martha Graciela Jaramillo Reinoso y José Washington Caicedo Bravo en las que *"se hace constar que el señor Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez convivió hasta el día de su muerte con su cónyuge, la señora María Isabel Villota Fustillos"*. Las anteriores declaraciones fueron certificadas por la Notaría Cuadragésima del Cantón Quito y apostilladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador.

5.10. De otro lado, no existe prueba alguna en el expediente en la que se avizore que la titularidad de la agenciada como beneficiaria del derecho pensional fue objeto de controversia. De manera que, con fundamento en las razones expuestas, la Sala ordenará de manera definitiva el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a favor de Mariana Isabel Villota Fustillos.

6. Pronunciamiento de la Sala respecto a las decisiones de los jueces de instancia

6.1. En el caso objeto de revisión, el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá precisó en el examen de procedencia que "[…] *en virtud de la condición de sujeto de especial protección constitucional de la* [agenciada], *la composición de su núcleo familiar, y la situación económica que obra en el expediente, más allá de que las pretensiones de la actora no sean propias de la tutela, la acción de amparo constitucional se abre paso como el mecanismo idóneo para el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna y el mínimo vital de la accionante, ya que por sus especiales condiciones* [,] [é]*sta señora* [,] *para lograr una mínima subsistencia* [, requería] *del ingreso proveniente de la pensión como cónyuge sobreviviente del* [causante]".[56]

Sin embargo, resolvió negar el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por considerar que la solicitud no reunía *"los requisitos*

---

[53] En el folio 25 se encuentra documento suscrito por el médico Juan C. Pérez en el que se certifica que la paciente Mariana Isabel Villota Fustillos depende totalmente de terceros para actividades de la vida diaria (no locomoción, alimentación, vestimenta y lenguaje).

[54] Visible en los folios 8 y 9 del cuaderno de segunda instancia se encuentra el registro civil de matrimonio celebrado el nueve (9) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1944) entre Mariana Isabel Villota Fustillos y Ernesto Alfredo Leiva Bermúdez

[55] En la resolución que confirma la decisión de negar la pensión de sobrevivientes solicitada por la agenciada, Colpensiones, en el acápite de hechos, precisó que *"mediante la Resolución No. 4369 del 1 de enero de 1983[,] se reconoció una pensión a favor del causante [,] la cual [,] fue efectiva a partir del 1 de junio de 1982, pensión que al retiro de la n[ó]mina equivalía a la suma de $589.500"*.

[56] Folio 61.

decantados por la jurisprudencia para el reconocimiento de [la] *pensión de sobreviviente por la vía de tutela, esto es, no se allegaron los documentos mínimos exigidos por la legislación colombiana* [para tal efecto]". La Sala no comparte esta decisión, en tanto el juez debió emplear una de las dos opciones que tenía para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la señora Villota Fustillos, las cuales, se expondrán a continuación.

6.2. En primer término, como se advirtió en el acápite de procedencia, cuando exista un grado de certeza en cuanto a la procedencia de la acción de tutela pero, después de revisar el material probatorio aportado, queden dudas respecto al cumplimiento de los requisitos para acceder a lo pretendido; el juez constitucional debe evaluar si en el caso concreto se configura la existencia de un perjuicio irremediable.[57] De ser así, se debe garantizar de manera transitoria los derechos fundamentales comprometidos, hasta tanto el juez ordinario defina la controversia.[58] En ese orden de ideas, el juzgado de primera instancia pudo conceder de manera transitoria el amparo requerido y salvaguardar de esta forma las garantías fundamentales comprometidas.

6.3. En segundo término, al no contar con *"los documentos mínimos exigidos por la legislación colombiana"* para el reconocimiento pensional pretendido, el mencionado juzgado pudo hacer uso de la facultad que le otorga la ley[59] para decretar oficiosamente las pruebas que permitieran despejar la duda razonable sobre la calidad de beneficiaria pensional de la señora Villota Fustillos, lo cual, sumado a las condiciones de debilidad manifiesta en las que se encuentra y su condición de sujeto de especial protección constitucional, hacían de la acción de tutela el mecanismo idóneo y principal para el reconocimiento definitivo de la pensión de sobreviviente reclamada.

---

[57] En lo concerniente al perjuicio irremediable, jurisprudencialmente se han establecido una serie de criterios generales que permiten corroborar su existencia, los cuales, pueden resumirse en (i) la afectación del mínimo vital del accionante y el de su familia, (ii) su estado de salud y (ii) su edad para considerarlo sujeto de especial protección por ser una persona de la tercera edad. Ver Sentencias T-090 del 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-762 del 2008 y T-376 del 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería); T-607 del 2007 y T-652 del 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-935 del 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

[58] En ese sentido la sentencia T-491 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) indicó: "Por el contrario, el amparo será transitorio, cuando además de acreditar la afectación de un derecho fundamental y la existencia de una actividad desplegada para obtener su debida protección, se está ante la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, cuya valoración resulta necesaria ante la eficacia del otro medio de defensa judicial, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso. En criterio de la Corte, una de dichas hipótesis se presenta cuando luego de revisar el acervo probatorio, existe una discusión sobre la titularidad del derecho reclamado o quedan algunas dudas sobre el cumplimiento de todos los requisitos para obtener el derecho a la pretensión requerida, siempre que exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud. En estos casos se evaluará la satisfacción de los (inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad de la acción) y se adoptará una decisión con efectos temporales, esto es, mientras se define la controversia mediante los recursos judiciales ordinarios." Esta postura fue reiterada en la sentencia T-471 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[59] El artículo 42 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, establece que uno de los deberes del juez es "emplear los poderes que [el Código General del Proceso] le concede en materia de pruebas de oficio para verificar los hechos alegados por las partes". Asimismo, el artículo 169 de la misma normatividad indica que "[l]*as pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando sean útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes. Sin embargo, para decretar de oficio la declaración de testigos será necesario que estos aparezcan mencionados en otras pruebas o en cualquier acto procesal de las partes.* || *Las providencias que decreten pruebas de oficio no admiten recurso. Los gastos que implique su práctica serán de cargo de las partes, por igual, sin perjuicio de lo que se resuelva sobre costas."*

6.4. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que un Juez de la República, al no utilizar la facultad oficiosa en materia probatoria, puede lesionar "derechos de raigambre constitucional al decidir sin los suficientes elementos de juicio que busquen hacer efectivos los derechos sustanciales de las partes."[60]

6.5. En relación con la decisión de segunda instancia, la Sala considera necesario reconvenir a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá por limitarse a realizar un análisis irresponsable en cuanto a la procedencia de la acción de tutela, ignorando (i) las condiciones de debilidad manifiesta de la agenciada, (ii) su calidad de sujeto de especial protección constitucional y (iii) los documentos originales y apostillados que se aportaron al trámite de segunda instancia y daban fe de la titularidad de la señora Villota Fustillos como beneficiaria de la pensión de sobreviviente.

6.6. Según lo dicho, la Sala prevendrá al Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, para que en lo sucesivo, cuando advierta la procedencia de una acción de tutela y la existencia de un perjuicio irremediable en cabeza del accionante pero, después de revisar el material probatorio aportado, queden dudas respecto al cumplimiento de los requisitos para acceder a lo pretendido; (i) conceda el amparo de manera transitoria o (ii) haga uso de su facultad para decretar pruebas de oficio que le permitan esclarecer las dudas razonables respecto a la titularidad del derecho reclamado.

6.7. De modo similar, prevendrá a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, para que en lo sucesivo, cuando realice el análisis de procedibilidad de toda acción de tutela de la que tenga conocimiento, aplique el precedente jurisprudencial de esta Corporación en lo referente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

7. Conclusión

7.1. Los fondos de pensiones, para efectos de estudiar las solicitudes pensionales de los ciudadanos, solo están facultados para requerir el cumplimiento de los presupuestos dispuestos en el ordenamiento jurídico, para lo cual, se debe acudir a cualquier medio probatorio sin más límites que los que impone la normativa vigente. En este orden de ideas, los únicos documentos que se pueden exigir para reconocer la sustitución pensional son aquellos que resultan idóneos y pertinentes para acreditar los supuestos que dan lugar a su reconocimiento, sin más formalidades que impidan el acceso a los derechos fundamentales.

---

[60] Ver la sentencia T-817 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Respecto al deber legal que tienen los jueces para decretar pruebas de oficio, consultar las sentencias T-269 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-599 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-113 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-104 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre muchas más.

7.2. Por todo lo expuesto, la Sala Primera de Revisión revocará el fallo de segunda (2ª) instancia, proferido por Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), que confirmó el fallo de primera (1ª) instancia, proferido por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el diecisiete (17) de junio de dos mil quince (2015), que negó el amparo por considerar que no se demostró el cumplimiento de los requisitos legales para acceder al derecho pensional. En su lugar, tutelará los derechos fundamentales de Mariana Isabel Villota Fustillos al mínimo vital, seguridad social y debido proceso. En ese sentido, la Sala Primera de Revisión:

7.2.1. Ordenará a Colpensiones que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, reconozca a favor de la señora María Isabel Villota Fustillos la pensión de sobrevivientes, conforme con las consideraciones señaladas en esta sentencia, a partir del veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012) –fecha del deceso del causante-, y pague las mesadas causadas y no prescritas desde entonces.

7.2.2. Prevendrá al Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, para que en lo sucesivo, cuando advierta la procedencia de una acción de tutela y la existencia de un perjuicio irremediable en cabeza del accionante pero, después de revisar el material probatorio aportado, queden dudas respecto al cumplimiento de los requisitos para acceder a lo pretendido; (i) conceda el amparo de manera transitoria o (ii) haga uso de su facultad para decretar pruebas de oficio que le permitan esclarecer las dudas razonables respecto a la titularidad del derecho reclamado.

7.2.3. Prevendrá a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, para que en lo sucesivo, cuando realice el análisis de procedibilidad de toda acción de tutela de la que tenga conocimiento, aplique el precedente jurisprudencial de esta Corporación en lo referente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda (2ª) instancia, proferido por Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), que confirmó el fallo de primera (1ª) instancia, proferido por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, el diecisiete (17) de junio de dos mil quince (2015), que negó el amparo por considerar que no se demostró el cumplimiento de los requisitos legales para acceder al derecho pensional. En su lugar, **CONCEDER** los derechos

fundamentales de Mariana Isabel Villota Fustillos al mínimo vital, seguridad social y debido proceso.

Segundo.- ORDENAR a Colpensiones que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, reconozca a favor de la señora María Isabel Villota Fustillos la pensión de sobrevivientes, conforme con las consideraciones señaladas en esta sentencia, a partir del veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), y pague las mesadas causadas y no prescritas desde entonces.

Tercero.- PREVENIR al Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá, para que en lo sucesivo, cuando advierta la procedencia de una acción de tutela y la existencia de un perjuicio irremediable en cabeza del accionante pero, después de revisar el material probatorio aportado, queden dudas respecto al cumplimiento de los requisitos para acceder a lo pretendido; (i) conceda el amparo de manera transitoria o (ii) haga uso de su facultad para decretar pruebas de oficio que le permitan esclarecer las dudas razonables respecto a la titularidad del derecho reclamado.

Cuarto.- PREVENIR a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, para que en lo sucesivo, cuando realice el análisis de procedibilidad de toda acción de tutela de la que tenga conocimiento, aplique el precedente jurisprudencial de esta Corporación en lo referente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO

Secretaria General