

Sentencia T-390/22

Referencia: Expediente T- 8.745.336

Acción de tutela instaurada por *Claudia*, actuando como representante legal de su hijo mayor de edad *Julián*, contra la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca-.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos el 25 de febrero de 2022 por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Constitucionales de Guadalajara de Buga, en primera instancia, y el 06 de abril de 2022 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento de Guadalajara de Buga, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por *Claudia*, en representación de su hijo *Julián*, contra la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca-.

I. ANTECEDENTES

La señora *Claudia* interpuso acción de tutela en representación de su hijo *Julián* contra la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga, con el objeto de proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna de su representado. Lo anterior, porque la accionada le negó el reconocimiento de una sustitución pensional al no acreditar la calidad de persona en estado de invalidez a través del correspondiente dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Aclaración preliminar

Teniendo en cuenta que en el presente asunto se realizarán referencias al contenido de la historia clínica¹ y a la condición médica del accionante, como medida de protección a su intimidad, esta Sala ha decidido suprimir los datos que permitan su identificación. En consecuencia, su nombre y el de su madre y padre serán remplazados con nombres ficticios, los cuales se escribirán con letra cursiva. De este modo, el accionante será identificado como *Julián*, su madre como *Claudia* y su padre como *Pedro*.

Para el efecto se suscriben dos providencias. Una de ellas, para ser comunicada a las partes del proceso, así como a los vinculados, incluirá los nombres reales. La otra, para ser incluida en la Relatoría de la Corte Constitucional, tendrá los nombres ficticios. La anonimización de los datos se deberá reflejar en los documentos e información que se divulgue en la página web de la Corte Constitucional, tales como boletines, comunicados de prensa, información sobre el estado del proceso disponible en los buscadores de acceso abierto al público, entre otros.

Hechos²

1. La señora *Claudia* manifestó que su hijo *Julián*, mayor de edad, fue declarado interdicto por medio de Sentencia N° 56 proferida el 23 de marzo de 2017 por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Familia de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca- por padecer “esquizofrenia indiferenciada.” Posteriormente, a través de Sentencia N° 29 dictada el 19 de febrero de 2019 por el mismo juzgado, se condenó al señor *Pedro*, padre de *Julián*, a pagarle una cuota de alimentos a este último por la suma de \$560.295.
2. Indicó que el señor *Pedro* falleció el 6 de abril de 2021. Este gozaba de una pensión de jubilación reconocida por la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduprevisora S.A. Por tal motivo, solicitó en favor de su hijo la sustitución de la pensión de jubilación de la que disfrutaba el señor *Pedro*.
3. Aseguró que el 26 de octubre de 2021 la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca- negó el reconocimiento de la sustitución pensional, pues al momento de radicar los documentos correspondientes la accionante no aportó la calificación de la pérdida de capacidad laboral de su hijo. Manifestó que dicha decisión desconoció lo dispuesto en la Sentencia T-858 de 2014³, en la cual la Corte Constitucional habría señalado que por medio de la sentencia de interdicción judicial se podía

¹ La reserva legal de la historia clínica está contemplada en el artículo 34 de la Ley 23 de 1981 “*Por la cual se dictan normas en materia de ética médica*”, en los siguientes términos: “*La historia clínica es el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. Es un documento privado, sometido a reserva, que únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la Ley.*” Así mismo, conforme al artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, tienen carácter reservado las informaciones y documentos que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas (...) así como la historia clínica.” Finalmente, el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015 “*Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento Interno de la Corte Constitucional*”, indica que “[e]n la publicación de sus providencias, las Salas de la Corte o el Magistrado sustanciador, en su caso, podrán disponer que se omitan nombres o circunstancias que identifiquen a las partes.”

² En documento digital: [Demanda de tutela T-8.745.336. Consecutivo 1](#). Con el objeto de dar mayor claridad a este asunto, la Sala de Revisión precisará algunos de los hechos narrados por la accionante en su escrito de tutela con las pruebas obrantes en el expediente.

³ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

acreditar el estado de invalidez de una persona para efectos de resolver sobre una sustitución pensional.

Acción de tutela

4. Con base en lo expuesto, el 14 de febrero de 2022 la señora *Claudia*, en representación de su hijo *Julián*, interpuso acción de tutela contra la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga, con el objeto de proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna de su representado. En consecuencia, pidió que se ordenara a la entidad accionada el reconocimiento de la sustitución pensional del señor *Pedro*, en favor de su hijo *Julián*.

Admisión, trámite y respuestas

5. El 14 de febrero de 2022, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Guadalajara Buga admitió la demanda de tutela y vinculó al trámite a la EPS EMSSANAR y al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga. Así mismo, ordenó la notificación a la accionada y a las entidades vinculadas para que se pronunciaran sobre la solicitud y ejercieran el derecho de defensa.⁴ Hizo lo propio con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduciaria la Previsora - Fiduprevisora S.A, a quienes vinculó a través de Auto del 16 de febrero de 2022.⁵

- *Respuesta Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga*⁶

6. Dentro del término correspondiente, la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga dio respuesta al requerimiento del juez de tutela de primera instancia. Explicó el trámite administrativo requerido para el reconocimiento de prestaciones económicas a los docentes del municipio y sus beneficiarios, conforme al artículo 2.4.4.2.3.2.2. del Decreto 1272 de 2018.⁷ Señaló que entre los documentos que radicó la accionante para iniciar el trámite de reconocimiento pensional no se encontraba la sentencia de interdicción judicial a la que esta alude.

7. Aclaró que si bien la Secretaría de Educación Municipal es la encargada de proferir el acto administrativo de reconocimiento pensional, requiere la autorización de la Fiduprevisora S.A. para reconocer la prestación. Esta última es la competente para estudiar y aprobar el pago de cualquier tipo de prestación a los docentes oficiales o sus beneficiarios. Precisó que aún no se había proferido decisión de fondo en relación con la solicitud de sustitución pensional, pues la peticionaria no había aportado la calificación de la pérdida de capacidad laboral de su hijo, pese a que se le había requerido en distintas oportunidades. Aseguró que de no allegarse este documento deberá acatar lo dispuesto por la Fiduprevisora S.A. y negar la prestación reclamada.

⁴ En documento digital: [Auto admisorio del 14 de febrero de 2022. Consecutivo 2.](#)

⁵ En documento digital: [Auto de vinculación del 16 de febrero de 2022. Consecutivo 5.](#)

⁶ En documento digital: [Respuesta del 15 de febrero de 2022 de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga. Consecutivo 4.](#)

⁷ “Por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación-, se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones”.

- *Respuesta Fiduciaria La Previsora -Fiduprevisora S.A.-*⁸

8. La Fiduprevisora S.A. sostuvo que actuaba como administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-. Indicó que no tiene competencia para expedir actos administrativos de reconocimiento de prestaciones económicas de los afiliados al FOMAG y, por lo tanto, carece de legitimación en la causa por pasiva. Su función se limita a estudiar los proyectos de acto administrativo que remiten las secretarías de educación, con el propósito de verificar el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para el reconocimiento de las prestaciones.

9. Señaló que no autorizó la sustitución de la pensión de jubilación del docente *Pedro* en favor de su hijo *Julián*, por cuanto no se allegó dictamen de pérdida de capacidad laboral que certificara la condición de invalidez de este último. Precisó que la Sentencia proferida el 23 de marzo de 2017 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Buga, mediante la cual se declaró la interdicción del hijo de la accionante, no es el documento idóneo para acreditar su estado de invalidez.

10. Lo anterior, porque de acuerdo con los artículos 38 y 41 de la Ley 100 de 1993,⁹ este trámite le corresponde a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, a las Entidades Promotoras de Salud EPS y a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.

- *Respuesta EMSSANAR -EPS-*¹⁰

11. La EPS EMSSANAR pidió la desvinculación del trámite por estimar que carecía de legitimación en la causa por pasiva, pues no se advertía su responsabilidad en los hechos narrados por la accionante. Informó que *Julián* en encontraba afiliado a dicha EPS a través del régimen subsidiado de salud desde el 29 de diciembre de 2005. Puntualizó que los aspectos relativos al reconocimiento de la sustitución pensional reclamada son competencia de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga.

- *Respuesta Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga*¹¹

12. La titular del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga pidió la desvinculación del trámite, por estimar que carecía de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que a partir de la lectura de la solicitud de tutela se evidenciaba que no tenía responsabilidad alguna en los hechos relatados por la accionante. Informó que efectivamente el 23 de marzo de 2017 dictó sentencia de interdicción de *Julián*.

⁸ En documento digital: [Respuesta del 18 de febrero de 2022 de la Fiduprevisora S.A. Consecutivo 5.](#)

⁹ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

¹⁰ En documento digital: [Respuesta del 19 de febrero de 2022 de EMSSANAR EPS. Consecutivo 6.](#)

¹¹ En documento digital: [Respuesta del 15 de febrero de 2022 del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga. Consecutivo 3.](#)

Los fallos objeto de revisión

Sentencia de primera instancia¹²

13. Mediante Sentencia del 25 de febrero de 2022, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Guadalajara de Buga tuteló los derechos a la seguridad social y a la dignidad humana del señor *Julián*. Señaló que la calificación de la pérdida de capacidad laboral es un derecho de las personas que buscan acceder a una sustitución pensional en calidad de hijos en condición de invalidez del causante.

14. En consecuencia, ordenó a la EPS EMSSANAR que calificara su pérdida de capacidad laboral, ya que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 esta tenía a su cargo ese procedimiento dada la afiliación del solicitante a dicha entidad prestadora de salud. Igualmente, dispuso que la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. debían resolver sobre la petición pensional una vez se realizara la referida calificación de invalidez.

Impugnación

15. El 3 de marzo de 2022 la accionante¹³ y la EPS EMSSANAR¹⁴ impugnaron el fallo. La solicitante, porque estimó que la sentencia de interdicción judicial de su hijo resultaba suficiente para acreditar la invalidez, conforme a lo dispuesto en la Sentencia T-858 de 2014. La EPS, por cuanto consideró que no era la competente para llevar a cabo la calificación de la pérdida de capacidad laboral, pues no se estaba reclamando una prestación económica a cargo del sistema de salud sino del sistema de pensiones. Además, porque el señor *Julián* no estaba vinculado al régimen de salud contributivo sino al subsidiado, el cual no otorga prestaciones de tipo económico a sus afiliados.

Sentencia de segunda instancia¹⁵

16. Por medio de Sentencia del 29 de octubre de 2020, el Juzgado Tercero Penal de Conocimiento del Circuito de Buga revocó la tutela de instancia y, en su lugar, declaró improcedente la solicitud de amparo constitucional. Lo anterior, tras considerar que de acuerdo con el artículo 82 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la solicitante podía acudir ante esa jurisdicción a cuestionar la actuación de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A., que negaron el reconocimiento pensional.

Actuaciones en sede de revisión

¹² En documento digital: [Sentencia de primera instancia del 25 de febrero de 2022. Consecutivo 8.](#)

¹³ En documento digital: [Impugnación parte accionante. Consecutivo 9.](#)

¹⁴ En documento digital: [Impugnación Emssanar EPS. Consecutivo 10.](#)

¹⁵ En documento digital: [Sentencia de segunda instancia del 6 de abril de 2022. Consecutivo 13.](#)

17. El 30 de junio de 2022 la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional¹⁶ escogió para revisión el expediente de la referencia y lo repartió al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera.

- *Auto de pruebas del 16 de agosto de 2022*¹⁷

18. Con base en la demanda de tutela y la respuesta que dieron a la misma la accionada y las entidades vinculadas, el despacho advirtió la necesidad decretar pruebas, conforme al artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional -Acuerdo 02 de 2015-. En ese sentido, se ofició a la accionante y su hijo,¹⁸ a la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga, a la Fiduprevisora S.A.¹⁹ y al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga.²⁰ Lo anterior, con el objeto de establecer si se cumplían los presupuestos de procedibilidad formal y de procedencia material de la acción de tutela contra decisiones adoptadas por una entidad encargada del reconocimiento de pensiones.

- *Respuesta de Claudia y Julián*²¹

19. La señora *Claudia* indicó que (i) la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga negó la solicitud pensional a través de Resolución

¹⁶ La Sala de Selección estuvo integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁷ En documento digital: [Auto de pruebas del 16 de agosto de 2022. Consecutivo 22.](#)

¹⁸ Respecto de *Claudia* y *Julián*, se ordenó que informaran: “1) Si la Secretaría de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. ya resolvieron la solicitud de sustitución pensional referida en la demanda de tutela. En caso afirmativo, indiquen si formularon los recursos de reposición y apelación contra la misma. En el evento de no haber presentado recurso administrativo alguno, informen las razones de esa omisión. 2) Las razones por las cuales no sufragaron o llevaron a cabo la calificación de la pérdida de capacidad laboral del señor *Julián*, solicitada por la Secretaría de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. 3) Si han acudido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a cuestionar la actuación de la Secretaría de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. relatada en la solicitud de tutela. En caso afirmativo, señalen el radicado del proceso, el juzgado que conoce del asunto y la etapa en que se encuentra el trámite. En caso contrario, expresen las razones por las cuales no han agotado dicha vía judicial. 4) En relación con su situación socioeconómica presente, (i) indiquen quienes integran su núcleo familiar; a qué se dedica cada uno de ellos y si reciben apoyo económico por parte de estos; (ii) detallen cuál es su fuente de ingresos en la actualidad y cuáles son los gastos que deben solventar mensualmente; y (iii) precisen de qué manera el señor *Julián* ha suplido sus necesidades básicas desde el fallecimiento de su padre. 5) Si el señor *Julián* (i) está de acuerdo con la acción de tutela interpuesta en su representación por la señora *Claudia*. La respuesta a este interrogante deberá contar con prueba de la manifestación de la voluntad del señor *Julián*; (ii) si actualmente cuenta con ajustes o apoyos para la realización de actos jurídicos, conforme a los artículos 8 y 9 de la Ley 1996 de 2019 o con directivas anticipadas de acuerdo con el artículo 21 de la misma legislación.”

¹⁹ Respecto de la Secretaría Municipal de Educación y la Fiduprevisora S.A. se ordenó: “1) Informe sobre el trámite administrativo y jurídico que siguieron para resolver la solicitud de sustitución de la pensión del señor *Pedro*, radicada por la señora *Claudia* en representación de su hijo *Julián*. En especial, señalen (i) qué documentos exigieron para iniciar el trámite, y cuales aportó la solicitante; (ii) si ante la negativa de aceptar la sentencia de interdicción judicial del señor *Julián* como documento válido para acreditar su invalidez, le ofrecieron la posibilidad de asumir con recursos de la entidad el valor de la calificación de la pérdida de capacidad laboral. En caso negativo, indiquen las razones de esa determinación; (iii) si personas distintas al señor *Julián* y su madre se han acercado a reclamar la sustitución de la pensión del señor *Pedro* y el trámite que le han dado a estas; y (iv) si ya adoptaron una decisión definitiva en relación con la petición pensional del señor *Julián* y su madre. En caso afirmativo, señalen si la accionante o su hijo agotaron los recursos administrativos procedentes contra esa decisión y si el acto administrativo que resolvió la misma se encuentra en firme. 2) Remitan copia digital de la totalidad del expediente administrativo dispuesto para resolver la solicitud de sustitución pensional presentada por la señora *Claudia* en representación de su hijo *Julián*.”

²⁰ Respecto del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga se ordenó: “1) Informe en el que indique (i) el estado actual de la Sentencia N° 56 del 23 de marzo de 2017 mediante la cual declaró la interdicción del señor *Julián*; y (ii) si ya inició la revisión de la mencionada sentencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1996 de 2019 y, en dado caso, el estado de dicho trámite. 2) Remita copia digital de la totalidad del expediente identificado con el radicado 76111311000120160023400, en el cual dictó la sentencia de interdicción judicial del señor *Julián*.”

²¹ En documento digital: [Respuesta de Claudia y Julián. Consecutivo 26.](#)

SEM-1900-0141 del 9 de marzo de 2022. Frente a dicha decisión interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. El primero de ellos fue resuelto de manera negativa mediante Resolución SEM-1900-0581 del 14 de julio de 2022. El segundo no fue tramitado por cuanto no resultaba procedente; (ii) decidió no realizar la valoración de pérdida de capacidad laboral de su hijo “*por cuanto me atempere a lo dispuesto por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, entre ellas la T-858 de 2014*”; (iii) no ha acudido al proceso contencioso administrativo a cuestionar la decisión de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga debido a la duración de este y su carencia de recursos económicos; (iv) se dedica a labores de tejido, oficio por el cual devenga mensualmente \$150.000; reside con su hijo *Julián* en una casa propiedad de su hermana, la cual se desempeña como modista y percibe aproximadamente \$100.000 mensuales; una prima les provee alimentación y les brinda ayuda económica.

20. Igualmente, se recibió comunicación a nombre de *Julián* en la que se indica que “*estoy de acuerdo con la tutela interpuesta por mi señora madre contra la Secretaría de Educación de la ciudad de Guadalajara de Buga, pues considero que es la única manera para que me concedan la sustitución pensional de mi señor padre, ya que estoy pasando por una situación económica muy mala (...). La anterior declaración la he rendido con apoyo de mi señora madre.*”

- *Respuesta de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga*²²

21. Indicó que el 2 de julio de 2021 radicó en el aplicativo de la Fiduprevisora S.A. el proyecto de acto administrativo que resolvía la solicitud de sustitución pensional de *Julián* en calidad de hijo en condición de invalidez del docente *Pedro*. Sin embargo, el 20 de octubre de 2021 la Fiduprevisora S.A. negó la prestación por no encontrar acreditado el estado de invalidez del beneficiario de la prestación. En consecuencia, la Secretaría de Educación de Guadalajara de Buga radicó nuevo proyecto de acto administrativo y anexó la sentencia de interdicción judicial de *Julián*, en la que se transcribe un extracto de su historia clínica según el cual este “*padece de esquizofrenia indiferenciada, enfermedad que no le permite conseguir trabajo.*” Sin embargo, el 13 de enero de 2022 la Fiduprevisora S.A. nuevamente niega la prestación por cuanto para el estudio de la solicitud se requiere dictamen de pérdida de capacidad laboral conforme a los artículos 38 y 41 de la Ley 100 de 1993.

22. Sostuvo que debido a esto, a través de Resolución SEM-1900-0141 del 9 de marzo de 2022 negó la sustitución pensional solicitada. Contra dicha determinación la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Mediante Resolución SEM-1900-0581 del 14 de julio de 2022 se confirmó la decisión recurrida y se dio por “*agotada la vía gubernativa*” debido a la improcedencia de la apelación.

- *Respuesta de Fiduciaria La Previsora -Fiduprevisora S.A.-*²³

²² En documento digital: [Respuesta de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga. Consecutivo 26.](#)

²³ En documento digital: [Respuesta de Fiduciaria La Previsora -Fiduprevisora S.A.-. Consecutivo 26.](#)

23. En respuesta al requerimiento de la Corte, la Fiduprevisora S.A. remitió un documento con un contenido similar al presentado ante el juez de primera instancia. De este modo, refirió las actuaciones que dieron lugar a la negación de la solicitud de sustitución pensional y reiteró que el dictamen de pérdida de capacidad laboral de *Julián* resultaba necesario para acreditar su condición de invalidez.

- *Respuesta del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga*²⁴

24. Informó que la sentencia de interdicción del señor *Julián* del 23 de marzo de 2017 se encuentra en firme y ejecutoriada. Sin embargo, señaló que en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1996 de 2019 ha realizado distintas actuaciones dirigidas a revisar la mencionada declaratoria de interdicción. Producto de esas diligencias, el 7 de junio de 2022 le ordenó a la oficina de Programas Sociales y Participación de la Gobernación del Valle del Cauca la práctica de la valoración de apoyos del señor *Julián*.

25. El 26 de julio de 2022, esa dependencia allegó un formato de admisión, fijando como fecha y lugar para realizar la aludida valoración el 15 de agosto del presente año a las 11:00 a.m. en el piso 9° de la Gobernación del Valle del Cauca. El 3 de agosto de 2022, el juzgado ordenó notificar del escrito presentado por la oficina de Programas Sociales y Participación de la Gobernación del Valle del Cauca a los interesados para lograr la comparecencia.

26. Finalmente, el despacho remitió copia digital del proceso de jurisdicción voluntaria que declaró la interdicción de *Julián*, así como del trámite de revisión dispuesto por la Ley 1996 de 2019.

- *Traslado*

27. Las pruebas recibidas en revisión en virtud del Auto de pruebas del 16 de agosto de 2022 fueron puestas en conocimiento de las partes y los terceros con interés el 25 de agosto de este año, por el término de tres días. Durante este último periodo no se recibió comunicación alguna.²⁵

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

28. La Sala Primera de Revisión es competente para conocer de las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. La acción de tutela formulada por *Claudia* en representación de su hijo *Julián* contra la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de

²⁴ En documento digital: [Respuesta del Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga. Consecutivo 26.](#)

²⁵ En documento digital: [Informe de Secretaría General de la Corte Constitucional del 12 de septiembre de 2022. Consecutivo 21.](#)

Buga y la Fiduciaria La Previsora S.A. es procedente como mecanismo definitivo

29. *Legitimación por activa y pasiva.* De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter residual, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que lo solicita directa o indirectamente (legitimación por activa), con ocasión de la vulneración o amenaza que sobre los mismos ha causado cualquier autoridad pública, o excepcionalmente particulares (legitimación por pasiva). En esa medida, este mecanismo constitucional se encuentra supeditado, también, al cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, como pautas formales de procedibilidad, de las que se hace depender un pronunciamiento sobre el fondo del asunto por parte del juez constitucional.

30. En este caso, la Corte encuentra satisfecho el requisito de *legitimación por activa* porque, en primer lugar, el recurso de amparo fue promovido por la señora *Claudia* en su calidad de representante legal de su hijo *Julián*, quien fue declarado interdicto a través de Sentencia N° 56 proferida el 23 de marzo de 2017 por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Familia de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca- por padecer “esquizofrenia indiferenciada.”²⁶

31. Si bien la Ley 1996 de 2019 derogó el régimen de guardas e interdicción para las personas en condiciones de discapacidad mental, cognitiva o intelectual, estableció un régimen de transición que mantuvo la vigencia y validez de las sentencias de interdicción dictadas antes de la entrada en vigor de esta legislación, hasta tanto no se llevara a cabo el trámite de revisión judicial de las mismas.

32. Bajo tal perspectiva, el artículo 56 de la Ley 1996 de 2019 dispuso la revisión de estas decisiones con el propósito de determinar si las personas bajo interdicción requieren adjudicación de apoyos para la realización de sus actos o si por el contrario pueden actuar directamente sin ningún tipo de ayudas. De esta manera, la norma estipuló que únicamente cuando la sentencia de revisión de la interdicción quede ejecutoriada, “[las] personas bajo medida de interdicción o inhabilitación anterior a la promulgación de la presente Ley, se entenderán como personas con capacidad legal plena.”²⁷

33. En el presente asunto, la Sala encuentra que al momento de interposición de la acción de tutela la Sentencia N° 56 proferida el 23 de marzo de 2017 por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Familia de Guadalajara de Buga que declaró la interdicción de *Julián* conservaba su validez. En efecto, el 25 de agosto de este año el mencionado juzgado certificó que la referida sentencia de interdicción aún se encontraba en firme. Igualmente, aunque la valoración de apoyos necesaria para su revisión se había fijado para el 15 de agosto de 2022, en el informe y la documentación enviada por ese juzgado no se advierte que esta efectivamente se haya realizado y, por lo tanto, que a la fecha se hubiere dictado sentencia de revisión de la interdicción.

²⁶ En documento digital: [Demanda de tutela T-8.745.336. Consecutivo 1. pág.15.](#)

²⁷ Artículo 56, parágrafo 2 de la Ley 1996 de 2019.

34. En segundo lugar, sin perjuicio de lo anterior, mediante Auto del 16 de agosto de 2022 la Corte solicitó a *Julián* que expresara su voluntad de convalidar o no la acción de tutela que impulsó su madre. En respuesta al requerimiento, se recibió comunicación a nombre de *Julián* en la que se indica que *“estoy de acuerdo con la tutela interpuesta por mi señora madre contra la Secretaría de Educación de la ciudad de Guadalajara de Buga, pues considero que es la única manera para que me concedan la sustitución pensional de mi señor padre, ya que estoy pasando por una situación económica muy mala (...). La anterior declaración la he rendido con apoyo de mi señora madre.”*²⁸

35. Por otro lado, se satisface el presupuesto de *legitimación por pasiva*. En primer lugar, el mecanismo constitucional fue ejercido en contra de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga²⁹ con vinculación oficiosa de la Fiduciaria La Previsora S.A.,³⁰ entidades que tienen a su cargo el estudio y aprobación de las solicitudes de reconocimiento pensional realizadas por los docentes del mencionado municipio o sus beneficiarios. En segundo lugar, mediante Resolución 059 del 12 de mayo de 2006 el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio le otorgó una pensión de jubilación al señor *Pedro* en calidad de docente del municipio de Guadalajara de Buga³¹ y, por tanto, los beneficiarios de la sustitución de su pensión deben dirigirse a estas entidades a reclamar el reconocimiento de la misma. En tercer lugar, los actos administrativos acusados de lesionar los derechos fundamentales del representado de la accionante fueron proferidos por la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga, previa revisión y aprobación de la Fiduprevisora S.A.³²

36. Por el contrario, no se satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la EPS EMSSANAR y el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga. La primera, por cuanto la prestación que se está solicitando no está prevista en el sistema general de seguridad social en salud, sino en el régimen exceptuado de pensiones de los docentes oficiales. El segundo, porque no tiene a su cargo el reconocimiento de prestaciones pensionales, sino la función de administrar justicia en la especialidad familia.

37. *Inmediatez*. Asimismo, se verifica el cumplimiento del requisito de inmediatez, pues en este asunto se advierte que la última decisión previa a la formulación de la solicitud de amparo se dio el 13 de enero de 2022 con la

²⁸ La Sentencia T-435 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) precisó que en aquellos eventos en que la acción de tutela se formule por quien alega la condición de representante legal o agente oficioso de una persona con discapacidad cognitiva, es posible indagar directamente con el agenciado con miras a convalidar su consentimiento en la formulación de la solicitud.

²⁹ Artículo 57 de la Ley 1955 de 2019: *“Eficiencia en la Administración de los Recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.”*

³⁰ De acuerdo con informe rendido por la Fiduprevisora S.A., *“[e]l Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica cuyos recursos son administrados por Fiduprevisora S.A., en virtud de un contrato de Fiducia Mercantil contenido en la Escritura Pública No. 0083 del 21 de junio de 1990.”*

³¹ En documento digital: [Demanda de tutela T-8.745.336. Consecutivo 1. pág.28.](#)

³² En documento digital: [Respuesta de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga. Consecutivo 26. Pág. 1 y 2.](#)

negativa de la Fiduprevisora S.A. a autorizar el reconocimiento de la sustitución pensional al estimar que el peticionario no había acreditado la condición de invalidez.³³ Por su parte, la solicitud de tutela se interpuso el 14 de febrero de 2022, por lo que tan solo transcurrieron 29 días entre esa actuación y la presentación de la acción constitucional.³⁴

38. *Subsidiariedad.* Este requisito se deriva del carácter residual de la acción de tutela. Por ello, pacíficamente la jurisprudencia constitucional ha indicado que el mecanismo constitucional procede como *medio principal* de protección de los derechos invocados cuando (i) el afectado no dispone de otro recurso judicial dentro del ordenamiento jurídico; o (ii) pese a disponer del mismo, éste no resulte idóneo o particularmente eficaz para la defensa de los derechos amenazados o vulnerados. Adicionalmente, la acción de tutela opera como *medio transitorio* cuando, aunque existan mecanismos ordinarios vigentes, sea imperioso evitar la consumación de un perjuicio irremediable, el cual se configura ante la prueba siquiera sumaria³⁵ de su inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad.³⁶

39. De manera específica, la Corte Constitucional ha sostenido que la procedencia de la acción de tutela para reclamar un derecho pensional se contrae a que “(i) su falta de pago o disminución genere un alto grado de afectación a derechos fundamentales como el mínimo vital; (ii) el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial para que le sea reconocida la prestación; (iii) se acreditan, siquiera sumariamente, las razones para concluir que el medio judicial ordinario es ineficaz y; (iv) exista mediana certeza sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos para que sea reconocido el derecho pensional.”³⁷

³³ En documento digital: [Respuesta del 18 de febrero de 2022 de la Fiduprevisora S.A. Consecutivo 5.](#)

³⁴ En documento digital: [Informe de reparto. Consecutivo 2. pág. 1.](#)

³⁵ En Sentencia T-1068 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se dijo: “(...) para demostrar el perjuicio irremediable, al menos se deben señalar los hechos concretos que permitan deducir que ocurre dicho perjuicio el juez no se los puede imaginar, por supuesto que no se necesitan términos sacramentales pero al menos alguna indicación que le permita al juzgador tener la confianza de que en verdad se halla el peticionario en una situación que lo afecta a él y a su familia.” Posteriormente, en Sentencia T-1316 de 2001 (M.P. (e) Rodrigo Uprimny Yepes), se señaló: “(...) tratándose de sujetos de especial protección, el concepto de perjuicio irremediable debe ser interpretado en forma mucho más amplia y desde una doble perspectiva. De un lado, es preciso tomar en consideración las características globales del grupo, es decir, los elementos que los convierten en titulares de esa garantía privilegiada. Pero además, es necesario atender las particularidades de la persona individualmente considerada (...). De cualquier manera, no todos los daños constituyen un perjuicio irremediable por el simple hecho de tratarse de sujetos de trato preferencial.” De igual forma, sobre la flexibilidad en la valoración del perjuicio pueden observarse las sentencias T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-456 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-167 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-352 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-796 de 2011. M.P. Humberto Sierra Porto; T-206 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio; T-269 de 2013 y T-276 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

³⁶ Estas reglas de aplicación fueron desarrolladas en la Sentencia T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), las cuales se han convertido en un criterio jurisprudencial consolidado en esta Corporación.

³⁷ Sentencia T-464 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Carlos Bernal Pulido. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia T-201 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. Del mismo modo, la jurisprudencia ha señalado que en casos que versen sobre el reconocimiento y pago de pensiones, “el juez constitucional debe valorar, entre otros aspectos, (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, que cumple los requisitos para el reconocimiento de las prestaciones que solicita a través de tutela.” Sentencia T-453 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. En un sentido semejante se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-222 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-080 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

40. Bajo tal marco, la Sala encuentra que en el presente asunto se satisfacen los presupuestos del requisito de subsidiariedad por las razones que siguen. En primer lugar, el señor *Julián* es una persona en condición de discapacidad y, por tanto, tiene la calidad de sujeto de especial protección constitucional. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, el estudio de procedibilidad “*se flexibiliza ostensiblemente*” en estos casos, pues se trata de “*personas que han perdido su capacidad laboral, debido al deterioro de sus condiciones de salud, producto de (...) una enfermedad o un accidente, y que son esas circunstancias las que los sumen en una situación de vulnerabilidad que les impide procurarse los medios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y para perseguir la protección de sus derechos fundamentales por las vías judiciales ordinarias.*”³⁸

41. En segundo lugar, se advierte *prima facie* una posible afectación del derecho al mínimo vital del señor *Julián*. En efecto, el solicitante no cuenta con pensión o ingreso periódico alguno, ya que con el fallecimiento de su padre se suspendió el pago de la cuota de alimentos que este cancelaba en su favor. Igualmente, consultada la base de datos del Sistema Integrado de Información de la Protección Social - SISPRO, se advierte que no tiene cesantías o auxilios provenientes de programas de asistencia social. Esto último es congruente con lo indicado en respuesta al auto de pruebas del 16 de agosto del presente año, en el que manifestó que estaba “*pasando por una situación económica muy mala.*” (Supra, 20).

42. Así mismo, el accionante se encuentra categorizado en el Grupo Sisbén IV, lo cual lo sitúa dentro de la categoría de personas “*vulnerables*” según la clasificación que realiza ese sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales.³⁹ En virtud de esa circunstancia, está afiliado al régimen subsidiado de salud a través de Emssanar EPS. De esta manera, su falta de capacidad económica también se deduce de su afiliación al régimen subsidiado de salud y al largo tiempo que lleva por fuera del mercado de trabajo con ocasión de su enfermedad.

43. Aunado a lo expuesto, en informe rendido por la señora *Claudia* ante la Corte el 26 de agosto de 2022, sostuvo que se dedica a labores de tejido, oficio por el cual devenga mensualmente \$150.000. Así mismo, esta señaló que reside con *Julián* en una casa de propiedad de su hermana, la cual se desempeña como modista y percibe aproximadamente \$100.000 mensual por esa laboral. De igual manera, la representante manifestó que una prima les provee alimentación y les brinda ayuda económica para sus necesidades más apremiantes.⁴⁰

44. Estos elementos, valorados en conjunto, permiten concluir que la falta de pago de la prestación pensional reclamada puede generar una afectación al mínimo vital de *Julián*. Lo anterior, por cuanto carece de recursos propios y porque el apoyo económico que recibe de sus allegados es limitado dadas las dificultades económicas del grupo familiar.

45. En tercer lugar, la Sala encuentra que *Julián* ha sido diligente en la solicitud del reconocimiento y pago de la prestación requerida en esta ocasión.

³⁸ Sentencia T-079 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁹ Consulta realizada el 02 de septiembre de 2022 <https://www.sisben.gov.co/Paginas/landing.aspx>

⁴⁰ En documento digital: [Respuesta de Claudia y Julián. Consecutivo 26. Pág. 3.](#)

De esta manera, a través de su representante el 27 de julio de 2021 radicó ante la Fiduprevisora S.A. la petición de reconocimiento pensional, es decir, tan solo dos meses y veintiún días después del fallecimiento del pensionado *Pedro*.⁴¹ Así mismo, agotó los mecanismos de impugnación procedentes en la vía administrativa, ya que propuso oportunamente el recurso de reposición frente a la Resolución SEM-1900-0141 del 9 de marzo de 2022 que negó la sustitución pensional solicitada.⁴²

46. Igualmente, aunque formuló en subsidio el recurso de apelación, la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga, a través de Resolución SEM-1900-0581 del 14 de julio de 2022, negó el recurso de reposición y se abstuvo de tramitar la apelación. En su lugar, en el numeral segundo de la parte resolutive dispuso que con dicha decisión “*queda agotada la vía gubernativa.*”⁴³

47. En cuarto lugar, pese a que, en principio, *Julián* cuenta con los mecanismos disponibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir los actos proferidos el 9 de marzo de 2022 y el 14 de julio del mismo año que negaron el reconocimiento de la sustitución pensional, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata artículo 138 de la Ley 1437 de 2011,⁴⁴ tal alternativa ordinaria de defensa de sus intereses no resulta idónea y eficaz atendiendo a las particularidades del caso concreto.

48. Por una parte, la Corte encuentra que las restricciones económicas del solicitante y su representante dificultan la posibilidad de acceder al proceso contencioso administrativo para defender sus derechos e intereses. En efecto, en respuesta al interrogante planteado por el despacho sustanciador sobre las razones para no agotar el mecanismo ordinario de defensa judicial, manifestaron que sus “*recursos son muy precarios.*”⁴⁵ Esa afirmación resulta comprensible en atención a los reducidos ingresos del núcleo familiar de *Julián* y a las necesidades económicas especiales que debe satisfacer derivadas de su situación de discapacidad.

49. Aunado a lo expuesto, la calidad de persona en condición de discapacidad de *Julián* permite flexibilizar el estudio del requisito de subsidiariedad. De este modo, el artículo 13 de la Constitución establece que “[el] Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (...).” En el presente asunto esa especial protección se concreta en la posibilidad de analizar a través de la acción de tutela la posible violación de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social.

50. En ese sentido, no hay duda acerca de que las circunstancias que enmarcan el presunto hecho vulnerador, como las consecuencias que éste puede estar causando sobre el ejercicio de las garantías *iusfundamentales*, justifican

⁴¹ En documento digital: [Respuesta Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga. Consecutivo 26, pág. 1.](#)

⁴² *Ibidem*, pág. 1.

⁴³ *Ibidem*, pág. 2.

⁴⁴ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

⁴⁵ En documento digital: [Respuesta de Claudia y Julián. Consecutivo 26, pág. 3.](#)

una intervención de fondo por parte del juez constitucional, a fin de responder de manera efectiva a la solicitud de amparo de la referencia.

3. La Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. vulneraron los derechos fundamentales de Julián al no dar por acreditada su condición de invalidez al momento de resolver sobre su solicitud de sustitución pensional

51. *Formulación del problema jurídico:* teniendo claro el contexto que se acaba de presentar y el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en el presente asunto, le corresponde a la Sala estudiar si una entidad encargada de resolver una solicitud de sustitución pensional (Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A.) amenaza o vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de una persona solicitante de una sustitución pensional en calidad de hijo en situación de invalidez, al exigir el dictamen de pérdida de capacidad laboral como único documento relevante para decidir sobre el acceso a la prestación.

52. *Solución del problema jurídico:* Julián tiene derecho a que la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. den por acreditada su condición de invalidez al momento de resolver sobre la solicitud de sustitución de la pensión de jubilación de su padre. Lo anterior, por cuanto (i) el dictamen de pérdida de capacidad laboral no es el único medio procedente para acreditar dicha condición y (ii) existen otras pruebas suficientes en el expediente que, valoradas en su conjunto, permiten demostrar la situación de invalidez del solicitante.

53. De forma reiterada las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional han señalado que en materia pensional las personas pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a las prestaciones que reclaman en un régimen de libertad probatoria. Esto es, mediante elementos idóneos, pertinentes, conducentes y legales, sin mayores formalidades a las que expresamente exige la ley.⁴⁶

54. En particular, respecto de la prueba de la pérdida de capacidad laboral requerida para acceder a la pensión de invalidez o a la sustitución pensional en calidad de hijo en situación de invalidez, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que si bien el artículo 41 de la Ley 100 de 1993⁴⁷ establece cuáles son

⁴⁶ Esta línea jurisprudencial está conformada, entre otras, por las sentencias T-307 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-378 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-221 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-730 de 2012. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-858 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-373 de 2015. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-187 de 2016. María Victoria Calle Correa; T-459 de 2018. Carlos Bernal Pulido; y T-080 de 2021. Alejandro Linares Cantillo. En especial, en la Sentencia T-392 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Richard Ramírez Grisales (e) la Corte reiteró que “[l]as personas pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los derechos pensionales en un marco de libertad probatoria. En ese sentido, no existe la tarifa legal para probar los requisitos para acceder a estas prestaciones sociales pensionales y, por tal motivo, puede acreditarse dichos requisitos con las pruebas pertinentes y conducentes para tal fin.” En aplicación de esta regla determinó que incluso la historia clínica de una persona puede ser suficiente para demostrar la condición de invalidez necesaria para el reconocimiento de una determinada prestación. De este modo, en el estudio del caso concreto encontró que una mujer de la tercera edad que pedía el reconocimiento de la sustitución de la pensión de vejez de su hermana había acreditado tal condición a través de su historia clínica, pues en la misma existían diversas anotaciones que evidenciaban que padecía “demencia no especificada” con anterioridad al deceso de la titular de la prestación cuya subrogación perseguía.”

⁴⁷ Artículo 41 de la Ley 100 de 1993. “Calificación del estado de invalidez. <Artículo modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El estado de invalidez será determinado

las entidades habilitadas para determinar esta condición, el dictamen que las mismas profieren no constituye prueba ineludible para demostrar la pérdida de capacidad laboral, pues excepcionalmente y en aplicación del principio de libertad probatoria el mismo puede ser acreditado a través de otros medios de convicción.⁴⁸

55. Por lo tanto, la imposición de formas o ritos no consagrados en las normas vigentes, como aquel de aportar únicamente copia del dictamen médico de pérdida de capacidad laboral para demostrar la condición de invalidez, supone la creación de barreras u obstáculos que hacen más dificultoso el acceso a los derechos pensionales. Por esa razón, en los casos en que la persona no cuenta con un certificado de invalidez, pero aporta documentos como la sentencia de interdicción judicial, le corresponde, tanto a la entidad pensional, como al juez ordinario, contencioso o de tutela, adoptar un criterio más flexible y evaluar si excepcionalmente dicha información es suficiente para ordenar el reconocimiento y el pago de la prestación social.⁴⁹

56. En síntesis, la Corte ha establecido que una entidad encargada de resolver una solicitud pensional vulnera los derechos a la seguridad social y al debido proceso (i) al exigir un dictamen expedido por una junta u organismo de calificación de invalidez como único medio de prueba para demostrar la pérdida de capacidad laboral requerida para acceder a una prestación; o (ii) cuando se abstiene de estudiar si un documento distinto al dictamen de pérdida de capacidad laboral, como por ejemplo una sentencia de interdicción judicial,

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. (...)."

⁴⁸ Igualmente, si bien el causante se vinculó al Magisterio y causó su pensión antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, en principio no le serían aplicables las disposiciones previstas en la Ley 100 de 1993. No obstante, en materia de calificación de invalidez, el numeral 2.1 del artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1072 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo) regula las reglas aplicables a las juntas de calificación y dispone que estas son aplicables, entre otros, a los educadores afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En la misma dirección, la Fiduprevisora S.A. y la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga aplicaron el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 al momento de resolver sobre la solicitud de reconocimiento pensional del señor Julián. En especial, mediante Resolución SEM-1900-0141 de 2022 esta última indicó que “se reitera que para el estudio de la sustitución de la pensión de jubilación al señor Julián, en condición de hijo inválido se deberá aportar dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral de conformidad a lo establecido en el artículo 38 y 41 de la Ley 100 de 1993.” En documento digital: [Respuesta de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga. Consecutivo 26.](#)

⁴⁹ Sentencia T-187 de 2016. María Victoria Calle Correa. En la misma dirección, la Sentencia T-080 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo precisó que el estado de invalidez de una persona se prueba, en primer lugar, con la calificación que realizan Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones, las ARL y las EPS; y, en segunda instancia, las Juntas de Calificación de Invalidez y “en ciertas hipótesis excepcionales, con miras a salvaguardar los derechos fundamentales y dada la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas” 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.”

tiene la virtud de demostrar el estado de invalidez necesario para acceder a la prestación.

57. Bajo tales premisas, en el presente caso la Sala Primera de Revisión encuentra que la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y La Fiduciaria La Previsora S.A. en su calidad de administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio contaban con los elementos de juicio suficientes que conducían a demostrar que el joven *Julián* se encontraba en estado de invalidez con anterioridad al deceso de su padre. En particular, se advierten los siguientes documentos que dan cuenta de esa condición:

58. En el proceso de interdicción judicial promovido por la señora *Claudia* ante el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga obra copia de varios extractos de la historia clínica de *Julián*. En las anotaciones realizadas entre 07 y el 22 de agosto de 2014 y el 03 de diciembre de 2018 se aprecian referencias a su diagnóstico de esquizofrenia, los fármacos suministrados para tratar esa condición y las afectaciones a su calidad de vida asociadas a este padecimiento.⁵⁰

59. Igualmente, en el mismo expediente de interdicción se encuentra informe pericial del 15 de diciembre de 2016 suscrito por la médica psiquiatra María del Rosario Molina Calero. En el documento la profesional realiza una recapitulación del examen físico practicado a *Julián* y conceptúa que “[p]or la actual evaluación puedo emitir diagnóstico de esquizofrenia indiferenciada, enfermedad mental crónica y con tendencia al deterioro global del paciente, en este caso de evolución tórpida prolongada por pobre respuesta terapéutica y efectos adversos farmacológicos, todo lo cual ha conllevado a un importante y temprano deterioro cognoscitivo y funcional. Implica que el señor *Julián* presenta discapacidad mental permanente, por tanto incapacidad para determinarse en forma racional, autónoma o independiente. Requiere del apoyo, orientación y supervisión constante de sus acudientes en sus funciones básicas cotidianas y de la vida de relación, las cuales incluyen manejo de bienes y relaciones interpersonales (...).”⁵¹

60. Finalmente, el expediente de interdicción judicial contiene la Sentencia proferida el 23 de marzo de 2017 por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga, mediante la cual se decretó la interdicción judicial de *Julián* “por incapacidad de actos de disposición y administración de sus bienes.” En la misma se designó a la señora *Claudia* como “curadora legítima” de su hijo *Julián*.⁵²

61. El análisis integral de los anteriores elementos de juicio permite advertir que el señor *Julián* se encontraba en estado de invalidez con anterioridad al fallecimiento de su padre, ocurrido el 6 de abril del año 2021 (supra, 2). En ese sentido, su historia clínica da cuenta que desde el año 2014 contaba con

⁵⁰ En documento digital: [Expediente de interdicción judicial de Julián. Consecutivo 26, CD 1, pág. 9 a 16 y 149 a 151.](#)

⁵¹ *Ibidem*. CD. 2, pág. 4.

⁵² En documento digital: [Demanda de tutela T-8.745.336. Consecutivo 1, pág. 13 a 27.](#)

diagnóstico de esquizofrenia y dificultades neurológicas relacionadas con ese padecimiento.

62. Ese diagnóstico fue ratificado a través de dictamen pericial practicado el 15 de diciembre de 2016 por orden judicial, en el cual se señalaron -además- las diferentes barreras actitudinales que *Julián* enfrentaba para desempeñarse en sociedad en igualdad de condiciones que los demás. Esta situación de invalidez también fue verificada por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Guadalajara de Buga, al punto de que fue considerada suficiente para imponerle una medida tan restrictiva de la capacidad jurídica como la interdicción judicial por medio de fallo del 23 de marzo de 2017.

63. De esta manera, a pesar de que la existencia del proceso de interdicción fue puesta en conocimiento de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. desde el momento de la presentación de la solicitud de reconocimiento de sustitución pensional⁵³, estas entidades se negaron a valorar el contenido de la sentencia de interdicción judicial o a solicitar copia íntegra del proceso judicial con miras a verificar si existían otros elementos de juicio que, valorados en conjunto, permitieran advertir que *Julián* se encontraba en estado de invalidez antes del fallecimiento del pensionado. En su lugar, insistieron en exigir la entrega de un dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por alguna de las entidades relacionadas en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 como único medio de prueba (supra, 50).

64. Bajo tal óptica, la Sala Primera de Revisión encuentra que la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. lesionaron los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de *Julián* al no valorar las pruebas aportadas por este para demostrar su condición de invalidez con anterioridad al deceso de su padre.

En particular, se vulneró el derecho al debido proceso por cuanto se desconoció la garantía mínima previa de aportar pruebas y que estas sean valoradas por la administración. A su vez, esto supuso una barrera para acceder a la prestación reclamada e implicó la transgresión del derecho fundamental a la seguridad social.

65. Por las anteriores razones, se revocará la sentencia de segunda instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, se confirmará el fallo de primera instancia, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

66. Así mismo, la Corte Constitucional le ordenará a la Secretaría de Educación Municipal de Guadalajara de Buga y a la Fiduciaria La Previsora S.A. que, dentro de las dos semanas siguientes a la notificación de esta

⁵³ En esa dirección, en la hoja de revisión del 1º de junio de 2022 la Fiduprevisora S.A. hace referencia al “Acta 33 de fecha 23/03/2017 proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Buga en la que se declara la interdicción del solicitante (...)” Más adelante la hoja de revisión señala que “dentro del expediente no se evidencia dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral, documento necesario para el estudio de la prestación. se debe aclarar a la [Secretaría de Educación de Guadalajara de Buga], que ni el acta 33 de fecha 23/03/2017 ni la sentencia 029 del 19/02/2019 son los documentos que demuestran y/o determinan una invalidez, puesto que los efectos y/o alcance jurídico del acta 33 es la representación legal y jurídica de la persona a la cual se ha declarado interdicto (...)” En documento digital: [Respuesta de Fiduciaria La Previsora -Fiduprevisora S.A.-. Consecutivo 26, pág 2.](#)

Sentencia, resuelvan nuevamente sobre la solicitud de sustitución pensional del señor *Julián*. Lo anterior, conforme al régimen pensional aplicable y teniendo por demostrado que este se encontraba en situación de invalidez con anterioridad al deceso de su padre *Pedro*.

4. Síntesis de la decisión

67. En el presente asunto la Sala Primera de Revisión concedió la tutela de los derechos al debido proceso y a la seguridad social del señor *Julián*. Lo anterior, al encontrar que la Secretaría de Educación Municipal de Guadalajara de Buga y a la Fiduciaria La Previsora S.A. incurrieron en la infracción alegada al no valorar las pruebas aportadas por su representante legal para acreditar su condición de persona en situación de invalidez a efectos de acceder a la sustitución de la pensión de jubilación de su padre *Pedro*.

68. En especial, la Sala reiteró la regla de decisión según la cual una entidad encargada de resolver una solicitud pensional vulnera los derechos a la seguridad social y al debido proceso (i) al exigir un dictamen expedido por una junta u organismo de calificación de invalidez como único medio de prueba para demostrar la pérdida de capacidad laboral requerida para acceder a una prestación; o (ii) cuando se abstiene de estudiar si un documento distinto al dictamen de pérdida de capacidad laboral, como por ejemplo una sentencia de interdicción judicial, tiene la virtud de demostrar el estado de invalidez necesario para acceder a la prestación.

69. Al abordar el estudio del caso concreto, la Corte Constitucional encontró que existen suficientes elementos de juicio que permitían tener por acreditado que el solicitante cumplía el requisito de hijo en situación de invalidez con anterioridad al fallecimiento del causante. Por estas razones, le ordenó a la Secretaría de Educación Municipal de Guadalajara de Buga y a la Fiduciaria La Previsora S.A. que, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelvan nuevamente sobre la solicitud de sustitución pensional del señor *Julián*. Lo anterior, conforme al régimen pensional aplicable y teniendo por demostrado que este se encontraba en situación de invalidez con anterioridad al deceso de su padre *Pedro*.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, REVOCAR la Sentencia proferida en segunda instancia el 06 de abril de 2022 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento de Guadalajara de Buga, dentro de la acción de tutela promovida por *Claudia* en representación de su hijo *Julián* contra la Secretaría de Municipal de Educación de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca. En su lugar, **CONFIRMAR**

PARCIALMENTE la sentencia proferida en primera instancia el 25 de febrero de 2022 por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Constitucionales de Guadalajara de Buga, pero por las razones expuestas en esta sentencia y solo en cuanto otorgó la protección del derecho a la seguridad social del señor *Julián*.

SEGUNDO.- MODIFICAR la sentencia proferida en primera instancia el 25 de febrero de 2022 por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Constitucionales de Guadalajara de Buga en el sentido de **CONCEDER**, además de los derechos allí amparados, la tutela del derecho al debido proceso del señor *Julián*. En consecuencia, **ORDENAR** a la Secretaría de Educación Municipal de Guadalajara de Buga y a la Fiduciaria La Previsora S.A. que, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelvan nuevamente sobre la solicitud de sustitución pensional del señor *Julián*. Lo anterior, conforme al régimen pensional aplicable y teniendo por demostrado que este se encontraba en situación de invalidez con anterioridad al deceso de su padre *Pedro*.

TERCERO.- ADVERTIR a las autoridades públicas y entidades administrativas que intervinieron en el trámite de la acción de tutela, que deberán adoptar las medidas pertinentes para guardar la estricta reserva de la identidad de *Julián, Claudia* y *Pedro*.

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

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General