

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Cuarta de Revisión-

SENTENCIA T-021 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.503.157

Asunto: Acción de tutela

Demandante: María, actuando como agente oficiosa de Natalia

Demandados: Ministerio de Defensa Nacional y Director General y Secretaría General de la Policía Nacional

Magistrado ponente: Vladimir Fernández Andrade

Síntesis de la sentencia: La Sala encontró que la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional vulneró los derechos al debido proceso, a la igualdad, a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital de Natalia, persona en condición de discapacidad, al

suspender el pago de las mesadas pensionales que le habían sido reconocidas como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de su padre. A pesar de las insistencias de la agente oficiosa para el efecto, la entidad ha dilatado la reanudación del pago de las mesadas pensionales durante varios años, supeditándola a la acreditación de la condición de discapacidad de la accionante mediante exigencias que han carecido de un enfoque diferencial y, en una ocasión, también de sustento legal. Por lo anterior, la Sala de Revisión concedió el amparo de forma transitoria y ordenó a la Policía Nacional reanudar el pago de las mesadas pensionales suspendidas mientras se decide la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que actualmente cursa contra la Policía Nacional.

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil dos mil veinticinco (2025)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Antonio José Lizarazo Ocampo y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente sentencia en el proceso de revisión del fallo proferido el 30 de julio de 2024 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en sentencia de segunda instancia, dentro del proceso de tutela de radicado T-10.503.157, promovido por María, actuado como agente oficiosa de Natalia en contra del Ministerio de Defensa Nacional y del Director General y la Secretaría General de la Policía Nacional.

Anotación: En atención a que en el proceso de la referencia se encuentran involucrados derechos fundamentales de una persona en condición de discapacidad y que, por ende, se puede ocasionar un daño a su intimidad, se registrarán dos versiones de esta sentencia, una con los nombres reales que la Secretaría General de la Corte remitirá a las partes y autoridades involucradas, y otra con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta corporación para la difusión de información pública. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, el Reglamento de la Corte Constitucional y la Circular Interna No. 10 de 2022.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos[1]

1. María sostuvo una relación con Sergio, producto de la cual, el 2 de febrero de 1984, nació Natalia.

2. Sergio falleció el 21 de julio de 1991.

3. Natalia fue diagnosticada con “retardo cognitivo con antecedente de epilepsia, desde los tres meses de edad”. El 16 de diciembre de 2004, mediante acta 010-04 ARMEL-INCP-DEBOL, la Dirección de Sanidad del Área de Medicina Laboral de la Policía Nacional certificó el diagnóstico de epilepsia focal sintomática, declarando a Natalia con “incapacidad absoluta y permanente”.

4. El Ministerio de Defensa Nacional reconoció una pensión a favor de Natalia[2] en cuantía equivalente al 50% de la pensión correspondiente a su fallecido padre, Sergio. No obstante, el pago de esa prestación fue suspendido a partir del mes de febrero de 1999. Desde ese momento, la beneficiaria no ha vuelto a recibir pagos por sus bonos pensionales.

5. Han transcurrido más de 24 años desde la suspensión de la pensión reconocida a Natalia y, a pesar de que María ha acudido en reiteradas ocasiones al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional en procura de la continuación del pago de esa prestación, ha recibido respuestas “evasivas y [requerimientos] por fuera de la ley”.

6. El 16 de mayo de 2024 María presentó petición formal a la Policía Nacional solicitando la restitución del pago de la pensión reconocida a favor de su hija Natalia.

B. Trámite de la acción de tutela

- Presentación y admisión de la acción de tutela

7. El 11 de junio de 2024 María, actuando como agente oficiosa de su hija Natalia, presentó demanda de tutela en contra del Ministerio de Defensa Nacional y del Director General y la Secretaría General de la Policía Nacional. El amparo solicitado lo hizo consistir en que se declarara que los accionados violaron los derechos a la vida digna, a la salud, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social de Natalia y que, como consecuencia, se les ordenara la restitución del pago de la pensión reconocida a Natalia y el pago de los “retroactivos de pensión” a partir del 2 de febrero de 1999 y hasta la fecha[3].

8. La demanda fue admitida mediante auto del 12 de junio de 2024[4] por el Juzgado 008 Laboral del Circuito de Cartagena sin que se dispusiera la vinculación de otra entidad o autoridad distinta a los demandados.

- Respuesta de los demandados

9. La Policía Nacional contestó la demanda de tutela el 17 de junio de 2024[5]. Al respecto, informó que, en esa misma fecha, mediante oficio GS-2024-045699-DITAH, el Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional brindó respuesta “clara, precisa y congruente” a la petición radicada por la agente oficiosa el 16 de mayo de 2024. A continuación, hizo referencia a todo lo indicado en dicha respuesta.

10. Informó que mediante la “Resolución Nro. 3207 de mayo 03 de 19893 [sic]” se reconoció la indemnización por muerte, indemnización y cesantía definitiva a los beneficiarios del SS. (F) [Sergio] “acto administrativo que se consolidó [sic] bajo los parámetros establecidos en el Decreto 1212 de 1990 ‘Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional’, que en su artículo 124 [sic], dispuso: ‘(...) Artículo 174. Extinción de pensiones. A partir de la vigencia del presente Decreto, las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión policial, se extinguirán para los hijos por muerte, independencia económica, o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial’”.

11. Con fundamento en ello, afirmó que la pensión de sobrevivientes reconocida a los hijos del fallecido tiene una “temporalidad y condicionamiento, por un lado, que una vez cumplan la mayoría de edad, pueden seguir percibiendo el derecho solo si presentan una condición de invalidez siempre y cuando persista la misma”. Así pues, recordó que se considera como invalidez la “pérdida de la capacidad laboral u ocupacional igual o superior al cincuenta por ciento (50%), de acuerdo con el Decreto 1507 de 2014 ‘Por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupación’”. En este orden de ideas, precisó que “los hijos que pretendan la pensión de sobrevivientes, por considerar que su situación de salud se enmarca como ‘invalidez’, deberán acudir a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, para que a través del Área de Medicina Laboral les califiquen la pérdida [sic] de la capacidad laboral y si esta es igual o superior al 50%, seguirán siendo destinatarios del derecho como beneficiarios”.

12. En concordancia con lo anterior, advirtió que “las calificaciones determinadas por las Autoridades Médico [sic] Laborales serán objeto de revisión cada tres años de conformidad con lo consagrado en el artículo 5º del Acuerdo 069 de 2019 ‘Por el cual se establecen políticas y lineamientos para la calificación de invalidez de los beneficiarios del Sistema de

Salud de Fuerzas Militares y de la Policía Nacional' (...) Bajo este panorama, tenemos entonces [sic] que para materializar el acto administrativo que logre la nominación y pago de la mesada pensional de su hija en calidad de beneficiaria de pensión en condición de 'invalidez', debe mediar la calificación efectuada por el Área de Medicina Laboral – Dirección de Sanidad de la Policía Nacional cada tres años". Con base en lo anterior, informó que "una vez el Área de Medicina Laboral de la Dirección de sanidad envíe el dictamen en original a esta dependencia, se efectuará el estudio jurídico correspondiente y determinar de esta manera si le asiste o no el derecho reclamado, lo anterior como quiera que verificado el expediente prestacional del causante, NO obra Acta de Comité Valoración a Beneficiarios, mediante el cual las autoridades médicas, determinen a su hija, el porcentaje de invalidez mínimo del 50%, así mismo se referencie la fecha de estructuración de la incapacidad laboral".

13. Con todo, indicó que la interesada debía "acudir a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, para que a través del Área de Medicina Laboral les califiquen la pérdida de la capacidad laboral y si esta es igual o superior al 50%, seguirán siendo destinatarios del derecho como beneficiarios".

14. Presentado así el contenido de la respuesta dada a la peticionaria, la Policía Nacional concluyó que esa entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales de Natalia, en la medida en que "brindó respuesta a las pretensiones invocadas de manera clara, precisa y de fondo con lo solicitado". Por lo anterior, solicitó que se declare la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado frente a la solicitud de amparo constitucional.

15. El Ministerio de Defensa Nacional no dio respuesta a la demanda de tutela a pesar de haber sido notificado del auto admisorio[6].

- Fallo de primera instancia

16. Mediante fallo del 21 de junio de 2024 el Juzgado 008 Laboral del Circuito de Cartagena profirió sentencia de primera instancia[7]. Tuteló los derechos a la vida digna, seguridad social, dignidad, igualdad, inclusión social y mínimo vital de Natalia, ordenando a los demandados que, en el término de 48 horas, se restituyera el 50% de la pensión reconocida a aquélla, causada por el fallecimiento de su padre, Sergio.

17. La anterior decisión se sustentó en que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es deber del Estado brindar una protección integral a las personas en condición de discapacidad, pues, al tratarse de “un grupo poblacional tradicionalmente discriminado y marginado, corresponde a todas las ramas del poder público, garantizar la igualdad plena de estas personas frente a todos los integrantes de la sociedad en cuanto al acceso a la educación, trabajo, salud, pensiones, libertades y demás prerrogativas que, en definitiva, les permita gozar de una vida digna”.

18. En adición a lo anterior, refirió que, a partir del recuento de lo que la Corte Constitucional ha establecido en sede de control abstracto y en sentencias de revisión de tutelas sobre la prestación social que asegura la contingencia de la muerte y su relación con el estado de invalidez, se puede concluir que:

“(i) la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional fueron establecidas con el objetivo primordial de proteger a los miembros más cercanos de la familia afectados con el fallecimiento del afiliado o pensionado que, en el caso del hijo en situación de invalidez constituía su principal fuente de sustento; (ii) la protección del núcleo básico de la sociedad es un mandato constitucional del cual hacen parte los regímenes especiales o exceptuados como el de los miembros de la Fuerza Pública; (iii) los descendientes en primer grado serán beneficiarios mientras subsistan las condiciones de su invalidez; (iv) el dictamen presentado a la entidad de previsión o sociedad administradora de pensiones para acreditarse como beneficiario de la pensión de sobrevivientes o la sustitución en calidad de hijo inválido solo será reemplazado por un concepto posterior, ya sea para ratificar, modificar o dejarlo sin

efectos, acorde con el artículo 44 de la Ley 100 de 1993; (v) en los casos en los que la condición especial que dio origen a la invalidez coincida con la necesidad de designación de curador definitivo, las entidades pensiones [sic] y las autoridades judiciales están en el deber de reconocer la prestación social, hasta tanto se surta dicho proceso ante la jurisdicción voluntaria”.

19. Con base en esto, en relación con el caso concreto encontró que “la constancia emitida por la Dirección de Sanidad – Área de Medicina Laboral de la Policía Nacional, Departamento de Bolívar, [certificó que] [Natalia] cuenta con INCAPACIDAD ABSOLUTA Y PERMANENTE, por lo que, al ser permanente, no es necesario acreditar cada 3 años que es merecedora del 50% de la pensión generada a raíz del fallecimiento de su padre”.

– Impugnación

20. El fallo fue impugnado por el Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional el 27 de junio de 2024[8]. En dicha intervención, la entidad enfatizó en que “las decisiones judiciales no puede [sic] extralimitarse en el ejercicio de funciones y realizar un reconocimiento prestacional que pueda encontrarse fuera de la órbita de la normatividad vigente”, pues, a su juicio, ello va en contra del principio de seguridad jurídica.

21. En ese sentido, indicó que Natalia no cumple los requisitos para ser beneficiaria de la pensión reclamada, de conformidad con el artículo 174 del Decreto 1212 de 1990, en virtud del cual “las pensiones que se otorguen por fallecimiento de un Oficial o Suboficial de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión policial, se extinguirán para los hijos por muerte, independencia económica, o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial.”

22. Además, recordó que la Resolución 3207 del 3 de mayo de 1993 “Por la cual se reconoce pensión por muerte, indemnización y cesantías definitivas a beneficiarios del SS. (F) [Sergio], Expediente 4714/1991”, reconoció el derecho pensional a Natalia sujeto a una condición resolutoria. Por tal razón, dicha prestación “se extinguió el día 29 de noviembre de 2009”, fecha en que Natalia cumplió 25 años, sin que dicha decisión administrativa fuera recurrida.

23. Con lo anterior, “frente a la posible discapacidad se hace necesario que la Dirección de Sanidad, a través del Área de Medicina Laboral, realice la correspondiente revisión medica [sic] a la señora [Natalia] (...) según el ACUERDO Nro. 069 de 2019 ‘por el cual se establecen políticas y lineamientos para la calificación de invalidez de los beneficiarios del Sistema de Salud de Fuerzas Militares y de la Policía Nacional’, expedido por el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”.

24. Finalmente, hizo énfasis en que ha explicado a la interesada “en múltiples oportunidades” que, mientras no exista un dictamen de Junta Médico Laboral Militar y de Policía, expedido por la autoridad médica competente, que acredite efectivamente la pérdida de capacidad de Natalia, no hay sustento para reconocer la sustitución pensional.

25. Por lo anterior, insistió en que no existe la alegada vulneración de los derechos invocados y solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela.

C. Decisión objeto de revisión

26. Mediante fallo del 30 de julio de 2024 la Sala Segunda del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena profirió fallo de segunda instancia, mediante el cual decidió revocar el fallo proferido el 21 de junio de 2024 por el Juzgado 008 Laboral del Circuito de Cartagena y,

en su lugar, denegar el amparo a los derechos fundamentales alegados.

27. La decisión de segunda instancia estuvo sustentada en que “considerando que la señora [Natalia], actualmente tiene 40 años de edad, y que ella tiene el carácter de hija del causante, la pensión se extinguiría para ella al haber llegado a los 21 años de edad, o sea a la mayoría de edad, y si acredita ser estudiante hasta los 24 años. En ese orden de ideas, si se pretende la restitución del porcentaje de la prestación que se le había reconocido, como quiera que se comprobó que superó los 21 años de edad, la actora [Natalia], deberá acreditar la condición de invalidez para poder seguir disfrutando de la mesada pensional en cuantía de 50%, con ocasión al fallecimiento de su padre, calificación de invalidez que se echa de menos en el expediente, pues si bien se aportó un certificado de incapacidad absoluta permanente de fecha 16 de Diciembre de 2004, es claro que ese no es el documento exigido, pues vale decir que no toda incapacidad constituye per-se una invalidez, situación que debe ser acreditada a través del dictamen de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, de acuerdo al procedimiento establecido en las normas legales”.

D. Trámite de selección

28. Mediante auto del auto del 30 de septiembre de 2024, notificado el 15 de octubre de la misma anualidad, la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve de la Corte Constitucional seleccionó para revisión el expediente. Este fue repartido a la Sala Cuarta de Revisión, presidida por el suscrito magistrado, y entregada al despacho el 16 de octubre siguiente.

(i) Pruebas recaudadas en sede de revisión

a. Auto del 28 de octubre de 2024

29. Mediante auto del 28 de octubre de 2024[9] y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, el magistrado sustanciador ordenó el recaudo de más información[10] sobre los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo. En virtud de tales requerimientos, la Secretaría General de esta Corporación recibió las siguientes respuestas:

- Policía Nacional

30. Mediante correo electrónico allegado el 6 de noviembre de 2024, el Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional dio respuesta en tres comunicaciones diferentes[11].

31. Primera respuesta: Oficio GS-2024-ARPRE-GUIND-13[12]. En esta oportunidad, el Grupo hizo un recuento detallado de los hechos relevantes. En primer lugar, indicó que el señor Sergio trabajó para la institución entre los años 1979 y 1991 y que, posterior a su fallecimiento, “la Subdirección General de la Policía Nacional expidió la Resolución Nro. 3207 de mayo 03 de 1993 ‘Por la cual se reconoce pensión por muerte, indemnización y cesantía definitiva a beneficiarios del SS. (F). [Sergio], Expediente No. 4714/91’”. Tal acto administrativo se expidió “bajo los parámetros establecidos en el Decreto Ley 1212 de 1990”, disposición vigente para el momento en que falleció el servidor y, según la cual, las prestaciones sociales deben ser pagadas la mitad al cónyuge supérstite y la otra mitad a los hijos del causante.

32. Con base en esto, informó que Natalia “fue beneficiaria de la pensión de sobrevivencia y de la compensación por muerte, en virtud de su calidad de hija, en las mismas condiciones que sus hermanos [Emilia], [Cristóbal], Vanessa, Mariana y Diana, es decir, solo acreditando su parentesco a través del registro civil de nacimiento en el cual se evidenciara que eran hijo [sic] del extinto [Sergio]”. No obstante, resaltó que “en la misma resolución se indicó en el

artículo quinto que la fecha de extinción de la pensión que para el caso de la señorita Natalia, era el 29 de febrero de 2005 (fecha en la cual cumplía los 21 años)”.

33. En este punto precisó que como para el momento en que se concedió la pensión a favor de Natalia, la Policía Nacional desconocía su condición de discapacidad, la porción correspondiente a ella fue otorgada únicamente basada en su calidad de hija del causante y, en tal condición, el acto administrativo expresó de forma expresa la fecha de extinción de la obligación de pago, todo lo cual fue puesto en conocimiento de los destinatarios a través de la notificación del acto administrativo, sin que interpusieran recurso alguno.

34. Continuando con el relato, puso de presente que, en virtud de una petición presentada por María el 30 de junio de 2009, mediante la cual solicitó el acrecimiento pensional, la institución expidió el Auto 122 del 03 de octubre de 2010. En este nuevo acto administrativo se precisó que mientras que Emilia, Natalia, Vanessa y Mariana ya habían cumplido 24 años, Cristóbal los cumpliría en 2012 y Diana en 2013. Por lo anterior, en esta oportunidad se determinó la extinción de la obligación pensional en relación con los primeros cuatro hijos, quedando solamente los últimos dos cubiertos por aquella, pero condicionados éstos a “continuar allegando documentos que [los] acrediten como estudiantes con dependencia económica”. Con fundamento en esto, se modificaron los porcentajes pensionales de los aún beneficiarios de la pensión de sobreviviente.

35. Narró también que el Auto 122 del 3 de octubre de 2010 fue notificado a María quien, mediante escrito del 25 de octubre siguiente, radicado en la Policía Nacional bajo el número 198910 del 12 de noviembre del mismo año, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del citado acto administrativo, destacando que solamente hasta esta oportunidad “informó la condición de discapacidad de su hija [Natalia], de acuerdo con la certificación No. 010-04-ARMEL-INCP-DEBOL del 16 de diciembre de 2004”.

36. Al respecto, relató que el recurso de reposición fue atendido mediante comunicación oficial 27317/ARPRE-ASJUR 1.8.29 del 15 de diciembre de 2010[13], en el sentido de exigirle a María allegar “Sentencia Judicial de Declaración de Interdicción y su consecuente nombramiento de Curador o Guardador General con facultades para la administración de los bienes”. Esto provocó que María, tiempo después, mediante escrito radicado bajo el número 099979 del 2 de diciembre de 2016, allegara la sentencia proferida el 4 de agosto de 2015 por el Juzgado 007 de Familia de Cartagena, mediante la cual “se resolvió decretar la interdicción por causa de discapacidad mental de la señorita [Natalia]”. Al respecto, el informe destaca que “dicha decisión judicial no mencionada [sic] nada [acerca] de la continuidad del pago de la mesada pensional”.

37. Indicó que, posteriormente, mediante comunicación oficial S-2016-349235/ ARPRE-GRUPE-1.10 del 28 de diciembre de 2016 y con fundamento en el Acuerdo 069 de 2019, el Grupo de Pensiones le informó a María que “es necesario que allegue la Junta Médico Laboral proferida por las autoridades médicas de la Policía Nacional que determinen el grado de invalidez y la fecha de estructuración de la patología (...) como quiera que de acuerdo con el Decreto 1507 de 2014 ‘Por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupación’, en su artículo 3º, determina como la pérdida de capacidad laboral u ocupación igual o superior al cincuenta por ciento (50%), siendo necesario que el Área de Medicina Laboral le califique la pérdida de capacidad laboral”.

38. Terminó el relato indicando que “la señora [María], en su condición de representante de la señora [Natalia], efectuó el trámite para que por parte de medicina laboral declararían [sic] la incapacidad absoluta y permanente, de acuerdo con la certificación No. 010-04-ARMEL-INCP-DDEBOL del 16 de diciembre de 2004, sin embargo, no se le realizaron [sic] la revisión periódica de la invalidez correspondiente, es decir, cada 3 años, carga esta que le corresponde al beneficiario y la cual se requiere para dar continuidad a la mesa de pensional”.

39. Segunda respuesta: Oficio GS-2024-ARPRE-GUIND-13[14]. En esta oportunidad, el Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional informó que el nombre de Natalia nunca ha estado registrado en la nómina de la entidad toda vez que “la mesada pensional de la misma fue reconocida y pagada a su representante legal, es decir, su madre María, a quien además se le pagaba lo correspondiente a [Emilia] y [Cristóbal]”. En tal sentido, “la mesada pensional reconocida en un 54% de las partidas computables, a las personas que acreditan la calidad de beneficiarios del causante” se distribuyó en las siguientes proporciones: a María, en condición de esposa del causante, se le reconoció el 27%, y a Emilia, Natalia, Cristóbal, Vanessa, Mariana y Diana, en calidad de hijas e hijos del causante, se les reconoció el 4.5%, respectivamente.

40. Con fundamento en lo anterior “(...) a la señora [María], le fue reconocida la mesada pensional correspondiente al 40.5%, donde el 27% era su parte como cónyuge y el otro 13.5% como parte de sus tres hijos”. Hecha esta precisión, certificó que la mesada pensional que percibió María, hasta el mes de septiembre de 2010, fue la siguiente:

41. Indicó que esta información se constata con los desprendibles de pago que la Policía Nacional adjuntó a esta respuesta[15], en los que advierte una modificación a partir del mes de octubre de 2010, como consecuencia de lo dispuesto en el Auto 122 del 3 de octubre de 2010. Tales desprendibles certifican el pago de las mesadas pensionales que recibió María en el período comprendido entre diciembre de 2008 y octubre de 2010[16], pero de manera indiscriminada, esto es, sin distinguir el monto que correspondía a ella y a cada uno de sus hijos Natalia, Emilia y Cristóbal. La totalidad de estos desprendibles identifica los mismos rubros mensuales, correspondientes a (i) “asignación básica”, (ii) “doceavas partes”, (iii) “prima actividad”, (iv) “subsidio familiar” y (v) “prima antigüedad”.

42. Con todo, a partir del recuento hecho y de los montos certificados, concluyó que la mesada pensional de Natalia “fue reconocida y pagada con normalidad desde el fallecimiento de su padre, es decir, 21 de junio de 1991 hasta octubre de 2010”[17].

43. Tercera respuesta: Oficio ARPRE-GROIN-13.0[18]. Finalmente, el Grupo requerido remitió el expediente pensional de Sergio, que contiene la documentación antes referida.

– María

44. Mediante correo electrónico allegado el 22 de noviembre de 2024, María dio respuesta. Indicó que ha adelantado las siguientes actuaciones ante la Policía Nacional para el restablecimiento del pago del reconocimiento pensional hecho a Natalia:

a. Petición del 15 de abril de 2010 sobre acrecimiento de la mesada pensional con fundamento en la extinción de ese derecho para Vanessa y Mariana[19].

b. Petición radicada bajo el número 09997-99 del 5 de septiembre de 2016, con la que remitió “la documentación para la restitución de la pensión de [su hija, Natalia] a partir de febrero de 1999”[20].

c. Como respuesta a la comunicación oficial S-2016-349235/ ARPRE-GRUPE- 1.10 del 28 de diciembre de 2016 del Grupo de Pensiones de la Policía Nacional, el 5 de septiembre de 2017 remitió (i) “constancia expedida por la Sanidad Militar – Área de Medicina Laboral”, y (ii) “concepto del especialista solicitado por el -Área de Medicina Laboral Sanidad Militar”[21].

d. Petición del 16 de mayo de 2024 solicitando la restitución de la pensión reconocida a Natalia [22].

e. Petición del 27 de junio de 2024 solicitando (i) “el expediente de medicina laboral” de Natalia, (ii) “el acto administrativo que extinguió el día 29 de noviembre de 2009”, (iii) “la resolución 3207 del 3 de mayo de 1993 que otorgó el derecho pensional a [su hija]” y (iv) “el acto administrativo que revocó la resolución 3207 del 3 de mayo de 1993”[23].

45. Agregó que adelantó “proceso con radicado # 0241-14 – judicial adelantado ante el Juzgado Séptimo de Familia de Cartagena [el cual] en sentencia del del [sic] 4 de agosto de 2015, resolvió [sic]: declara [sic] la interdicción judicial por discapacidad mental absoluta permanente [sic] de la señora [Natalia]”.

46. En la copia que aportó del fallo en mención[24] se lee que Natalia “padece de epilepsia focal sintomática [y] retardo mental (...) [discapacidad que] se encuentra certificada por el dictamen de calificación expedida [sic] por el coordinador de medicina laboral y salud de la policía nacional [sic] (...) y el certificado médico-psiquiátrico expedido por el centro colombiano de epilepsia y enfermedades neurológicas [sic]”. Así mismo, que fue declarada “interdicta definitiva, por causa de Discapacidad Mental Absoluta” y que, como consecuencia de ello, María fue designada como curadora legítima definitiva.

47. Puso de presente, además, que el 4 de julio de 2024 “presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el objeto de que se declare la nulidad del acto administrativo No. GS-2024-036562 del 31 de mayo de 2024, mediante el cual el (...) Jefe del Grupo de Pension [sic] niega la solicitud de la restitución a la pensión y los retroactivos equivalentes al 50% de [Natalia]”. Según informó, el reparto de esta demanda correspondió

al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena el cual, mediante auto del 31 de octubre de 2024 resolvió admitir la demanda[25].

b. Auto del 5 de diciembre de 2024

48. Teniendo en cuenta que lo allegado como respuesta al auto del 28 de octubre de 2024 ofreció información que requería profundización y precisión, mediante auto del 5 de diciembre de 2024 se ordenó el recaudo de nuevas pruebas[26]. En virtud de tales requerimientos, la Secretaría General de esta Corporación recibió las siguientes respuestas:

- Policía Nacional

49. Mediante correo electrónico allegado el 11 de diciembre de 2024, el Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional dio respuesta[27] anexando los desprendibles que certifican las mesadas pensionales que recibió María en determinados meses comprendidos en el periodo de noviembre de 1993 a noviembre de 2024[28], así: para los años comprendidos entre 1993 y 2007 únicamente se allegó certificación de los pagos hechos en el mes de noviembre de cada año. Para el año 2008 se allegó certificación de los pagos hechos en los meses de noviembre y diciembre. Para los años 2009 a 2023 se allegó certificación de los pagos hechos en todos los meses de cada año. Y para el año 2024 se allegó certificación de los pagos hechos desde el mes de enero hasta noviembre.

50. A pesar de que la entidad certificó los pagos antes enunciados, lo hizo, nuevamente, de manera indiscriminada, esto es, sin distinguir en cada mes el monto que correspondía a María y a cada uno de sus hijos Natalia, Emilia y Cristóbal. Sobre este particular requerimiento del auto de pruebas, la entidad se limitó a manifestar que mediante oficio

GS-2024-ARPRE-GUIND-13, previamente allegado a esta Corporación en respuesta al auto de pruebas del 28 de octubre de 2024, había informado que “la mesada pensional reconocida en un 54% de las partidas computables, a las personas que acreditan la calidad de beneficiarios del causante” opera en las siguientes proporciones: a María, en condición de esposa del causante, se le reconoció el 27%, y a Emilia, Natalia, Cristóbal, Vanessa, Mariana y Diana, en calidad de hijas e hijos del causante, se les reconoció el 4.5%, respectivamente. Con fundamento en lo anterior “(...) a la señora María, le fue reconocida la mesada pensional correspondiente al 40.5%, donde el 27% era su parte como cónyuge y el otro 13.5% como parte de sus tres hijos”.

- Juzgado 006 Administrativo de Cartagena

51. Mediante correo allegado el 11 de diciembre de 2024, el juzgado dio respuesta[29] brindando información sobre el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho que allí cursa bajo el número de radicación 13001-33-33-006-2024-00164-00 y que corresponde al proceso referido por la agente oficiosa en respuesta al auto del 28 de octubre de 2024.

52. Describió que se trata de la demanda presentada por María, en representación de su hija Natalia, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento y con la cual pretende que se declare la nulidad del “acto administrativo GS-2024-045699-DITAH del 17 de junio del 2024”, mediante el cual la Policía Nacional “[negó] la solicitud de la restitución a la pensión y los retroactivos equivalentes al 50% de [Natalia]”, y se condene a la entidad demandada “al reconocimiento y pago de los retroactivos de pensión sobreviviente” a partir del 2 de febrero de 1999 y hasta la fecha, junto con sus correspondientes intereses moratorios.

53. El juzgado informó también que las actuaciones que se han adelantado se limitan a la admisión de la demanda, efectuada el 31 de octubre de 2024 y la notificación de tal admisión

el 1 de noviembre y el 6 de diciembre siguientes. Remitió copia digital del expediente y solicitó su desvinculación del presente trámite de tutela.

54. Cumplido el término otorgado en el auto de pruebas para allegar respuestas, la Secretaría General no recibió respuesta de la señora María[30]. El 5 de diciembre de 2024 se corrió traslado de las respuestas recibidas a las partes del proceso[31].

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

55. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

B. Procedencia de la acción de tutela

56. La acción de tutela está sujeta a unos presupuestos generales de procedencia que el juez constitucional debe verificar antes de examinar el fondo del asunto sometido a su consideración, a saber: (i) si quien ejerce el amparo es titular de los derechos cuya protección se invoca o está legalmente habilitado para actuar en nombre de este –legitimación por activa–; (ii) si la presunta vulneración puede predicarse respecto de la entidad o persona accionada y esta última es de aquellas contra las que procede la acción de tutela –legitimación por pasiva–; (iii) si la tutela fue interpuesta en un término prudente y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos –inmediatez–; y (iv) si el presunto afectado dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable –subsidiariedad–.

57. Esto último porque a la luz del artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 5° y 6° del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la acción de tutela tiene un carácter subsidiario. Por tanto, procede como mecanismo de protección definitivo cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o, cuando existiendo ese medio, éste carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procede como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental.

58. En consideración a lo anterior, la Sala analizará la procedencia de la acción de tutela antes de plantear el problema jurídico que permitirá, si es del caso, abordar el estudio de fondo del caso bajo examen.

(i) Legitimación por activa

59. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y al artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...).” Adicionalmente, las mencionadas provisiones indican que el mecanismo judicial de la acción de tutela puede ser promovido por cualquier persona cuando sus derechos constitucionales fundamentales resulten vulnerados o amenazados, y que el ejercicio de la acción puede hacerse en nombre propio o a través de un tercero que actúa en nombre del afectado.

60. En el caso concreto, la Sala recuerda la especial legitimación por activa que opera en escenarios en donde la presunta víctima es una persona mayor de edad en situación de discapacidad. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que en los “casos en los que

se actúa a través de agencia oficiosa con el fin de proteger los derechos fundamentales de personas mayores de edad en condición de discapacidad, la Corte ha subrayado que es preciso tener en cuenta el modelo social de discapacidad que exige la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, presumir la capacidad legal de esta población en el marco de la Ley 1996 de 2019. De esa forma, le corresponde al juez constitucional verificar las verdaderas circunstancias de imposibilidad en las que se encuentra el agenciado, pues de no encontrarse probadas, deberá declararse la improcedencia de la acción de tutela. En el marco de este análisis, debe demostrarse si el agenciado puede o no ratificar la actuación de la persona que representa, toda vez que debe garantizar el acceso a la administración de justicia de la persona en condiciones de discapacidad”¹⁰⁵.

61. Pues bien, en este caso se tiene que María afirma actuar como agente oficiosa de su hija, Natalia, quien se encuentra en condición de discapacidad, lo cual se constata con diversas pruebas obrantes en el expediente, a saber:

a. Resumen de la historia clínica expedido por la Liga Colombiana contra la Epilepsia en 1994, el cual estableció que, como consecuencia de una crisis convulsiva desde los dos meses de edad para la cual no recibió tratamiento médico, Natalia presenta trastornos del comportamiento y trastornos del lenguaje[32].

b. Acta 010-04 ARMEL-INCP-DEBOL del 16 de diciembre de 2004, mediante la cual la Dirección de Sanidad del Área de Medicina Laboral de la Policía Nacional certificó el diagnóstico de epilepsia focal sintomática, declarando a Natalia con “incapacidad absoluta y permanente”[33].

c. Sentencia dictada el 4 de agosto de 2015 por el Juzgado 007 de Familia de Cartagena, en la que se declaró la “interdicción judicial por discapacidad mental absoluta y permanente” de

Natalia por razón de su “epilepsia focal sintomática”, y se designó a María, su madre, como curadora legítima definitiva[34].

62. Tales pruebas dan cuenta de que Natalia es una persona en condición de discapacidad que no cuenta con las facultades para procurar la protección de sus derechos fundamentales a nombre propio. Por lo anterior, y como reflejan los elementos probatorios del expediente, su madre, María, ha actuado en nombre de la agenciada desde el inicio del trámite pensional y, luego, en defensa de los derechos presuntamente vulnerados por la suspensión del pago de las mesadas pensionales. Así las cosas, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación por activa.

(ii) Legitimación por pasiva

63. De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, “[l]a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos [fundamentales].” En circunstancias específicas, la jurisprudencia constitucional también ha avalado la presentación de la acción constitucional en contra de particulares.

64. En el caso concreto, si bien la demanda fue presentada en contra del “Ministerio de Defensa, el Director General de la Policía Nacional y la Secretaría General de la Policía Nacional – SEGEN”, se entiende que fue dirigida contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, tal y como lo también lo comprendieron los jueces de tutela de las instancias[35], pues recuérdese que la Policía Nacional es una entidad pública adscrita al Ministerio de Defensa Nacional[36], el cual también fue vinculado a este trámite[37].

65. Así entendido el extremo pasivo, se tiene que la agente oficiosa reclama la reanudación del pago de una prestación social causada por la muerte de Sergio, quien trabajó para la Policía Nacional por 16 años, desde el 7 de julio de 1975 hasta el 21 de junio de 1991, fecha en la cual falleció[38]. En ese sentido, la Resolución 3207 de 1993 de la Subdirección General de la Policía Nacional dispuso que “por haber muerto en actividad consolidó el derecho al reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales”, identificando quiénes serían los beneficiarios de tales prestaciones, entre ellos, la accionante.

66. Así las cosas, la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional es la entidad llamada a atender los requerimientos relacionados con dicha prestación social, dentro de los que se enmarca el actual. Por esto, la Sala de Revisión encuentra acreditado este requisito.

(iii) Inmediatez

67. El tercer requisito de procedibilidad garantiza que el amparo sea un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución. En estos términos, quien acuda a la acción de tutela debe hacerlo dentro de un término justo y moderado, en cuanto es un instrumento constitucional de protección inmediata de derechos fundamentales. Aunque no hay regla rigurosa y precisa del término para determinar la inmediatez, el juez de tutela debe analizar las circunstancias particulares de cada situación y determinar qué se entiende por plazo razonable caso a caso[39].

68. En esta medida, la Corte Constitucional ha establecido algunos criterios para este fin: “(i) la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos; (ii) la eventual afectación de derechos de terceros; (iii) la estabilidad jurídica; (iv) la complejidad del conflicto; (v) el equilibrio de las cargas procesales y (vi) la existencia de circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta”[40] Como parámetro general, la Corte Constitucional ha entendido que en algunos casos, un plazo prudente y oportuno puede ser el de seis meses[41], sin que

aquel período constituya una regla fija que supedite la procedencia de la acción de tutela en casos en que el contexto justificaría su dilación.

69. La Sala empieza por advertir que, en el caso concreto, el hecho presuntamente vulnerador es la suspensión en el pago de las mesadas pensionales reconocidas a Natalia, lo cual, según la demanda, ocurrió desde febrero de 1999[42]. Siendo así, en principio, no se cumpliría con el requisito de inmediatez. No obstante, en el caso concreto se presentan especiales circunstancias que ameritan un estudio más detallado de los hechos acontecidos para establecer, en debida forma, el cumplimiento del requisito.

70. Por un lado, se advierte que la agente oficiosa ha actuado de forma diligente en procura de la defensa de los derechos de la agenciada. Desde 1999, María, en nombre de Natalia, ha acudido en reiteradas ocasiones a la administración solicitando la reanudación en el pago de las mesadas pensionales de su hija. Se destaca que la agente oficiosa (i) ha presentado cinco peticiones formales ante la Policía Nacional solicitando la reactivación del pago de la mesada pensional a favor de su hija, la última de las cuales data del 27 de junio de 2024[43]; (ii) en cumplimiento de las indicaciones recibidas por parte de la Policía Nacional, acudió a la administración de justicia para que el Juzgado 007 de Familia de Cartagena declarara “la interdicción judicial por discapacidad mental absoluta y permanente” de su hija en el año 2015[44]; y, finalmente, (iii) inició un proceso judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena en 2024[45]. Lo anterior refleja un actuar diligente y constante.

71. Considera la Sala que en este caso el análisis del proceder de la agente oficiosa, para determinar si ha sido diligente o no, debe tener en cuenta las instrucciones contradictorias que, como se verá más adelante, ella recibió por parte de la Policía Nacional desde el momento en que esa entidad fue informada de la condición de discapacidad de la accionante. Contradicción administrativa que, como se verá, ocasionó gran dilación en la actuación administrativa iniciada por María para el restablecimiento del pago de una mesada

que fue suspendida en una época indeterminada. Esto porque, como se advirtió con el recaudo probatorio y se resaltaré en breve, los desprendibles de pago de las mesadas pensionales de María al no estar discriminados, derivan en la imposibilidad de tener certeza acerca del momento preciso en que la porción de pensión correspondiente a su hija, Natalia, fue suspendida.

72. Además de lo anterior, al ser la accionante una persona en condición de discapacidad, el presente se trata de un caso en el que existen circunstancias de vulnerabilidad manifiesta. En efecto, Natalia, quien tiene actualmente 40 años, no puede desempeñarse por sí sola en razón a sus condiciones médicas, lo cual dificulta su acceso a un medio de sustento propio. Es por esto por lo que su madre, María, actualmente de 66 años, se ha hecho cargo de su cuidado y sustento. Siendo así, la defensa de los derechos de la accionante, una persona de protección constitucional reforzada en razón a su discapacidad[46], depende en todo de su madre, una persona de la tercera edad que, por tal motivo, también goza de especial protección[47].

73. Por último, se advierte que se trata de un caso en que se configura una presunta violación continuada por parte de la entidad accionada, en la medida en que no se ha reanudado el pago de las mesadas pensionales a favor de Natalia. Con fundamento en esto, la Sala advierte da por acreditado el requisito de inmediatez.

(iv) Subsidiariedad

74. El principio de subsidiariedad autoriza la utilización de la acción de tutela en tres hipótesis: (i) cuando no exista otro medio de defensa judicial que permita resolver el conflicto relativo a la afectación de un derecho fundamental, (ii) cuando el mecanismo existente no resulte eficaz e idóneo[48] o (iii) cuando la intervención transitoria del juez constitucional sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable debidamente acreditado.

75. De acuerdo con ese esquema de análisis, en el caso de controversias pensionales, en la Sentencia T-307 de 2021, esta Corporación recordó que la acción constitucional en principio es improcedente, toda vez que los demandantes pueden acudir a la jurisdicción competente, como la opción principal e idónea, para el reconocimiento de sus pretensiones. Por consiguiente, en primer lugar, los ciudadanos deben acudir a las instancias judiciales ordinarias, antes de pretender la defensa de sus derechos por vía de tutela. Sin embargo, en determinados casos la tutela procede con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, cuya protección resulta impostergable, cuando se constata que (i) los medios ordinarios de defensa judicial existentes carecen de idoneidad o eficacia, o (ii) porque, a pesar de ser idóneos y eficaces, se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable, caso en el cual el amparo será transitorio.

76. En ese sentido, para determinar la idoneidad y eficacia de los medios de defensa judicial es necesario revisar que los mecanismos judiciales tengan la capacidad para proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona. La sentencia T-186 de 2017 señaló que “la idoneidad impone considerar la entidad del mecanismo judicial para remediar la situación jurídica infringida o, en otros términos, para resolver el problema jurídico, de rango constitucional, que se plantea. La eficacia hace referencia a la capacidad, en concreto, del recurso o medio de defensa judicial para dar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido el mecanismo urgente, atendiendo, tal como lo dispone el último apartado del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, a las circunstancias en que se encuentre el solicitante”. En especial, resulta imperativo verificar si el reclamo de quien merece especial protección constitucional puede ser tramitado y decidido de forma adecuada por la vía ordinaria, o si por su situación particular, no puede acudir a dicha instancia.

77. En el caso concreto se advierte que la accionante activó recientemente el medio ordinario de defensa de que dispone para obtener el restablecimiento del pago de las mesadas suspendidas. Se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que actualmente se tramita ante el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena, cuya

pretensión última es el pago de las mesadas pensionales presuntamente adeudadas a su hija[49]. Esta Sala estima que este constituye, en efecto, un medio judicial idóneo y eficaz para la consecución de las pretensiones de la accionante. En este sentido, descartada la procedencia de la acción de tutela como vía principal para el reconocimiento de las pretensiones, se evaluará la necesidad de su procedencia transitoria en caso de existir un perjuicio irremediable.

78. La jurisprudencia constitucional ha entendido un perjuicio irremediable como “el riesgo de consumación de un daño o afectación cierta, negativa, jurídica o fáctica, a los derechos fundamentales, que debe ser invocada por el juez constitucional, dada la alta probabilidad de su ocurrencia”[50]. Para acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, esta Corporación ha establecido que (i) el perjuicio debe ser inminente, es decir, no basta que exista una mera posibilidad de que se produzca el daño; (ii) el perjuicio que se cause sea grave, lo que implicaría, en consecuencia, un daño de gran intensidad sobre la persona afectada; (iii) las medidas que se requieran para evitar la configuración sean urgentes; y (iv) la acción sea impostergable, es decir, en caso de aplazarse la misma sea ineficaz por inoportuna[51].

79. La Sala considera que el caso concreto refleja la posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable que derivaría en la violación del derecho al mínimo vital de la agenciada por un tiempo aún mayor al que ya ha estado sometida. De no ampararse los derechos de la accionante, su mínimo vital se vería gravemente amenazado, por las siguientes tres consideraciones.

80. En primera medida, la agenciada es un sujeto de especial protección constitucional, por tratarse de una persona en condición de discapacidad y, por tanto, se le debe dar un tratamiento diferencial que justifica flexibilizar el requisito de subsidiariedad[52]. En efecto, como se ha destacado, se trata de una mujer de 40 años, con una discapacidad cognitiva diagnosticada desde su infancia, situación que le hace imposible desempeñar cualquier labor

para sostenerse económicamente[53] y quien, además, está bajo el cuidado de su madre, una persona de la tercera edad.

81. En segundo lugar, la falta de pago de la mesada pensional tiene una incidencia directa en los derechos a la seguridad social, la vida digna y el mínimo vital de la agenciada. Esto, teniendo en cuenta que no obra en el expediente prueba de que la agenciada esté en condiciones de desempeñar algún oficio remunerado y porque, según afirmación no controvertida de su agente oficiosa, depende de forma exclusiva de su madre, María.

82. En tercer lugar, se resalta la diligencia en la búsqueda de la protección de los derechos alegados, pues María, actuando como agente oficiosa, en múltiples ocasiones se ha presentado ante la Policía Nacional solicitando la reanudación del pago de la pensión de sobrevivientes a favor de Natalia[54] y acudió a la administración de justicia en dos ocasiones. La primera de ellas, como se verá, en cumplimiento de una instrucción dada por la Policía Nacional, ante el Juzgado 007 de Familia de Cartagena para que declarara “la interdicción judicial por discapacidad mental absoluta y permanente” de su hija en el año 2015[55]. Más recientemente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, instaurando un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

83. Si bien es cierto que la accionante podría recurrir a la solicitud de medidas cautelares en el marco del proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho, para la Sala no es ajena la situación particular en que se encuentra, habiendo transcurrido 24 años a la espera de la protección a sus derechos fundamentales. Se pone de presente que, conforme se conoció en sede de revisión, la demanda fue interpuesta el 4 de julio de 2024, fue admitida el 31 de octubre siguiente, y tal admisión fue notificada a la entidad demandada hasta el 6 de diciembre de la misma anualidad. Pues bien, no es desconocida la larga duración que pueden llegar a tener los procesos judiciales administrativos. Podría pasar un tiempo excesivamente prolongado antes de conocerse el sentido del fallo en firme que le ponga fin al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho recién iniciado. Siendo así, es evidente que durante la

espera se prolongará la situación de presunta vulneración del mínimo vital de la agenciada quien, siendo una persona sin ingresos, estará sometida a un proceso de duración considerable, con los consecuentes costos asociados, todo lo cual resulta desproporcionado. Continuar sometiendo a la accionante a dilaciones excesivas en la reanudación del pago de sus mesadas pensionales afecta su subsistencia y la de su madre, por lo cual el mantenimiento de tal condición constituye un perjuicio irremediable que infringe un daño de gran intensidad que debe ser evitado a través de las medidas que, como consecuencia de la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio de protección de derechos fundamentales, se ordenarán.

84. Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad.

85. Así las cosas, como se cumplen todos los presupuestos generales de procedencia y no advirtiéndose cuestión procesal previa por resolver, la Sala se ocupará de plantear el problema jurídico de fondo.

C. Problema jurídico

86. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico de fondo: ¿la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional violó los derechos a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de Natalia al mantener suspendido por varios años el pago de la pensión de sobreviviente que le había sido reconocida y exigir para la reanudación del pago de esa prestación la acreditación de su condición de discapacidad mediante dictamen de la Junta Médico Laboral, a pesar de que tal condición estaba demostrada por otros medios probatorios obrantes en el expediente pensional?

D. Análisis del problema jurídico

87. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: (i) fundamento constitucional de la protección reforzada a las personas en condición de discapacidad, (ii) la pensión de sobrevivientes como una garantía prestacional fundamental para la protección de los derechos de las personas en condición de discapacidad y (iii) requisitos para el mantenimiento de la condición de beneficiario de una pensión de sobreviviente en el contexto de la fuerza pública.

(i) Fundamento constitucional de la protección reforzada a las personas en condición de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia

88. La Constitución Política ha dispuesto que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados. Particularmente, los incisos 2 y 3 del artículo 13 contemplan una protección especial para las personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, dentro de las cuales se encuentran, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial, aquellas que, por su grave condición de salud, se encuentren en una posición desventajosa respecto de la generalidad de los individuos. Al respecto, el Estado tiene la obligación de promover la igualdad material de la población con discapacidad y, para ello, en algunas ocasiones debe otorgar un trato especial, “consistente en la realización de actuaciones positivas por las autoridades en su favor”[56].

89. De forma pacífica, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en establecer que tal deber del Estado comprende dos facetas. Una de ellas de abstención, en el sentido de evitar que el Estado adopte medidas o políticas abiertamente discriminatorias. La otra, de acción, imponiendo al Estado el deber de desarrollar programas o políticas públicas que propendan por mejorar el entorno económico, social, cultural, entre otros, de la población en condición

de discapacidad para crear condiciones favorables y afrontar las adversidades que atraviesan[57]. En este tenor se ha pronunciado esta Corporación al establecer que:

“(...) el deber de igualdad material le impone la obligación al Estado de adoptar medidas a favor de los grupos marginados o que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta, como las personas con discapacidad.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha determinado que las personas con discapacidad son sujetos plenos de derechos y de especial protección constitucional y ha reiterado que la discapacidad debe ser afrontada desde una perspectiva holística en donde se le deben brindar a estas personas las herramientas y apoyos necesarios para enfrentar las barreras físicas o sociales que limitan sus posibilidades para desenvolverse, y así superar dicha condición. Lo anterior, implica abandonar la visión de la discapacidad como una enfermedad.”[58]

90. Con fundamento en esto, las personas en condición de discapacidad gozan de una protección constitucional reforzada, basada en los artículos 1, 13, 47 y 54 de la Constitución Política. La jurisprudencia de esta Corporación ha determinado el alcance de los postulados básicos constitucionales citados en el siguiente tenor: “(i) la igualdad de derechos y oportunidades entre todas las personas, con la consiguiente prohibición de cualquier discriminación por motivos de discapacidad, (ii) el derecho de las personas en situación de discapacidad a que se adopten todas las medidas necesarias para poder ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones con los demás, y (iii) el deber estatal correlativo de otorgar un trato reforzado a las personas en situación de discapacidad.”[59]

91. En línea con lo anterior, esta Corte ha reiterado que las personas en situación de discapacidad, en tanto sujetos de especial protección constitucional, merecen un trato digno, que atienda a sus circunstancias específicas. En ese sentido, conforme a las disposiciones

constitucionales pertinentes, se han expedido diferentes leyes y ratificado diversos instrumentos internacionales sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto[60]. Entre estos, es necesario resaltar la incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues su introducción al ordenamiento nacional[61] implicó un cambio de paradigma en la aproximación a la noción de discapacidad, en concreto, hacia un modelo social.

92. Este modelo considera a la persona en situación de discapacidad desde el reconocimiento y respeto por su diferencia. Admite que la discapacidad no es un asunto que se derive de las particularidades físicas o mentales del individuo, sino que en su construcción cobran absoluta relevancia las barreras que el entorno social les impone. En consecuencia, este modelo parte de la premisa según la cual la inclusión de las personas en situación de discapacidad tiene como condición previa la valoración de las diferencias y las diversidades funcionales. Con ello busca la realización humana de la persona, en lugar de la rehabilitación o curación. El respeto y la garantía de los derechos a la autonomía individual, la independencia, la inclusión plena, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad constituyen aspectos clave para la consecución de dicho propósito[62].

93. Esto exige que la sociedad se adapte a las necesidades y aspiraciones de las personas en situación de discapacidad, y no que ellas tengan la obligación de ajustarse, camuflarse o acomodarse al entorno en el que se encuentran. El reconocimiento de la diferencia implica el deber del Estado de adelantar acciones dirigidas a lograr la satisfacción de sus derechos, en un plano de igualdad de oportunidades y con el fin de remover las barreras de acceso a la sociedad, tal y como se consagra en la Ley 1618 de 2013 y la Ley 1996 de 2019, al establecer las obligaciones del Estado hacia esas personas.

94. La perspectiva del modelo social pretende así acabar con el trato que tradicionalmente han recibido las personas en situación de discapacidad, basado en la marginación a través de

su invisibilización. Por eso, reconoce que para alcanzar la igualdad real es necesario que se identifiquen las verdaderas circunstancias en las que se encuentran, de modo que una vez sea revelada la realidad que viven, los actores de la sociedad, incluido por supuesto el Estado, diseñen herramientas jurídicas y sociales con el propósito de superar las barreras existentes que segregan, oprimen y silencian a quienes están en esa situación[63].

(ii) La pensión de sobrevivientes como garantía prestacional fundamental para la protección de los derechos de las personas en condición de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia

95. El artículo 48 de la Constitución Política consagra la seguridad social como un derecho inalienable y un servicio público que el Estado debe garantizar bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación. Para dar cumplimiento a este mandato, el Congreso expidió la Ley 100 de 1993, que dio origen y organización al Sistema General de Seguridad Social Integral, compuesto por los regímenes generales de pensiones, salud, riesgos laborales y servicios sociales complementarios. El Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, establece una serie de prestaciones asistenciales y económicas que amparan los riesgos de vejez, invalidez, o muerte. Asimismo, desarrolla los derechos a la sustitución pensional, a la pensión de sobrevivientes y a la indemnización sustitutiva, entre otras[64]. Para acceder a la prestación económica denominada “pensión de sobrevivientes” existen dos vías: la sustitución pensional, que se predica cuando el respectivo causante ya tenía la calidad de pensionado al momento de su muerte, y la pensión de sobrevivientes propiamente dicha, que implica que el causante no tenía la calidad de pensionado, pero sí estaba afiliado al sistema. La sentencia T-128 de 2016 explica la diferencia entre ambas modalidades de la siguiente manera: “La sustitución pensional es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho, y la pensión de sobrevivientes, es aquella que propende porque la muerte del afiliado no trastoque las condiciones de quienes de él dependían”.

96. La Sentencia T-575 de 2017 reafirmó las obligaciones estatales en relación con las personas en condición de discapacidad y destacó que el mandato constitucional de igualdad incluye una responsabilidad especial de protección hacia ellas. Esta protección se extiende a diversos ámbitos, incluidas las pensiones. En este contexto, señaló que, en la medida de lo posible, deben proporcionarse los apoyos necesarios a este grupo para superar las barreras físicas o sociales que limitan su capacidad de llevar una vida digna. Además, se enfatizó la necesidad de sancionar cualquier acto de maltrato o abuso dirigido contra esta población en situación de vulnerabilidad.

97. De manera específica, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la pensión de sobrevivientes, aunque se clasifica como un derecho económico, social y cultural de carácter irrenunciable, posee un rango fundamental. Esto se debe, por un lado, a su estrecha conexión con el derecho al mínimo vital, ya que el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales permite cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios[65]. Y, por otro lado, porque generalmente sus beneficiarios son personas que gozan de especial protección constitucional, como adultos mayores, niños y personas en condición de discapacidad[66].

98. Ahora bien, el derecho a la pensión de sobrevivientes es la garantía que tiene el grupo familiar de una persona fallecida, afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, para reclamar la prestación generada por su deceso[67]. Esta prestación busca proteger a quienes dependían económicamente del fallecido, evitando que queden desamparados en el ejercicio de sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al mínimo vital. Al respecto, en la Sentencia T-776 de 2008, esta Corporación dispuso que la pensión de sobrevivientes responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, cuando menos, el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado fallecido, puesto que desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria.

99. En este contexto, la sustitución pensional permite que una o varias personas accedan a los beneficios económicos que antes recibía el causante. La Sentencia T-685 de 2017 hizo énfasis en que la sustitución pensional “tiene la finalidad constitucional de garantizar condiciones de vida digna a los familiares del causante que en vida dependían económicamente de él; así pues, la sustitución pensional está inspirada en los principios de estabilidad económica y social para los allegados del causante, reciprocidad y solidaridad entre el causante y sus allegados; y, universalidad del servicio público de seguridad social”. Esto no implica el reconocimiento de un nuevo derecho a la pensión, sino la facultad de sustituir a quien originalmente disfrutaba de este beneficio. Su propósito es garantizar que los beneficiarios del apoyo del afiliado o pensionado fallecido puedan mantener los beneficios asistenciales y económicos que recibían, asegurando que sus condiciones de vida no se vean afectadas tras su pérdida[68].

100. La jurisprudencia constitucional ha examinado casos relacionados con la sustitución pensional para personas en condición de invalidez, abordando los requisitos legales que deben cumplir los solicitantes y el enfoque que deben adoptar los fondos pensionales al evaluar estas solicitudes, especialmente cuando la fecha de estructuración de la invalidez ocurre después del fallecimiento del afiliado o pensionado.

101. En la Sentencia T-859 de 2004 la Corte analizó el caso de una mujer que solicitó la sustitución pensional a favor de su hermana, quien era hija del causante y estaba en condición de invalidez debido a un “retraso mental grave de origen genético” diagnosticado desde los dos años. El Ministerio de Protección Social negó la solicitud, argumentando que la Junta Regional de Calificación había determinado que la fecha de estructuración de la invalidez ocurrió después del fallecimiento del causante. En esta oportunidad, la Corporación adujo que al analizar la estructuración de la invalidez las autoridades competentes deben analizar la historia médica de la persona de forma holística, es decir, junto con los demás soportes que sobre su diagnóstico se alleguen. Al respecto, la providencia en cita refiere:

“Así las cosas, considera la Sala que el no reconocimiento de la sustitución pensional, sin haber tenido en cuenta la totalidad del acervo probatorio, tratándose de una persona que presenta una discapacidad mental severa, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a la misma, teniendo en cuenta su condición síquica.

En el presente caso existen pruebas que acreditan que el estado de invalidez de la señora (...) es de origen genético. Por tal razón, como se ha insistido, le es aplicable la doctrina de la Corte relacionada con la especial protección que se le debe brindar a las personas discapacitadas física o mentalmente, a fin de garantizarles su derecho a la igualdad. El no reconocimiento de la pensión de sobrevivientes representa por parte de la entidad demandada el desconocimiento del derecho de la accionante a ser tratada de manera especial, por encontrarse en una condición de desventaja frente a las demás personas”. (subrayas fuera del texto original).

102. Esta consideración obedeció a que la Corte identificó que un examen sobre la salud mental de la agenciada, realizado por el Instituto de Medicina Legal, no había sido considerado por el Ministerio demandado. Por ello, ordenó revisar dicho examen junto con las demás pruebas del proceso y, en caso de que la decisión sobre la sustitución pensional resultara desfavorable, otorgar de manera transitoria la pensión hasta que el juez ordinario resolviera el fondo del asunto.

103. Posteriormente, la Corte emitió la Sentencia T-230 de 2012, en la cual se analizó una solicitud de tutela presentada por el hermano y curador de una persona con “retardo mental y epilepsia”, a quien el Instituto de Seguros Sociales le había reconocido el derecho a la sustitución pensional, pero que, al cumplir 18 años, le fue suspendido el pago de las mesadas argumentando la falta de acreditación de la condición de estudiante. En esta oportunidad la Corte protegió los derechos fundamentales del accionante y ordenó a la entidad demandada el pago de las mesadas suspendidas, además de continuar con el reconocimiento de la

pensión. La Corte señaló que corresponde al juez constitucional, al verificar el requisito de invalidez, examinar todos los documentos que obran en el expediente, especialmente el dictamen de pérdida de capacidad laboral. Sin embargo, cuando dicho dictamen no esté disponible, deben considerarse los documentos relacionados con el diagnóstico de la persona, ya que, de no hacerlo, se estaría vulnerando la obligación de brindar una protección especial a quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta. Al estudiar el caso específico, la Corte expresó lo siguiente:

“Por lo tanto, la suspensión de la pensión de sobreviviente adquirida por el joven (...), al cumplir la mayoría de edad, por falta de dictamen médico de pérdida de la capacidad laboral con fecha de estructuración de la invalidez en los términos del artículo 38 de la Ley 100 de 1993 previsto para la pensión de invalidez, sin tener en cuenta la totalidad del acervo probatorio, tratándose de una persona que presenta una discapacidad mental severa, constituye una exigencia desproporcionada que configura una vulneración de los derechos fundamentales del accionante y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a la misma, teniendo en cuenta su condición síquica.” (subrayas fuera del texto original).

104. Por su parte, la sentencia T-737 de 2015 estudió una acción de tutela contra la UGPP, pues ésta negó el reconocimiento y pago de la pensión de sustitutiva al no aportar certificado de invalidez expedido por una junta regional con el fin de demostrar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral. En sede de revisión, la Corte consideró que existían pruebas, tales como (i) apartes de la historia clínica donde consta la enfermedad del accionante - esquizofrenia-, (ii) un certificado médico que resume la información contenida en la historia clínica, (iii) un informe pericial realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y (iv) una sentencia de interdicción donde se evidenció que el solicitante padecía de una “incapacidad mental”. Por ello, la Corte consideró que la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante, porque a pesar de que éste presentó distintos documentos, que demostraban su pérdida de capacidad laboral, omitió contradecirlos y optó por descartarlos bajo el único argumento de que no se presentó un dictamen expedido por una junta de

calificación de invalidez.

105. De forma consonante, la sentencia T-317 de 2015 estudió una acción de tutela contra un fondo de pensiones que exigió la tramitación de un proceso de interdicción y, por tanto, la asignación de un curador definitivo para que representara los intereses del agenciado. En el caso concreto, la Sala evidenció que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo, a la seguridad social y al mínimo vital, pues, por una parte, se desconoció la línea jurisprudencial sobre la libertad probatoria que existe para demostrar la condición de “invalidez”; y, asimismo, exigió requisitos no previstos en la legislación para acceder a dichas prestaciones de seguridad social.

106. En un sentido similar, la sentencia T-390 de 2022 estudió el caso instaurado en contra de la Secretaría Municipal de Educación de Guadalajara de Buga y la Fiduprevisora S.A. por exigir un dictamen de pérdida de capacidad laboral para acreditar la condición de discapacidad del accionante y otorgarle una sustitución pensional, aun cuando aquel había allegado la sentencia de un proceso judicial de declaración de interdicción. En esta oportunidad, esta Corporación concluyó que “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 (...). 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”.

107. De los diferentes pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional, es posible destacar las siguientes reglas jurisprudenciales sobre la materia[69]: “(i) Las normas que reglamentan los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional deben ser leídas a partir del principio de libertad probatoria que rige el debido proceso administrativo; (ii) aun cuando la norma establece que una persona es ‘invalida’ al tener un resultado superior al 50% de pérdida de capacidad laboral, esto no obsta para que se admitan otras pruebas diferentes que demuestren la pérdida de capacidad laboral y que la fecha de estructuración es anterior al fallecimiento del causante; (iii) las entidades encargadas del reconocimiento de los derechos pensionales no deben exigir requisitos adicionales a los establecidos en la ley para acceder a dichas prestaciones. Lo contrario implicaría una vulneración al debido proceso y un desplazamiento de la actividad del legislador; (iv) es inconstitucional exigir a los solicitantes que aporten pruebas que no guarden una estrecha relación de necesidad para demostrar los requisitos exigidos por la Ley para ser beneficiario de los derechos pensionales; y (v) las 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.”

108. En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha señalado la estrecha conexión entre el derecho a la seguridad social y el derecho al mínimo vital, constituyendo ambas prerrogativas fundamentales para la garantía de una vida digna. En los eventos en que media la muerte de un causante, el reconocimiento y pago bien sea de una pensión de sobrevivientes o de una sustitución pensional cobra especial relevancia, al constituir el vehículo mediante el cual los beneficiarios podrán cubrir sus necesidades básicas. De esta manera, las figuras expuestas propenden por asegurar que, posterior a la muerte del causante, sus beneficiarios puedan mantener el mismo grado de seguridad económica que ostentaban en vida de la persona fallecida.

109. Finalmente, lo anterior es de especial importancia en eventos en los que los

beneficiarios son sujetos de especial protección constitucional, como niños, personas de la tercera edad o personas en condición de discapacidad. En relación con estas últimas, la garantía de la sustitución pensional adquiere mayor relevancia al tratarse de personas que se encuentran en una condición altamente desventajosa, bien sea por sus condiciones físicas o síquicas. Por lo anterior, la jurisprudencia ha reconocido la validez que el juez bien puede dar a elementos probatorios obrantes en el expediente, distintos al dictamen de pérdida de capacidad laboral, para efectos de favorecer a la población vulnerable ante la existencia de otros medios de prueba que acrediten su situación de discapacidad.

(iii) Requisitos para mantener la condición de beneficiario de la pensión de sobrevivientes en el contexto de fuerza pública. Reiteración de jurisprudencia.

110. Por virtud del mandato constitucional consagrado en el artículo 48 de la Constitución, se creó el Sistema de Seguridad Social a través de la Ley 100 de 1993, la cual determinó que dicho sistema no sería aplicable a las Fuerzas Militares, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990. Esto, con excepción de aquellos vinculados con posterioridad a la vigencia de esa ley. En concreto, el artículo 297 de la Ley 100 de 1993 estableció: “[E]l sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas”.

111. El sustento constitucional de la excepcionalidad del régimen de seguridad social de los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil que presta sus servicios a estos organismos, también se basa en la garantía de los derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990. Sobre este particular, esta Corporación ha señalado que el respeto por los derechos adquiridos reviste aún mayor fuerza tratándose de derechos laborales, pues el trabajo y la seguridad social gozan de una especial protección por parte de la Carta. Por este motivo, es razonable excluir del régimen general

de seguridad social a aquellos sectores de trabajadores y pensionados que, gracias a sus reivindicaciones laborales, han obtenido beneficios mayores a los mínimos constitucional y legalmente protegidos por el régimen general”[70].

112. El Decreto 1212 de 1990 “Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional” constituye una normativa importante dentro del régimen pensional especial aplicable a los miembros de la fuerza pública. En particular, este Decreto prevé una serie de beneficios destinados a los familiares de los oficiales o suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en servicio, los cuales incluyen una indemnización equivalente a dos años de sueldo, el pago de las cesantías acumuladas durante el tiempo de servicio y, en caso de que el oficial o suboficial haya cumplido al menos 15 años de servicio, el derecho a una pensión calculada y pagada de la misma manera que la asignación de retiro.

113. El artículo 173 del Decreto 1212 de 1990 estipula que las prestaciones sociales por muerte en servicio activo siguen un orden preferencial encabezado por el cónyuge sobreviviente y los hijos del causante, en concurrencia estos últimos en las proporciones de ley. Por su parte, el artículo 174 determina los eventos en los cuales se extinguen tales beneficios o prestaciones debidamente reconocidas. Al respecto, menciona que, para los hijos, “por muerte, matrimonio, independencia económica, o por haber llegado a la edad de veintiún (21) años, salvo los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años, cuando hayan dependido económicamente del Oficial o Suboficial”.

114. De manera que la normativa existente establece que las prestaciones sociales otorgadas a los beneficiarios de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional tienen, en algunas ocasiones, un carácter limitado, en cuanto están sujetas a una condición resolutoria. No obstante, hay eventos excepcionales en los que, a pesar de configurarse la condición resolutoria, se mantiene el beneficio pensional. Uno de tales eventos es el de los hijos del causante que se encuentran en condición de discapacidad. En efecto, al respecto el Decreto 1212 de 1990 estableció que los hijos “inválidos absolutos”, habiendo dependido

económicamente del causante, constituyen una excepción a la regla general de extinción de la obligación de pago de las prestaciones sociales reconocidas.

115. En tal sentido, es válido recodar que, en virtud del Decreto Ley 1295 de 1994, se determinaban los grados de lo que, en aquel entonces, se denominaba como “incapacidad permanente parcial, invalidez o invalidez total”, diferenciación que se hacía de acuerdo con el “Manual de Invalidez” y la “Tabla de Valuación de Incapacidades”. Más adelante, se expidió el Decreto 692 de 1995, el cual buscó adoptar un “Manual Único para la Calificación de Invalidez”. No obstante, tal normativa fue derogada por el Decreto 917 de 1999, a través del cual se adoptó un nuevo Manual Único de Calificación de Invalidez. Con posterioridad, y con miras a unificar la normativa existente en relación con la acreditación de una condición de discapacidad, el Decreto 1507 de 2014 expidió el “Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional”.

116. Este último, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto, es aplicable a “todos los habitantes del territorio nacional, a los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes y del sector privado en general, independientemente de su tipo de vinculación laboral, clase de ocupación, edad, tipo y origen de discapacidad o condición de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral”. Esto, con el propósito de “determinar la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de cualquier origen”.

117. Así, sujeto al porcentaje de pérdida de capacidad laboral que sea acreditado, este decreto cataloga a las personas en condición de invalidez como aquellas con “incapacidad permanente parcial” que cuentan con una “disminución definitiva, igual o superior al cinco por ciento (5%) e inferior al cincuenta por ciento (50%) de la capacidad laboral u ocupacional de una persona, como consecuencia de un accidente o de una enfermedad de cualquier origen”; y como “invalidez” la pérdida de capacidad laboral u ocupacional superior al 50%.

118. Con fundamento en el Decreto 1507 de 2014, el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional expidió el Acuerdo 069 de 2019, con el propósito de establecer las políticas y lineamientos para la calificación de invalidez de los beneficiarios del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares (SSMP) “en condición de hijos mayores de dieciocho (18) años y hasta los veinticinco (25) años para determinar su invalidez”, para “determinar el estado de invalidez y la continuidad como afiliado al SSMP en condición de beneficiarios”.

119. En tal sentido, indicó que se aplicaría el manual creado por el Decreto 1507 de 2014 para la calificación, indicando de forma expresa que “los dictámenes y valoraciones efectuadas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente acuerdo tendrán plena validez en los términos que allí se establecieron”. Siendo así, concluyó que la “cobertura del SSMP será brindada a aquellos beneficiarios cuya calificación sea igual o superior al 50% de su pérdida de capacidad laboral u ocupacional”. No obstante, el artículo 5 estableció que la pérdida de capacidad laboral debe estar sujeta a una revisión periódica cada tres años.

120. Como se aprecia del anterior recuento normativo, la declaración judicial de interdicción nunca fue prevista como un requisito para la acreditación de la condición de discapacidad de un beneficiario. Por el contrario, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha reprochado la exigencia de este tipo de documentación sin sustento legal. En las Sentencias T-317 de 2015 y T-509 de 2016 se concluyó la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital del accionante a quien se le exigió la sentencia de interdicción. Por su parte, la Sentencia T-352 de 2019, en la que se conoció de una demanda de tutela presentada en contra de la Policía Nacional por supeditar el reconocimiento de una sustitución pensional a la presentación de sentencia de interdicción, estableció que “constituye una medida discriminatoria condicionar el pago de una prestación social a una persona con discapacidad, argumentando que debe allegar sentencia de interdicción y acta de posesión del curador que administrará sus bienes (...) resulta discriminatorio exigir (...) sentencia de interdicción (...) para reconocer prestaciones económicas en el sistema general de seguridad social, al imponer, en cierta medida, más

barreras a este grupo poblacional, lo que desconoce el reconocimiento de la dignidad humana y la capacidad jurídica de las personas diagnosticadas con alguna afección”.

121. Así las cosas, el estado actual de la normativa aplicable a la materia establece que, para mantener la condición de hijo beneficiario de la pensión de sobreviviente en condición de discapacidad con posterioridad a los 21 años, el beneficiario deberá acreditar su pérdida de capacidad laboral superior al 50% ante la Dirección General de Sanidad Militar y de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, según corresponda. Una vez acreditada dicha pérdida, el examen deberá ser actualizado de forma periódica cada tres años para mantener la condición de beneficiario.

122. No obstante, como se resaltó en el capítulo anterior, la jurisprudencia ha considerado escenarios en los que, cuando el afectado es una persona especial protección constitucional - como las personas en condición de discapacidad-, la exigencia del dictamen de pérdida de capacidad laboral es innecesaria[71]. En estos eventos se ha determinado que, a falta de tal dictamen, se debe dar un peso preponderante a otros elementos dentro del acervo probatorio que igualmente acrediten la situación de discapacidad. Esto, con el fin de que no se impongan cargas desproporcionadas a los afectados para la constatación de la circunstancia que les otorga una protección reforzada.

E. Solución del caso concreto

123. A continuación, con miras a determinar si la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía nacional violó los derechos a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de Natalia, la Sala procederá con el análisis correspondiente.

124. Sea lo primero resaltar que han sido numerosas las actuaciones desplegadas desde 1993, año en que fue reconocida la pensión de sobreviviente a Natalia, y el 2024, año de presentación de la presente solicitud de tutela. Por tanto, para mayor claridad, enseguida se presenta un resumen en orden cronológico de las mencionadas actuaciones, las que, por virtud de las pruebas recaudadas en sede de revisión, sólo ahora se conocen en su integridad:

Tabla 1: hechos relevantes.

Fecha

Actuación

Descripción

3 de mayo de 1993

Resolución 3207 de la Subdirección General de la Policía Nacional[72]

Resolución por medio de la cual se reconoció la pensión por muerte, indemnización y cesantía definitiva a los beneficiarios del fallecido Sergio, entre ellos, a Natalia. La calidad de beneficiaria de Natalia fue reconocida teniendo en cuenta únicamente su calidad de hija[73] y, por esa razón, al igual que sus hermanos, el reconocimiento quedó supeditado a una condición resolutoria que acaecería el 29 de febrero de 2005, fecha en la cual Natalia cumpliría 21 años.

16 de diciembre de 2004

Acta 010-04 ARMEL-INCP-DEBOL de la Dirección de Sanidad del Área de Medicina Laboral de la Policía Nacional[74]

Acta por medio de la cual se declaró a Natalia con “incapacidad absoluta y permanente”. Este documento consta como anexo a la demanda de tutela[75]. Esta declaración fue informada por parte de la agente oficiosa al Grupo de Pensiones de la Policía Nacional hasta el 12 de noviembre de 2010[76].

30 de junio de 2009

Petición presentada por María [77]

Solicitud de acrecimiento pensional[78].

15 de abril de 2010

Petición presentada por María[79]

Solicitud de acrecimiento pensional por la extinción del derecho pensional de Vanessa y Mariana.

3 de octubre de 2010

Auto 122 del Grupo de Pensiones de la Policía Nacional[80]

Acto administrativo que modificó los porcentajes pensionales de los entonces beneficiarios de la pensión de sobreviviente, por cuenta de la extinción de la obligación pensional en relación con cuatro beneficiarios, entre ellos, Natalia por haber cumplido 25 años. Se destaca que, de acuerdo con lo informado al expediente de tutela, para este momento la Policía Nacional desconocía la condición de discapacidad de Natalia [81].

12 de noviembre de 2010

Recursos de reposición y de apelación presentados por María en contra del Auto 122 de 2010[82]

Fue en esta oportunidad en que María informó la condición de discapacidad de su hija Natalia y para acreditarlo allegó la certificación número 010-04-ARMEL-INCP-DEBOL del 16 de diciembre de 2004.

15 de diciembre de 2010

Comunicación oficial 27317/ARPRE-ASJUR 1.8.29 del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional[83]

Respuesta de la Policía Nacional al recurso de reposición[84] presentado por María, en el

sentido de exigir a la recurrente el aporte de “Sentencia Judicial de Declaración de Interdicción y su consecuente nombramiento de Curador o Guardador General con facultades para la administración de los bienes”. En esta respuesta no se mencionó el fundamento normativo de tal exigencia.

21 de enero de 2016

Petición presentada por María[85]

Solicitud de copias de comprobantes de pago desde enero de 1992 a diciembre de 1995.

8 de febrero de 2016

Comunicación oficial S-2016-033133/ARPRE-GROIN-1.10 del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional[86]

Respuesta a la petición anterior.

5 de septiembre de 2016

Petición presentada por María[87]

Solicitud de reconocimiento y pago del “50% del valor de la pensión por muerte a favor de [Natalia], desde la suspensión hasta la fecha, del sueldo básico, mesada semestral y primas de navidad, así como reconocer el IPC”. Se puso de presente que Natalia tenía “discapacidad absoluta de acuerdo con la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo de Familia de Cartagena”, para lo cual allegó copia del fallo al que se refirió, emitido por la autoridad judicial mencionada al 4 de agosto de 2015.

28 de diciembre de 2016

Comunicación oficial S-2016-349235/ ARPRE-GRUPE-1.10 del Grupo de Pensiones de la Policía Nacional[88]

Respuesta por parte de la Policía Nacional a la petición anterior, mediante la cual informó que, con base en el Acuerdo 069 de 2019, “es necesario que allegue la Junta Médico Laboral proferida por las autoridades médicas de la Policía Nacional que determinen el grado de

invalidez y la fecha de estructuración de la patología (...) siendo necesario que el Área de Medicina Laboral le califique la pérdida de capacidad laboral”.

5 de septiembre de 2017

Petición presentada por María[89]

Remisión de “constancia expedida por la Sanidad Militar – Área de Medicina Laboral” y “concepto del especialista solicitado por el -Área de Medicina Laboral Sanidad Militar”[90]. Esta comunicación consta como anexo a la demanda de tutela[91].

16 de mayo de 2024

Petición presentada por María[92]

Solicitud de restitución de la “pensión equivalente el 50% a [su] hija [Natalia] (...) con incapacidad absoluta y permanente”, con el correspondiente pago de los retroactivos, a partir del 2 de febrero de 1999 y hasta la fecha. Esta comunicación consta como anexo a la demanda de tutela[93].

17 de junio de 2024

Comunicación oficial GS-2024-045699-DITAH del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional[94]

Respuesta de la Policía Nacional a la petición anterior. Explicó: (i) que la Resolución 3207 de 1993 se expidió bajo los parámetros del Decreto 1212 de 1990, cuyo artículo 174 disponía la extinción de mesadas pensionales para los hijos con independencia económica o que han llegado a los 21 años, salvo los hijos inválidos absolutos y los estudiantes hasta la edad de 24 años; (ii) que, de acuerdo con el Decreto 1507 de 2014, se entiende por invalidez la pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%; (iii) que la interesada debía acudir a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional para que, a través del Área de Medicina Laboral, le calificaran a Natalia la pérdida de capacidad laboral y, en caso de que fuera superior al 50%, seguiría siendo beneficiaria de la mesada pensional; y (iv) que el Acuerdo 069 de 2019 dispuso que la revisión del estado e invalidez se deberá efectuar con una periodicidad de tres años.

Como se apreciará en la tabla siguiente, esta respuesta fue recientemente demanda en nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena.

27 de junio de 2024

Petición presentada por María[95]

Solicitó (i) “el expediente de medicina laboral” de [Natalia], (ii) “el acto administrativo que extinguió el día 29 de noviembre de 2009”, (iii) “la resolución 3207 del 3 de mayo de 1993 que otorgó el derecho pensional” a Natalia y (iv) “el acto administrativo que revocó la resolución 3207 del 3 de mayo de 1993”.

30 de julio de 2024

Comunicación oficial GS-2024-056510/ARPRE-GORIN-13 del Grupo de Orientación e Información de la Policía Nacional[96]

Respuesta de la Policía Nacional a la petición anterior.

125. Adicionalmente, la Sala relaciona, en orden cronológico, los trámites judiciales que la agente oficiosa ha promovido en relación con los hechos de la presente solicitud de tutela:

Tabla 2: procesos judiciales iniciados en relación con los hechos relevantes.

Actuación judicial

Autoridad(es)

Estado

Proceso de declaración de interdicción de Natalia (radicado 0241-2014)

Juzgado 007 de Familia de Cartagena

Culminado. Se dictó sentencia el 4 de agosto de 2015, mediante la cual se decretó la interdicción por discapacidad mental de Natalia[97].

Acción de tutela (radicado T-10.503.157)

Juzgado 008 Laboral del Circuito de Cartagena, en primera instancia // Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, en segunda instancia // Sala Cuarta de la Corte Constitucional, en sede de revisión

Trámite actual. En revisión ante la Corte Constitucional.

Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Comunicación oficial GS-2024-045699-DITAH del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional del 17 de junio de 2024 (radicado 13001-33-33-006-2024-00164-00)[98]

Juzgado 006 Administrativo de Cartagena

En trámite. La demanda fue admitida el 31 de octubre de 2024 y las entidades accionadas fueron notificadas de tal admisión el 6 de diciembre de 2024.

.

126. Con fundamento en la cronología presentada, la Sala procederá a hacer el análisis correspondiente.

127. Para empezar, es destacable que las partes no hayan sido coincidentes al referir el momento en que se hizo efectiva la suspensión del pago de las mesadas pensionales reconocidas a Natalia. No hay coincidencia porque, a pesar de que la Resolución 3207 de 1993 ordenó que los pagos a favor de Natalia debían hacerse hasta el 29 de febrero de 2005 -fecha en la que la agenciada cumpliría 21 años[99]- en la impugnación contra el fallo de primera instancia la entidad aseguró que la prestación se extinguió el 29 de noviembre de 2009[100] y, luego, en uno de sus informes en sede de revisión, indicó que la prestación a favor de Natalia dejó de pagarse desde el mes de octubre de 2010, como consecuencia de la modificación de porcentajes dispuesta en el Auto 122 del 3 de octubre de ese año[101]. Por

su parte, tanto en la demanda de tutela[102] como en la de nulidad y restablecimiento del derecho[103], la agente oficiosa indicó que los pagos a favor de Natalia dejaron de hacerse desde 1999.

128. Para esclarecer el punto no son útiles los comprobantes de pagos realizados a María, quien recibe las mesadas reconocidas a favor de ella y recibía también las de sus tres hijos Natalia, Emilia y Cristóbal, estos últimos antes de la extinción de sus respectivas mesadas. Esto por cuanto tales comprobantes no discriminan el porcentaje destinado a Natalia en los años en los que conservó su condición de beneficiaria. A pesar de la insistencia del magistrado sustanciador en que dicho concepto fuera desagregado para que fuese posible establecer su permanencia en el tiempo[104], la Policía Nacional se abstuvo de dar las explicaciones correspondientes, resultando imposible, a falta de más detalle, determinar el momento en que efectivamente suspendió los pagos a favor de la agenciada.

129. Ahora bien, con independencia de la prueba de la fecha en que ocurrió la suspensión del pago de las mesadas pensionales reconocidas a Natalia, esto es, con independencia de si tal suspensión sucedió en 1999, en 2005, en 2009 o en 2010, lo cierto es que la agente oficiosa ha acudido en cuatro ocasiones distintas a la Policía Nacional, desde el mes de noviembre de 2010 hasta la fecha (ver fechas resaltadas en la tabla 1), para solicitar la reanudación del pago de las mesadas pensionales que fueron reconocidas a su hija Natalia, insistiendo en cada una de tales oportunidades en que la agenciada es una persona con “incapacidad absoluta y permanente”. En todo caso, se aclara que, según lo probado en este expediente, la condición de discapacidad de Natalia solo fue conocida por el Grupo de Prestaciones de la Policía Nacional hasta el mes de noviembre de 2010[105].

130. Así las cosas, se advierte que la Policía Nacional ha atendido cada una de tales solicitudes, pues se aprecia que ha respondido lo que ha considerado que corresponde frente a cada una de ellas. No obstante, a pesar de que la entidad demandada ha ofrecido oportunas respuestas individualizadas a cada una de las solicitudes presentadas, la Sala

advierte un indebido proceder en el trámite administrativo de restablecimiento del pago de la pensión de sobrevivientes reconocida a Natalia, provocando con ello la vulneración de sus derechos fundamentales, según se explica a continuación.

131. En primer lugar, cuando la Policía Nacional tuvo oportunidad de explicar el trámite que debía adelantarse para el restablecimiento del derecho pensional reclamado, ofreció dos rutas de solución contradictorias entre sí. En efecto, mientras que mediante la comunicación oficial 27317/ARPRE-ASJUR 1.8.29 del 15 de diciembre de 2010 la Policía Nacional exigió la declaración judicial de interdicción de la beneficiaria, ocurrió que varios años después, con la comunicación oficial S-2016-349235/ ARPRE-GRUPE-1.10 del 28 de diciembre de 2016, exigió un documento distinto, concretamente, un dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Médico Laboral de la Policía Nacional.

132. Para la Sala resulta inaceptable que las respuestas fueran incongruentes en cuanto a las instrucciones dadas y hayan obligado a la agente oficiosa a agotar un trámite judicial que, a la postre, resultó inocuo, pues no correspondía a exigencia legal alguna, tal como, según se vio, lo ha expuesto esta Corporación en varias oportunidades[106]. Recuérdese que, para el cumplimiento de lo requerido por la Policía Nacional en el año 2010, la agente oficiosa tuvo que solicitar la declaración judicial de interdicción de Natalia, que sólo vino a lograr hasta el 4 de agosto de 2015. Y, a pesar de que dicha decisión judicial fue puesta en conocimiento de la entidad, con ello no se obtuvo la reclamada reanudación del pago de las mesadas pensionales, pues, en lugar de ello y sin reparar en el tiempo transcurrido por cuenta de su equivocada indicación, la Policía Nacional exigió un documento distinto, esta vez, el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Médico Laboral, en los términos del Decreto 1507 de 2014 y del Acuerdo 069 de 2019. Al respecto, en sus comunicaciones posteriores, la entidad ha insistido en que dicho dictamen, cuya periodicidad recalca trienal, constituye el documento determinante para reanudar el pago de las mesadas pensionales de la agenciada.

133. Nótese así que la primera de las soluciones ofrecidas implicó el despliegue de varias actuaciones por parte de la agente oficiosa que, al final, resultaron ser inútiles para la consecución de su pretensión, que sigue sin ser alcanzada. Luego, no resulta aceptable que el procedimiento a seguir no fuera claro desde el inicio y, además, que esa falta de claridad haya generado la necesidad de agotar un procedimiento judicial que no solo dilató excesivamente lo pretendido, sino que abiertamente carecía de respaldo legal.

134. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que la falta de articulación de las dependencias de la Policía Nacional en las respuestas dadas a una misma solicitud presentada en diferentes épocas obstaculizó de forma determinante el trámite administrativo orientado a reanudar el pago de las mesadas pensionales reconocidas a Natalia. Todo ello es indicativo de una evidente violación al debido proceso de la agenciada.

135. En segundo lugar, esta Sala encuentra que el énfasis e importancia preponderantes dados al dictamen de pérdida de capacidad laboral de Natalia a cargo de la Junta Médico Laboral de la Policía Nacional como único medio de prueba conducente para reanudar el pago de las mesadas pensionales de la agenciada, con desconocimiento de otros elementos de juicio obrantes en el expediente pensional, resulta desproporcionado al carecer de un enfoque diferencial. En efecto, como se expuso en el marco jurisprudencial de esta providencia, en reiteradas ocasiones esta Corporación ha aceptado que, en casos relacionados con la sustitución pensional a favor de personas en condición de discapacidad, se debe hacer un análisis de la totalidad del acervo probatorio con enfoque diferencial, de forma tal que no se reste validez a otro tipo de pruebas diferentes al dictamen de pérdida de capacidad laboral, en tanto igualmente sirvan para reflejar dicha condición.

136. Nótese que, a pesar de haber sido informada en el año 2010 sobre el dictamen del año 2004 que reconoció a Natalia como “incapaz absoluta y permanente”, la entidad exigió la presentación de otras pruebas de la condición de discapacidad de la accionada, como fueron, en un primer momento, la declaración judicial de interdicción y, luego, el dictamen de

pérdida de capacidad laboral.

137. En este punto conviene precisar que, por virtud del Decreto 1507 de 2014 y el Acuerdo 069 de 2019, ciertamente la Policía Nacional estaba facultada para exigir tal dictamen. Sin embargo, por las particularidades del caso, la equivocada instrucción dada en el año 2010, el tiempo transcurrido desde entonces y los medios de prueba obrantes en el expediente pensional, es claro que el estudio de lo insistentemente solicitado en favor de una persona con discapacidad exigía un enfoque diferencial y garantista para con un sujeto de especial protección constitucional. De haberse aplicado dicho enfoque, la Policía Nacional habría advertido que no solamente la certificación No. 010-04-ARMEL-INCP-DDEBOL del 16 de diciembre de 2004 reflejaba una condición de “invalidez absoluta y permanente”[107], sino que el resumen de la historia clínica, expedido por la Liga Colombiana contra la Epilepsia en 1994, ofrecía suficiente claridad acerca de que, como consecuencia de una crisis convulsiva desde los dos meses de edad para la cual no recibió tratamiento médico, Natalia presenta trastornos del comportamiento y trastornos del lenguaje[108]. Ambos elementos probatorios eran de conocimiento de la Policía Nacional, pues obran en el expediente pensional allegado a esta Sala en respuesta al auto de pruebas del 28 de octubre de 2024[109].

138. Siendo así, la Sala concluye una innegable falta de enfoque diferencial en el análisis probatorio de las respuestas dadas por la Policía Nacional siempre que tuvo oportunidad de atender las solicitudes de restablecimiento del pago de la prestación reconocida. En vez de analizar conjuntamente las valoraciones médicas obrantes en el expediente administrativo que podían probar válidamente la condición de discapacidad de la agenciada, exigió nuevas valoraciones que no se compadecen con la particular situación de la persona de especial protección constitucional involucrada. Esta falta de enfoque diferencial, que se ha mantenido desde que la entidad fue enterada de la condición de discapacidad de Natalia en el año 2010, implicó una vulneración al derecho a la igualdad, según lo ha entendido la jurisprudencia constitucional referida en el marco teórico de esta ponencia, al tratarse de una persona en condición de discapacidad.

139. Finalmente, en tercer lugar, para efectos prácticos, las demostradas violaciones al debido proceso y a la igualdad han derivado en la vulneración de los derechos a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social de Natalia. Se concluye esto porque Natalia, a raíz de sus condiciones médicas de gravedad que derivan en una condición de discapacidad, no cuenta con la posibilidad de desempeñar algún oficio remunerado, imposibilitando medios de sustento propios. Aunado a lo anterior, su cuidado depende de su madre y agente en el presente trámite constitucional, María quien, por su parte, es una persona de la tercera edad, actualmente con 66 años. Esto deriva en una violación de las garantías constitucionales enunciadas en la medida en que las circunstancias derivadas de la suspensión en el pago de las mesadas pensionales de la accionante implican la imposibilidad de mantener un grado digno de seguridad social y económica, todo lo cual la reduce a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria.

F. Remedio constitucional

140. Habiéndose concluido en la vulneración de los derechos al debido proceso, a la igualdad, a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital, es del caso disponer la medida de protección que mejor se ajuste al escenario procesal recientemente provocado por la agente oficiosa. Esto porque, como se recordará, hace poco ella presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que cursa en el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena[110].

141. Pues bien, como se explicó al examinar el requisito de subsidiariedad, obligar a que Natalia espere a la conclusión de ese trámite judicial le impondría una carga desproporcionada. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha definido el perjuicio irremediable como “un riesgo de carácter inminente que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental”[111], definiendo como criterios para su configuración: (i) un carácter inminente o próximo a suceder, (ii) que se trate de un perjuicio grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la

persona, (iii) que requiera de medidas urgentes para superar el daño, y (iv) que las medidas de protección sean impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable[112].

142. Tales exigencias se satisfacen en el caso concreto, pues, como se advirtió en el análisis del requisito de inmediatez, el caso concreto refleja una violación continuada que se configuró desde el momento en que se suspendió el pago de las mesadas pensionales a favor de Natalia y se ha postergado por muchos años. Esto implica un detrimento grave sobre la calidad de vida de la accionante que, teniendo actualmente 40 años y encontrándose en una condición de discapacidad que le impide desempeñar un oficio remunerado, depende exclusivamente de su madre, una mujer de 66 años quien, además, recibe un monto de pensión escaso para su mantenimiento[113]. Esta afectación evidente sobre los derechos de la agenciada justifica medidas urgentes e impostergables para evitar la continuación de un daño jurídico que, hasta el momento, ha generado dificultades significativas en el desarrollo de una vida digna.

143. Por lo tanto, ante la inminencia de la configuración de un perjuicio irremediable, la Sala considera necesario conceder el amparo reclamado de forma transitoria, como lo autoriza el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional[114].

144. Como consecuencia de lo anterior, la Sala ordenará a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional reanudar el pago de las mesadas pensionales a favor de Natalia, en calidad de beneficiaria de la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de Sergio, desde el momento en que sea notificada de la presente providencia y hasta tanto se produzca una decisión de fondo en el proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número de radicación 13001-33-33-006-2024-00164-00, iniciado ante el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena.

145. Finalmente, no se accederá al pago de retroactivo alguno por cuanto en el caso concreto no se acreditan las condiciones que la jurisprudencia constitucional ha determinado para el pago retroactivo de prestaciones sociales[115]. En efecto, como se enunció, a pesar de los esfuerzos probatorios en sede de revisión, en este trámite no se tiene certeza del momento preciso en que los pagos fueron suspendidos. Y, en todo caso, la Sala advierte que esta determinación corresponde adoptarla a la autoridad judicial competente, a saber, el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena, luego del estudio que haga del material allegado en el curso del proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la agente.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo emitido el 30 de julio de 2024 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en sentencia de segunda instancia, dentro de proceso de tutela con radicado T-10.503.157, promovido por María, actuando como agente oficiosa de Natalia, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional. En su lugar, AMPARAR TRANSITORIAMENTE los derechos al debido proceso, a la igualdad, a la vida digna, a la seguridad social, y al mínimo vital, de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. ORDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional que reanude el pago de las mesadas pensionales a favor de Natalia, en calidad de beneficiaria de la

pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de Sergio, desde el momento en que sea notificada de la presente providencia y hasta tanto se produzca una decisión de fondo en el proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número de radicación 13001-33-33-006-2024-00164-00, iniciado ante el Juzgado 006 Administrativo de Cartagena.

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

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital T-10.503.157, archivo “01DEMANDA.pdf”. Se aclara que los hechos aquí presentados se limitan a aquellos enunciados por la agente en la demanda de tutela, sin incorporar los que se pudieron esclarecer y conocer por esta Corte en sede de revisión y que más adelante se presentan.

[2] En la solicitud de tutela no se precisó la fecha ni se identificó en modo alguno el acto administrativo de reconocimiento de esa prestación.

[3] Expediente digital T-10.503.157, archivo “01DEMANDA.pdf”.

[4] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte _Correo[12-Nov-24-1-50-47].pdf”.

[5] Ibidem.

[6] Expediente digital 10.503.157, archivo “Notificación Auto Admisorio”.

[7] Expediente digital 10.503.157, archivo “Sentencia”.

[8] Expediente digital 10.503.157, archivo “Solicitud Impugnacion”.

[9] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte T-10.503.157_-

[10] En particular, el auto de pruebas formuló los siguientes interrogantes: Al Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional le ordenó allegar “ (i) Copia íntegra y legible del expediente pensional del señor Sergio, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.073.976, fallecido en 1991, y del expediente pensional de cada uno de sus sustitutos pensionales. (ii) Un informe detallado, con los respectivos soportes probatorios, respecto de la pensión sustitutiva reconocida a Natalia, identificada con cédula de ciudadanía No. 32.906.955, en el que se pronunciará sobre lo siguiente: (a) Si, en el análisis para su otorgamiento, se tuvo en cuenta la calidad de “incapaz absoluta y permanente” de Natalia. (b) Vigencia y condicionamientos a los que quedó sometida la sustitución pensional. (c) Explicación de cuál fue la motivación de la decisión de suspender el pago de la pensión a Natalia a partir de 1999 y si tal decisión de suspensión fue notificada a la beneficiaria y a su representante legal. (d) Explicación detallada de lo planteado en la contestación de la demanda, acerca de la necesidad de actualizar cada tres años el certificado del estado de invalidez de Natalia. (e) Explicación detallada acerca de por qué si en la impugnación presentada en el trámite de tutela² afirmó que la sustitución pensional otorgada a Natalia estaba sujeta a condición resolutoria a partir del 29 de febrero de 2009, la suspensión que se cuestiona por la accionante operó, según ésta, desde mucho antes, concretamente, a partir de 1999. (iii) Certificación, soporte o constancia de los pagos hechos a Natalia identificada con cédula de ciudadanía No. 32.906.955, como sustituta pensional del señor Sergio, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.073.976”. A la señora María se le ordenó lo siguiente: “(i) Narre en detalle las ocasiones en que ha reclamado al Ministerio de Defensa Nacional y/o la Policía Nacional la reanudación del pago de la sustitución pensional de su hija, Natalia. Anexará las constancias y soportes de tales reclamos, junto con las respuestas recibidas. (ii) Informe qué gestiones ha adelantado para la efectiva restitución pensional de su hija, Natalia, en atención a la orientación que haya recibido por parte del Ministerio de Defensa Nacional y/o la Policía Nacional para tal efecto. (iii) Precise la identificación, objeto y estado actual de proceso judicial adelantado ante el Juzgado Séptimo de Familia del Cartagena al que se hace referencia en el hecho octavo de la demanda⁴. Anexará copia de las piezas procesales con las que cuente, especialmente de las decisiones judiciales allí adoptadas. (iv) Indique si, además del proceso judicial al que se refiere el anterior numeral, ha iniciado algún otro trámite judicial para obtener la restitución del pago de la pensión reconocida a su hija, Natalia. En caso afirmativo, precisará la identificación, objeto y estado

actual de cada proceso y anexará copia de las piezas procesales con las que cuente". Al Juzgado 008 Laboral del Circuito de Cartagena se le ordenó remitir copia íntegra del expediente de tutela.

[11] Expediente digital 10.503.157, archivos "Anexo secretaria Corte MAGISTADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf", "Anexo secretaria Corte doc10646820241106085801.pdf" y "Anexo secretaria Corte GS-2024-079702-DITAH.pdf".

[12] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte MAGISTADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf".

[13] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte respuestaa la corte Sl.pdf", folio 14.

[14] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte MAGISTRADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf".

[15] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte SS. María 2008-2010.pdf".

[16] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte SS. María 2008-2010.pdf".

[17] Expediente digital 10.503.157, archivo " Anexo secretaria Corte MAGISTRADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf".

[18] Expediente digital 10.503.157, archivo ""Anexo secretaria Corte GS-2024-079702-DITAH.pdf"".

[19] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte respuestaa la corte Sl.pdf", folio 15.

[20] Ibidem, folio 10.

[21] Ibidem, folio 12.

[22] Ibidem, folio 19.

[23] Ibidem, folio 25.

[24] Ibidem, folio 28.

[25] Ibidem, folio 35.

[26] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte Auto_decreta_segundas_pruebas.pdf”. En particular, el nuevo auto de pruebas formuló los siguientes interrogantes: Al Grupo de Pensiones del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional le ordenó “remitir al despacho certificación detallada de los pagos hechos a María, identificada con cédula de ciudadanía 45.433.469, por concepto de mesadas pensionales recibidas entre mayo de 1993, fecha en la cual, por virtud de la Resolución 3207 del 3 de mayo de 1993, se le reconoció tal prestación, y diciembre de 2008. En tal certificación incluirá lo pagado a partir del mes de octubre de 2010 hasta la fecha e indicará, por separado, el monto que se pagó a María y a cada uno de sus hijos Natalia, Emilia y Cristóbal.” A la señora María le ordenó “qué diligencias ha adelantado, de acuerdo con la instrucción recibida mediante comunicación oficial S-2016-349235/ ARPRE-GRUPE-1.10 del 28 de diciembre de 2016, para obtener un dictamen de Junta Médico Laboral Militar y de Policía que acredite la pérdida de capacidad de Natalia. De no haber adelantado ninguna diligencia, explicará las razones de ese proceder.” Al Juzgado 006 del Circuito de Cartagena le ordenó “remitir al despacho copia íntegra del expediente identificado radicado bajo el número 13001-33-33-006-2024-00164-00”.

[27] Expediente digital 10.507.153, archivo “ Anexo secretaria Corte H M VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE – CORTE CONSTITUCIONAL OPTB-452-2024 (GS-2024-089223-DITAH).pdf”.

[28] Ibidem.

[29] Expediente digital 10.507.153, archivo “Anexo secretaria Corte OF2024-0300 Informe tutela Corte Constitucional.pdf”.

[30] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte informe de pruebas auto 5-12-24.pdf”.

[31] Ibidem.

[32] Expediente digital 10.503.157, archivo ““Anexo secretaria Corte GS-2024-079702-DITAH.pdf”, folio 63.

[33] Expediente digital 10.503.157, archivo “ Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf”, folio 18.

[34] Ibidem, folio 28.

[35] Expediente digital 10.503.157, archivos “Sentencia” y “Sentencia Segunda Instancia”.

[36] Ver Decreto 1000 de 1991.

[37] Expediente digital 10.503.157, archivo “Notificación Auto Admisorio”.

[38] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf”, folio 55.

[39] Corte Constitucional. Sentencia T-246 de 2015, reiterada por la Sentencia T-112 de 2018.

[40] Corte Constitucional. Sentencia SU-217 de 2017, reiterada por la sentencia T-234 de 2020.

[41] Corte Constitucional, Sentencia SU-150 de 2021.

[42] Expediente digital 10.503.157, archivo “01DEMANDA.pdf”, folio 3.

[43] De acuerdo con la respuesta al auto de pruebas del 28 de octubre de 2024, María presentó cuatro peticiones a la Policía Nacional solicitando el restablecimiento del pago de la mesada pensional de su hija, Natalia: el 15 de abril de 2010, el 5 de septiembre de 2016, el 5 de septiembre de 2017, el 16 de mayo de 2024 y el 27 de junio de 2024. Ver Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf”.

[43] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf”, folio 28.

[44] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte respuestaa la corte

SI.pdf",,, folio 28.

[45] Expediente digital 10.507.153, archivo "Anexo secretaria Corte OF2024-0300 Informe tutela Corte Constitucional.pdf".

[46] Corte Constitucional, sentencia C-478 de 2003

[47] Corte Constitucional, sentencia T-066 de 2020

[48] "Un mecanismo judicial es idóneo, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados." Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 2021.

[49] Ibidem; ver también Expediente digital 10.507.153, archivo "Anexo secretaria Corte OF2024-0300 Informe tutela Corte Constitucional.pdf".

[50] Corte Constitucional, sentencia T-190 de 2020.

[51] Corte Constitucional, sentencias SU-508 de 2020; T-190 de 2020 y T-235 de 2018.

[52] Corte Constitucional, sentencia T-382 de 2018.

[53] Esta fue la conclusión a la que llegó esta Corporación en la sentencia T-225 de 2023, en la cual evaluó patologías similares a las que presenta la agenciada en el caso concreto.

[54] De acuerdo con la respuesta al auto de pruebas del 28 de octubre de 2024, María presentó peticiones ante la Policía Nacional solicitando la reanudación del pago de la mesada pensional de su hija, Natalia, el 15 de abril de 2010, el 5 de septiembre de 2016, el 5 de septiembre de 2017, el 16 de mayo de 2024 y el 27 de junio de 2024. Ver Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf".

[55] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf", folio 28.

[56] Corte Constitucional, sentencia T-397 de 2004.

[57] Corte Constitucional, sentencia C-478 de 2003.

[58] Corte Constitucional, sentencia C-182 de 2016.

[59] Corte Constitucional, sentencia T-463 de 2022.

[60] Corte Constitucional, sentencia C-025 de 2021.

[61] Aprobada mediante la Ley 1346 de 2009, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-293 de 2010.

[62] Corte Constitucional, sentencia T-462 de 2022.

[63] Ibidem.

[64] Corte Constitucional, sentencia T-018 de 2014.

[65] Corte Constitucional, sentencia T-124 de 2012.

[66] Corte Constitucional, sentencia T-662 de 2010.

[67] Corte Constitucional, sentencia T-018 de 2014.

[68] Corte Constitucional, sentencia T-090 de 2016.

[69] Corte Constitucional, sentencia T-392 de 2020.

[70] Corte Constitucional, sentencia C-665 de 1996.

[71] Corte Constitucional, sentencia T-230 de 2012.

[72] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf”, folio 55.

[73] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte MAGISTADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf”.

[74] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte respuestaa la corte

Sl.pdf”, folio 18.

[75] Expediente digital 10.503.157, archivo “01DEMANDA.pdf”, folio 11

[76] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf”, folio 98.

[77] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte MAGISTADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf”, folio 3.

[78] Se desconocen más detalles del contenido de esta solicitud, pues su copia no fue allegada al expediente.

[79] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf”, folio 86.

[80] Ibidem, folio 93.

[81] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf”, folio 98.

[82] Ibidem, folio 98.

[83] Ibidem, folio 116.

[84] No obra prueba en el expediente del trámite dado al recurso de apelación.

[85] Ibidem, folio 117.

[86] Ibidem, folio 120.

[87] Ibidem, folio 130.

[88] Ibidem, folio 145.

[89] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte respuestaa la corte Sl.pdf”, folio 10.

[90] Se desconocen más detalles del contenido de esta solicitud, así como los anexos que se allegaron, pues su copia no fue allegada al expediente.

[91] Expediente digital 10.503.157, archivo "01DEMANDA.pdf", folio 12

[92] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf", folio 19.

[93] Expediente digital 10.503.157, archivo "01DEMANDA.pdf", folio 15

[94] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf", folio 190.

[95] Expediente digital 10.503.157, archivo " Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf", folio 25.

[96] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf", folio 195.

[97] Expediente digital 10.503.157, archivo " Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf", folio 21.

[98] Expediente digital 10.503.157, archivo " Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf", folio 35.

[99] Expediente digital 10.503.157, archivo "Anexo secretaria Corte MAGISTADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf".

[100] Expediente digital 10.503.157, archivo "Solicitud Impugnacion".

[101] Expediente digital 10.503.157, archivo " Anexo secretaria Corte MAGISTRADO VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE.pdf", folio 4.

[102] Expediente digital 10.503.157, archivo "01DEMANDA.pdf", folio 3.

[103] Expediente digital 10.507.153, archivo "Anexo secretaria Corte OF2024-0300 Informe tutela Corte Constitucional.pdf", anexo "01DEMANDA", folio 3.

[104] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte Auto_decreta_segundas_pruebas.pdf”.

[105] Expediente digital 10.503.157, archivo “Anexo secretaria Corte EXPEDIENTE Sergio.pdf”, folio 98.

[106] Corte Constitucional, sentencias T-317 de 2015, T-352 de 2019 y T-509 de 2016.

[107] Expediente digital 10.503.157, archivo “ Anexo secretaria Corte respuestaa la corte SI.pdf”, folio 18.

[108] Expediente digital 10.503.157, archivo ““Anexo secretaria Corte GS-2024-079702-DITAH.pdf”, folio 63.

[109] Ibidem.

[110] Expediente digital 10.507.153, archivo “Anexo secretaria Corte OF2024-0300 Informe tutela Corte Constitucional.pdf”.

[111] Corte Constitucional, sentencia SI-179 de 2021.

[112] Ibidem.

[113] Lo anterior se concluye con fundamento en los comprobantes de pago de las mesadas pensionales de María allegados por la Policía Nacional en respuesta al auto de pruebas del 5 de diciembre de 2024. Ver expediente digital 10.503.157, archivo “Expediente digital 10.507.153, archivo “ Anexo secretaria Corte H M VLADIMIR FERNANDEZ ANDRADE – CORTE CONSTITUCIONAL OPTB-452-2024 (GS-2024-089223-DITAH).pdf”.

[114] Ver, entre otras, sentencias C-132 de 2018, T-1008 de 2012, T-373 de 2015 y T-630 de 2015.

[115] En las sentencias T-482 de 2010, T-722 de 2012 y T-677 de 2014 esta Corte estableció que el juez constitucional tiene competencia para pronunciarse y amparar la pretensión del pago retroactivo pensional cuando: “a) Hay certeza en la configuración del derecho pensional y b) se hace evidente la afectación al mínimo vital, al constatarse que la pensión es la única forma de garantizar la subsistencia de la accionante y que, por una conducta antijurídica de

la entidad demandada, los medios económicos para vivir han estado ausentes desde el momento en que se causó el derecho hasta la fecha de concesión definitiva del amparo. Estas dos circunstancias hacen que el conflicto que por naturaleza es legal y que posee medios ordinarios para su defensa, mute en uno de índole constitucional, en donde los medios ordinarios se tornan ineficaces para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados”.