

T-588-14

Sentencia T-588/14

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Bloque de constitucionalidad/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Fundamental

La Corte Constitucional ha expresado que la seguridad social es un derecho fundamental cuyo desarrollo, aunque ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social, tiene una configuración normativa ya establecida, tanto en el texto constitucional, como en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los cuales dan cuenta de una categoría iusfundamental arraigada al derecho fundamental de la dignidad humana.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-La interpretación del derecho a la seguridad social deberá ser realizada de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en diversos instrumentos de carácter internacional sobre Derechos Humanos, ratificados por Colombia, razón por la cual al pertenecer al bloque de constitucionalidad, evidentemente hacen parte del ordenamiento interno colombiano, tal como se establece en el artículo 93 de la Carta. Entre otros tratados, puede hacerse referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y al Protocolo de San Salvador.

PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO-Finalidad

Las llamadas pensiones especiales, reguladas en el parágrafo 4 del artículo 33 de la ley 100 de 1993, tienen por objeto central la protección de manera prioritaria de aquellas personas disminuidas física y sensorialmente, grupos vulnerables de la población, exonerando al solicitante del cumplimiento del requisito de edad contemplado en el numeral 1 del artículo 33 de la ley 100 de 1993, para acceder a la pensión de vejez. Es decir, permite anticipar el goce de la prestación pensional de vejez una vez se ha acreditado un determinado número

de semanas de cotización, independientemente de la edad que tenga el titular del derecho. La pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad se encuentra regulada en el parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, modificatoria del artículo 33 de la ley 100 de 1993.

#### PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO-Requisitos

(i) Que la madre o padre de familia de cuyo cuidado dependa el hijo discapacitado (menor o adulto), haya cotizado al sistema general de pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez; (ii) que la discapacidad mental o física del hijo haya sido debidamente calificada; y (iii) que exista dependencia económica entre quien sufre la discapacidad y el afiliado al Sistema.

#### PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

El principio de buena fe, en virtud del cual los particulares y la Administración deben ajustar sus comportamientos a una conducta leal, honesta y conforme a las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta, se encuentra ligado al principio de la confianza legítima. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, un corolario de la buena fe consiste, en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego ya establecidas que regulaban sus relaciones con los particulares, postulado esencial del concepto de la confianza legítima, pues este principio busca amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo. Además de lo anterior, se concluye que de conformidad con el principio de la confianza legítima, la Administración se encuentra obligada a actuar conforme al respeto por el acto propio. Así, las autoridades deben actuar de manera coherente con sus comportamientos pasados y, en consecuencia, no pueden modificar sus actuaciones de manera abrupta en detrimento directo de los intereses o derechos de un particular.

#### DERECHO A LA PENSION ESPECIAL DE VEJEZ, MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA-Orden a Colpensiones reconocer y pagar pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad

Referencia: expedientes T-4.327.326 y T-4.314.623

Acciones de tutela instauradas por Myriam Lemus Benítez y Luis Eduardo Hernández Gamboa contra Colpensiones.

Derechos fundamentales invocados: mínimo vital, seguridad social, petición, debido proceso, vida digna.

Temas: Pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, principio de confianza legítima, buena fe y acto propio.

Problemas Jurídicos:

-¿Vulneró Colpensiones los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna del señor Luis Eduardo Hernández Gamboa, por haberle negado el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad en razón a que no cumplió con la condición de encontrarse laborando al momento de solicitar la mencionada prestación?

-¿Desconoció Colpensiones los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la vida digna de la señora Myriam Lemus Benítez, al exigirle un número superior a 1200 semanas cotizadas para reconocerle la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, a pesar de que en el momento en que elevó dicha solicitud se le informó que debía acreditar ese número de semanas?

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Martha Victoria SÁCHICA Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos (i) por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 12 de marzo de 2014 (Expediente T-4.432.326) y (ii) por el Juzgado 40 Civil del Circuito, el 3 de marzo de 2014 (Expediente T-4.314.623).

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.2. EXPEDIENTE T-4. 314.623

##### 1.2.1. Hechos

1.2.1.1. El señor Luis Eduardo Hernández Gamboa, de 53 años de edad, es padre de Sandra Patricia Hernández Cruz, de 34 años, a quien se le diagnosticó Atrofia Parenquimatosa por encima y por debajo del tenorio, lesión y disfunción cerebral.

1.2.1.2. Indica que el 22 de abril de 2013, mediante dictamen expedido por Colpensiones, Sandra Patricia Hernández Cruz fue calificada con el 73.85 % de pérdida de capacidad laboral, con fecha de estructuración del 12 de julio de 1985.

1.2.1.3. Señala que el último registro de cotización al Sistema de Seguridad Social que realizó el accionante fue en el periodo comprendido entre el 30 de agosto de 2011 y el 12 de julio de 2012.

1.2.1.4. Añade que su esposa falleció el 11 de agosto de 2012, razón por la cual es el único responsable de su hija.

1.2.1.5. Afirma que el 30 de abril de 2013 solicitó a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad.

1.2.1.6. Aduce que mediante resolución No. 2013-2907827 del 7 de noviembre de 2013, Colpensiones negó la pensión solicitada, argumentando que para obtener dicha prestación económica era requisito que el solicitante se encontrara en servicio activo al momento de solicitarla, condición que no cumplía el actor.

1.2.1.7. Declara que ante la negativa de Colpensiones, presentó recurso de reposición el 18 de noviembre de 2013 en contra de la Resolución No. 2013-2907827 del 7 de noviembre de 2013, sin obtener respuesta alguna.

1.2.1.8. Informa que cuenta con un total de 1.438 semanas cotizadas.

1.2.1.9. Indica también que es padre cabeza de hogar, no tiene trabajo y su situación económica es precaria, pues no cuenta con los recursos suficientes para sufragar los gastos de la manutención de su hija.

1.2.1.10. Aduce que debido a la situación de discapacidad en que se encuentra su hija, no le es posible dejarla sola para encontrar un empleo, pues se pondría en riesgo su salud y su integridad personal.

En consecuencia, el actor solicita le sea reconocida la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad y le sean protegidos los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, al mínimo vital, y al debido proceso.

## 1.2.2. Traslado y contestación de la demanda

Radicada la acción de tutela el 25 de febrero de 2014 y mediante auto del 25 de febrero de 2014, el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá la admitió y ordenó correr traslado al Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones para que ejerciera su derecho a la defensa.

### 1.2.2.1. Respuesta de Colpensiones

La entidad accionada no presentó escrito alguno pronunciándose sobre los hechos de la acción de tutela.

## 1.2.3. Pruebas y Documentos

1.2.3.1. Copia de la Resolución No. 2013-2907828, por medio de la cual Colpensiones negó al accionante el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad[1].

1.2.3.2. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Luis Eduardo Hernández Gamboa[2].

1.2.3.3. Copia del Registro de Nacimiento de Sandra Patricia Hernández Cruz[3].

1.2.3.4. Copia de la cédula de ciudadanía de Sandra Patricia Hernández Cruz[4].

1.2.3.5. Copia del Registro de Defunción de la señora Clara Inés Cruz Alfonso, madre de Sandra Patricia Hernández según consta en el registro civil citado[5]

1.2.3.6. Copia del dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral de Sandra Patricia Hernández Cruz, en la cual se determinó que la fecha de estructuración de la misma era de julio de 1985, y que dicha calificación era del 73.85%. [6]

1.2.3.7. Copia de la historia clínica de Sandra Patricia Hernández Cruz[7].

1.2.3.8. Copia de comunicación de Colpensiones del 31 de diciembre de 2013 en la cual se le informa al accionante que el recurso interpuesto por el actor será atendido dentro de los términos fijados en la ley[8].

1.2.3.9. Información suministrada vía telefónica a este despacho, en la que el actor señaló que Colpensiones nunca proporcionó respuesta al recurso presentado por él ante dicha entidad el 18 de noviembre de 2013. El accionante añadió también que se encuentra en una situación precaria y que requiere ayuda urgente para él y para su hija[9].

#### 1.2.4. Decisiones Judiciales

1.2.4.1. Decisión de única instancia -Juzgado Cuarenta Civil del Circuito-

Mediante sentencia del 3 de marzo de 2014, el Juzgado Cuarenta Civil del Circuito de Bogotá decidió conceder el amparo en el sentido de ordenar a Colpensiones resolver el recurso de reposición contra la resolución GNR 295158, que había sido interpuesto por el accionante.

Adicionalmente, señaló que dicho recurso había sido presentado el 18 de noviembre de 2013, y que al momento de la presentación de la acción de tutela el actor no había obtenido respuesta alguna. Por lo anterior, consideró que al no haberle dado trámite al mencionado recurso de reposición dentro del término legal, Colpensiones vulneró el derecho de petición del actor.

## 1.2. EXPEDIENTE T- 4.327.326

### 1.2.1. Hechos

1.2.1.1.La señora Myriam Lemus Benítez, de 48 años de edad, afirma que ha cotizado más de 1.239 semanas al Sistema General de Pensiones.

1.2.1.2.Indica que su hija, de 15 años, sufre de autismo, y que tiene una pérdida de capacidad laboral del 69.30%, con fecha de estructuración del 30 de diciembre de 1998.

1.2.1.3.Señala que el 16 de noviembre de 2011 solicitó la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad ante el Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones. Además pidió que dicha pensión se le reconociera retroactivamente desde la fecha en que había elevado la solicitud de reconocimiento.

1.2.1.4.Aduce que la accionada negó la mencionada petición bajo el argumento de que la accionante no cumplía con los requisitos legales exigidos, pues no reunía las 1200 semanas requeridas en el momento de la solicitud para acceder a la mencionada pensión, pues sólo contaba con 1109.

1.2.1.5.Ante lo anterior, señala que, además de seguir laborando, interpuso recurso de

reposición en contra de la referida decisión. Sin embargo, la determinación fue confirmada mediante resolución del 22 de julio de 2013, en la cual, se le indicó a la accionante que aunque para tal fecha contaba con 1231,15 semanas cotizadas, el requisito para ese momento era el cumplimiento de 1250, por lo que la solicitud debía negarse.

1.2.1.6. Al interponer el recurso de apelación, la decisión fue confirmada mediante Resolución del 19 de noviembre de 2013 en la cual se consideró que aunque la accionante contaba para ese momento con 1239 semanas cotizadas, no alcanzaba las 1250 requeridas para tal fecha.

#### 1.2.2. Traslado y contestación de la demanda

Mediante auto del 28 de enero de 2014, el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y ordenó vincular a Colpensiones para pronunciarse sobre los hechos de la demanda.

#### 1.2.3. Respuesta de Colpensiones

La entidad accionada no presentó pronunciamiento alguno dentro del término legal.

#### 1.2.4. Pruebas y documentos

En el expediente obran como pruebas, entre otros, los siguientes documentos:

1.2.4.1. Resolución No. 10331 del 22 de marzo de 2012, mediante la cual la accionada niega a la accionante el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad[10].

1.2.4.2. Copia del recurso de Reposición en contra de la Resolución No. 10331 del 22 de marzo de 2012, interpuesto por la actora[11].

1.2.4.3. Copia de la Resolución 187710 del 22 de julio de 2013, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la actora confirmando la Resolución No. 10331 de marzo 22 de 2012[12].

1.2.4.4. Copia del recurso de apelación en contra de la Resolución No. 10331 de la entidad accionada, interpuesto por la accionante[13].

1.2.4.5. Copia de la Resolución VPB 7006, del 19 de noviembre de 2013, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la accionante, y que confirma la Resolución No. 10331 de marzo 22 de 2012[14].

## 1.2.5. Decisiones Judiciales

### 1.2.5.1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia del 6 de febrero de 2014, el Juzgado 18 Civil del Circuito de Bogotá decidió negar la acción de tutela, por cuanto consideró que en los actos administrativos cuestionados por la actora, no se incurrió en vía de hecho alguna, toda vez que, a su juicio, están acordes con la normatividad que regula la materia. Así, la tutelante debía acreditar, para el año 2011, época en que realizó la solicitud, 1200 semanas cotizadas, y en efecto sólo acreditó 1.109.

Además de lo anterior, afirmó que la accionante no es persona de la tercera edad y en el escrito de tutela nunca expuso que se encontrara en un delicado estado de salud o en una situación económica difícil, de donde pudiera inferirse la urgencia manifiesta para acudir a la acción de tutela y no hacer uso de los mecanismos judiciales ordinarios establecidos para el logro de sus pretensiones.

### 1.2.5.2. Impugnación

Mediante escrito del 19 de febrero de 2014, la actora manifestó que según lo establecido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, en su artículo 9, no le puede ser exigido cumplir con la edad necesaria para acceder a la pensión de vejez, y adicionalmente, en cuanto a las cotizaciones necesarias para obtener la prestación económica que solicita, sólo debe cumplir con 1000 semanas de aportes a la seguridad social.

Indicó que el estado de salud de su menor hija es de alto riesgo, por lo cual requiere de su cuidado y compañía permanente. Señaló además que se encuentra en una situación económica precaria, la cual ha empeorado por cuanto no ha podido seguir laborando.

### 1.2.5.3. Decisión de Segunda Instancia

Mediante sentencia del 12 de marzo de 2014, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, confirmó el fallo de primera instancia, por considerar que la decisión adoptada por la accionada constituye una interpretación razonable de las normas que regulan la materia, sin que el hecho de que no sea compartida por la accionante permita calificarla como vía de hecho susceptible de ser examinada por el juez constitucional. Señaló que se trata de una controversia conceptual entre el accionante y el accionado, en cuanto a la interpretación de las normas aplicables al caso, asunto que, a su juicio, en modo alguno compete dilucidar al juez constitucional.

Adicionalmente, señaló que la tutela no es un medio alternativo de defensa judicial para obtener lo que no se pudo o no se intentó reclamar a través de los medios ordinarios de defensa, salvo su utilización como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual, afirmó, no ocurre en el presente caso.

## 1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 2.1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Vulneró Colpensiones los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna del señor Luis Eduardo Hernández Gamboa (Expediente T-4.314.623), por haberle negado el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad en razón a que no cumplió con la condición de encontrarse laborando al momento de solicitar la mencionada prestación?

(ii) ¿Desconoció Colpensiones los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, y al debido proceso de la señora Myriam Lemus Benítez Expediente (T- 4.327.326), por exigirle un número superior a 1200 semanas cotizadas para reconocerle la pensión

especial de vejez por hijo en situación de discapacidad a pesar de que en el momento en el que elevó dicha solicitud se le informó que debía acreditar ese número de semanas?

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, se analizará el contenido y la naturaleza jurídica del derecho a la seguridad social, en particular, en lo relacionado con la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad y segundo, el principio de buena fe, confianza legítima y respeto del acto propio.

Posteriormente, con base en dichos presupuestos, abordará el caso concreto.

## 2.3. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

### 2.3.1. Consagración del derecho a la seguridad social

Dentro del ámbito constitucional, el artículo 48 de la Carta Política consagra el derecho fundamental a la seguridad social, y de manera particular, hace referencia a la seguridad social en pensiones. Según la disposición en comento, la seguridad social es (i) un servicio público de carácter obligatorio, cuya cobertura se debe ampliar de manera progresiva y se encuentra bajo la dirección, coordinación y control del Estado y, (ii) un derecho irrenunciable que debe garantizarse a todos los habitantes.

Adicionalmente, el artículo 53 de la Constitución, regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral, dentro de los cuales se encuentra la garantía a la seguridad social, la cual implica la exigencia al Estado de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que la seguridad social es un derecho fundamental cuyo desarrollo, aunque ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social, tiene una configuración normativa ya establecida, tanto en el texto constitucional, como en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los cuales dan cuenta de una categoría iusfundamental arraigada al derecho fundamental de la dignidad humana.[15]

En lo concerniente al marco del derecho internacional, cabe precisar que el derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en diversos instrumentos de carácter

internacional sobre Derechos Humanos, ratificados por Colombia, razón por la cual al pertenecer al bloque de constitucionalidad, evidentemente hacen parte del ordenamiento interno colombiano, tal como se establece en el artículo 93 de la Carta. Entre otros tratados, puede hacerse referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y al Protocolo de San Salvador.

Del mismo modo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[16] establece que los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Igualmente el artículo 9, del Protocolo de San Salvador[17] también hace alusión al derecho estudiado, como un derecho del cual gozan todas las personas a ser protegidas “contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.

En el mismo sentido, el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece: “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Con la breve indicación de aquellas disposiciones que consagran y obligan a garantizar el derecho a la seguridad social, puede observarse que se trata de un derecho íntimamente ligado al derecho fundamental a la dignidad humana, que prevé razonablemente que si por determinada circunstancia, sea vejez, invalidez o muerte, una persona no puede continuar trabajando, cuente con un recurso económico para garantizar su sustento y el de su familia. En efecto, con el mencionado derecho se quiere asegurar que quienes se encuentran en la situación descrita, reciban el dinero para su sostenimiento, manteniendo así una vida digna.

Para concluir, el Estado es quien debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectiva la protección que implica el derecho a la seguridad social y para que, de manera progresiva,

se amplíe su cobertura.

Luego de haber expuesto lo relativo al derecho a la seguridad social, se hará referencia a lo atinente a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad.

### 2.3.2. La pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad

En el capítulo II del título II de la Ley 100 de 1993, relativo a la pensión de vejez, el legislador consagró, dentro de las prestaciones para cubrir dicha contingencia, entre otras, las siguientes: (i) pensión ordinaria de vejez (art. 33.1); (ii) pensión especial anticipada de vejez de persona inválida (art. 33. par. 4. inc. 1) y; (iii) pensión especial de madre o padre de hijo en situación de discapacidad (art. 33. par. 4. inc. 2).

Las llamadas pensiones especiales, reguladas en el párrafo 4 del artículo 33 de la ley 100 de 1993, tienen por objeto central la protección de manera prioritaria de aquellas personas disminuidas física y sensorialmente, grupos vulnerables de la población, exonerando al solicitante del cumplimiento del requisito de edad contemplado en el numeral 1 del artículo 33 de la ley 100 de 1993, para acceder a la pensión de vejez. Es decir, permite anticipar el goce de la prestación pensional de vejez una vez se ha acreditado un determinado número de semanas de cotización, independientemente de la edad que tenga el titular del derecho.

Ahora bien, la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad se encuentra regulada en el párrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, modificatoria del artículo 33 de la ley 100 de 1993, de la siguiente manera[18]:

“La madre trabajadora cuyo hijo menor de 18 años padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor en situación de discapacidad, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo”[19] (Negrilla fuera del texto).

Sobre este tema, resulta relevante poner de presente lo establecido en la sentencia C-227 de 2004[20], pues en dicho pronunciamiento se analizó la constitucionalidad y propósito de la pensión especial de vejez, así como sus aspectos fundamentales. En esa ocasión se precisó la interpretación que más se ajusta a la Carta, y el objetivo de esta prestación social, así[21]:

“(…)es facilitarle a las madres el tiempo y el dinero necesarios para atender a aquellos hijos que están afectados por una invalidez física o mental, que no les permita valerse por sí mismos, y que dependen económicamente de ellas. Con el beneficio creado por la norma se espera que las madres puedan compensar con su cuidado personal las insuficiencias de sus hijos, para impulsarlos en su proceso de rehabilitación o para ayudarlos a sobrevivir en una forma digna”.

En cuanto a los requisitos para poder acceder a la prestación económica en comento, la misma sentencia señaló los criterios que deben ser tenidos en cuenta para que tal beneficio pueda ser otorgado: i) la discapacidad física o mental que afecte al hijo debe ser de tal entidad que le impida valerse por sí mismo, es decir que no le permita subsistir dignamente en forma autónoma; (ii) la dependencia de la persona inválida con respecto a su madre o padre, debe ser de tipo económico, y; (iii) el beneficio económico no es susceptible de ser reclamado cuando el hijo dependiente padezca una discapacidad que le permita adquirir los medios económicos necesarios para subsistir o cuando tenga bienes o rentas propios para mantenerse[22].

Posteriormente, al examinar la constitucionalidad de la expresión “madre” del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, en la sentencia C-989 de 2006[23], la Corte apuntó que “al reconocerse el beneficio pensional previsto en la disposición legal acusada exclusivamente a la madre cabeza de familia, se produce una violación del derecho a la igualdad del hijo discapacitado que depende económicamente del padre cabeza de familia, por el simple hecho de ser el hombre y no la mujer quien responde económicamente por su manutención. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad condicionada de la expresión mencionada, “en el entendido, que el beneficio pensional previsto en dicho artículo se hará extensivo al padre cabeza de familia de hijos discapacitados y que dependan económicamente de él”. (Énfasis en el original).

De la misma manera, en la nombrada providencia, esta Corporación indicó que lo buscado con la prestación social estudiada es proteger al hijo en situación de discapacidad. A este respecto, señaló:

“(…) cuando se trata de madres a cuyo cargo se encuentra el cuidado y la manutención de “hijos discapacitados” se debe entender entonces que los beneficios previstos por el Legislador en las normas vigentes tienen su razón de ser en la protección específica que se busca brindar al hijo discapacitado por su condición de tal, independientemente de que se trate de un menor o un adulto, 17 en armonía con los tratados internacionales vigentes sobre la materia”.

Así mismo, en sentencia T-176 de 2010[24], reiterando lo señalado en sentencia C-227 de 2004[25], se afirma que se requiere, para conservar esta prestación, que (i) el hijo afectado por la invalidez física o mental debe permanecer en esa condición y continuar dependiendo de su madre o padre y; (ii) el padre o la madre de la persona inválida, debe abstenerse de reingresar a la fuerza laboral.”

Debe precisarse que esta prestación social está encaminada al amparo de los derechos de la persona que se encuentra en situación de discapacidad, y que por lo mismo, es sujeto de especial protección constitucional, así como lo afirma la sentencia T-563 de 2011[26], la cual reitera lo dicho por la Corte en la sentencia C-986-2006[27] a ese respecto. En tal ocasión, esta Corporación manifestó lo siguiente:

En conclusión, en el caso concreto del inciso 2° del párrafo 4° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 -modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003-, la protección que allí se establece está encaminada en forma directa a beneficiar al niño o adulto discapacitado que por sus condiciones físicas o mentales no puede valerse por sí mismo, razón por la cual se torna en un sujeto de protección espacialísima al cual el Estado le debe brindar todas las garantías necesarias para el goce efectivo de sus derechos, de allí la necesidad de que indistintamente de que se trate de la madre o el padre, siempre que i) como lo dispone la norma la discapacidad del menor esté debidamente calificada y que ii) se hayan cotizado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones el mínimo de semanas requeridas en el régimen de prima media para obtener la pensión de vejez, se deba conceder el beneficio pensional allí previsto, de forma tal que, se pueda dar efectivo cumplimiento al propósito de

la disposición legal ibídem, que no es otro que otorgarle de manera anticipada recursos económicos al progenitor a cuyo cargo se encuentre el niño o el adulto incapaz, con el fin de permitirle dedicar su tiempo a la adecuada rehabilitación de éste. (...)”

En el mismo pronunciamiento, y en cuanto al requisito de las semanas cotizadas necesarias para acceder a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, esta Corporación precisó que “para la Corte Constitucional este tipo de privilegio constituye una excepción a la regla general contenida en la normatividad que regula la materia pensional, en la medida que se suprime el requisito de la edad, actualmente 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, dejando sólo el referido a las semanas mínimas de cotización al Sistema. Entonces, según la jurisprudencia constitucional los requisitos para acceder a la pensión especial de vejez son:

2) que el hijo sufra una invalidez física o mental, debidamente calificada;

3) que la persona discapacitada sea dependiente de su madre - o de su padre, si fuere el caso.”

En efecto, en cuanto a los casos en los cuales las Administradores de Fondos de Pensión exigen requisitos adicionales a los ya mencionados, para reconocer la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, los cuales resultan gravosos para los solicitantes, la Corte manifestó, en sentencia 962 de 2012[28], lo siguiente:

“(...)la exigencia de requisitos gravosos, tal como la prueba de dependencia económica a menores de edad, respecto a los cuales se debe entender conviven y subsisten con sus padres en razón a su condición de menores, configura una acción vulneratoria de los derechos tanto del afiliado o del pensionado así como de su hijo en situación de discapacidad. En el caso de menores de edad es de vital importancia recordar la especial protección iusfundamental que de sus derechos consagra la Constitución plasmado en el artículo 44 superior.”

En síntesis, luego de analizar las sentencias citadas, puede concluirse que la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad es una prestación social a la cual se accede cuando se cumple con los siguientes requisitos: (i) que la madre o padre de familia de cuyo cuidado dependa el hijo discapacitado (menor o adulto), haya cotizado al sistema

general de pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez; (ii) que la discapacidad mental o física del hijo haya sido debidamente calificada; y (iii) que exista dependencia económica entre quien sufre la discapacidad y el afiliado al Sistema[29].

Luego de haber estudiado lo atinente a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, y teniendo en cuenta que en el caso de la señora Myriam Lemus Benítez (Expediente T- 4.327.326) lo que se debate es el cumplimiento de las semanas exigidas para acceder a dicha prestación, resulta oportuno referirse al principio de buena fe, de confianza legítima y al acto propio, pues la exigencia que Colpensiones le hace a la accionante para acceder a la prestación económica puede contravenir los mismos.

#### 2.4. PRINCIPIO DE BUENA FE, LA CONFIANZA LEGÍTIMA Y EL ACTO PROPIO

En artículo 83 de la Constitución Política establece que “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

Esta Corporación, tanto en sede de control abstracto[30], como de control concreto de constitucionalidad se ha pronunciado con respecto al significado, alcance y contenido de este postulado superior[31], considerando que la buena fe ha pasado de ser un principio general de derecho para transformarse en un postulado constitucional. Así mismo, ha señalado que su aplicación ha adquirido nuevas implicaciones, en cuanto a su función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el Estado[32].

Conforme a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como “aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”[33]. En este contexto, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”[34]

Asimismo, la Corte ha señalado que la buena fe es un principio que “de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume, y dicha presunción solamente se desvirtúa con

los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente”[35]

En efecto, dicho concepto se encuentra ligado a aquel de la confianza legítima, por lo cual la Corte Constitucional[36] ha afirmado que el mismo constituye una proyección del principio de la buena fe[37]. Esa confianza legítima, la cual se fundamenta en los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), respeto al acto propio y de la buena fe (artículo 83 C.P.), es, según la jurisprudencia de esta Corte, jurídicamente exigible. Además, se trata de un principio que adquiere una identidad propia en virtud de las reglas especiales que se imponen en la relación entre administración y administrado[38]. Al respecto la Corte ha dicho:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.[39] ”

En efecto, en abundante jurisprudencia, esta Corporación ha aplicado el principio de confianza legítima, principio que ha sido definido por esta Corporación así:

“(…)un corolario de la buena fe [que] consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un periodo de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien

que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”[40].

Este principio se erige como un límite a la actuación de la Administración, razón por la cual, cuando debido a hechos objetivos de las autoridades se le genera al particular “la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior”[41] y la convicción de que su actuar tiene una imagen de aparente legalidad[42], estas no pueden crear cambios sorpresivos que afecten al particular, por lo cual deben ofrecerle tiempo y medios para que se pueda ajustar a la nueva situación.

Frente a dicha situación, la Corte Constitucional decidió tutelar los derechos invocados por la accionante y señaló lo siguiente:

“(…) la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso de la demandante al desconocer los principios de buena fe, confianza legítima y respeto del acto propio, ya que en la primera respuesta que emitió el ISS sobre el reconocimiento de la pensión de la señora Echeverri el día 8 de febrero de 2005, se indicó que tenía 995 semanas cotizadas, por lo que: “No es procedente reconocer la pensión solicitada pues aunque cumple con uno de los requisitos que establece la Ley 100 de 1993 artículo 33, el cual es acreditar la edad de 55 años de edad no acredita el número de semanas cotizadas (1000 semanas). Que no obstante lo anterior, es preciso recomendarle al asegurado(a) Myriam Echeverry de Bravo, si es su deseo, continúe cotizando al Sistema General de Pensiones hasta completar las semanas requeridas por la Ley, o en su defecto solicite la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, una vez manifieste su imposibilidad de continuar cotizando.

Con base en esta respuesta, la accionante cotizó tres meses más[44] para completar las 1000 semanas que señaló el ISS en su resolución del 8 de febrero de 2005. Sin embargo, en la resolución No. 05171 del 20 de abril de 2007, la entidad accionada, a pesar de reconocer que la actora ha cotizado 1000 semanas al Sistema General de Pensiones, le exige un número mayor de semanas cotizadas, amparándose en la modificación que introdujo la Ley 797 de 2003 que ya estaba vigente para la fecha en que el ISS emitió la primera respuesta,

es decir, 8 de febrero de 2005, desconociendo la primera resolución donde se reconoció que el número mínimo de semanas cotizadas era de 1000.”

De otro lado, como se indicó en la Sentencia T-210 de 2010[45], esta Corporación ha manifestado que para que pueda aplicarse este principio, deben concurrir los siguientes presupuestos[46]:

“a) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público[47]; b) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta de conformidad con el principio de la buena fe[48]; c) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular[49] y, finalmente; d) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la Administración[50].”

De tal manera se evidencia que en virtud del principio de la confianza legítima, la Administración se encuentra en la obligación de actuar conforme al respeto por el acto propio, concepto que esta Corporación ha definido en los siguientes términos[51]:

“Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Principio Constitucional, que sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto. Se trata de una limitación del ejercicio de derechos que, en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta, esto es lo que el ordenamiento jurídico no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho”[52].

En ese sentido, en tal providencia se indicó que “Esta Corporación también afirmó[53] que el principio de respeto al acto propio, opera cuando una autoridad ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a esa autoridad modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto

que creó situaciones particulares y concretas a su favor.

De ello se desprende que el respeto al acto propio comprende una limitación del ejercicio de las potestades consistente en la fidelidad de las autoridades a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismas, cuando afectan a particulares y sin seguir el debido proceso para ello, más aún cuando el acto posterior este fundado en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos[54].”

En suma, el principio de buena fe, en virtud del cual los particulares y la Administración deben ajustar sus comportamientos a una conducta leal, honesta y conforme a las actuaciones que podrían esperarse de una persona correcta, se encuentra ligado al principio de la confianza legítima. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, un corolario de la buena fe consiste, en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego ya establecidas que regulaban sus relaciones con los particulares, postulado esencial del concepto de la confianza legítima, pues este principio busca amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo.

Además de lo anterior, se concluye que de conformidad con el principio de la confianza legítima, la Administración se encuentra obligada a actuar conforme al respeto por el acto propio. Así, las autoridades deben actuar de manera coherente con sus comportamientos pasados y, en consecuencia, no pueden modificar sus actuaciones de manera abrupta en detrimento directo de los intereses o derechos de un particular.

### 3. CASO CONCRETO

#### 3.1. Expediente T-4.314.623

##### 3.1.1. Resumen de los hechos

De los hechos narrados en el escrito de tutela y según se evidencia de los documentos aportados en el trámite de la acción, la Sala encuentra probados los siguientes sucesos:

(i) El señor Luis Eduardo Hernández Gamboa, padre cabeza de familia, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo discapacitado el 30 de abril de 2013 ante Colpensiones.

(iii) El actor dejó de laborar desde el 28 de febrero de 2012, por lo que al momento de solicitar la mencionada pensión no se encontraba trabajando.

(iv) La esposa del accionante falleció el 11 de agosto de 2012, lo cual lo obligó a hacerse responsable de su hija.

(v) Mediante Resolución de Colpensiones del 7 de noviembre de 2013 le fue negada la nombrada prestación al accionante, bajo el argumento de que para el reconocimiento de la misma es requisito encontrarse laborando al momento de presentar la solicitud, con el cual no cumplía el actor.

(vi) Ante la negativa de Colpensiones, el accionante presentó recurso de reposición contra la decisión mencionada el 18 de noviembre de 2013, sin obtener respuesta por parte de la accionada.

(vii) El tutelante no se encuentra laborando actualmente, razón por la cual su situación económica es precaria. Además, debido a la situación de salud de su hija, no puede volver al campo laboral, pues debe velar por su cuidado, ya que no puede cuidarse por sí misma.

3.1.2. Las decisiones administrativas estudiadas constituyen una vulneración de los derechos del accionante.

Esta Corporación debe pronunciarse sobre la posible vulneración de los derechos de petición, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna del accionante por parte de Colpensiones, al haberse negado a reconocerle la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad en razón a que el accionante no se encontraba trabajando en el momento en el cual solicitó la citada prestación económica.

En efecto, como ya se anotó, los requisitos legales, exigidos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, son: (i) que la madre o padre de familia de cuyo cuidado dependa el hijo discapacitado (menor o adulto), haya cotizado al sistema general de pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez; (ii) que la discapacidad mental o física del hijo haya sido debidamente calificada; y (iii) que exista

dependencia económica entre quien tiene la discapacidad y el afiliado al Sistema.

En ese caso, es claro que Colpensiones hizo más gravosos los requisitos que debía cumplir el señor Luis Eduardo Hernández Gamboa, al exigirle que se encontrara laborando en la fecha de la solicitud de la pensión especial citada, pues no tuvo en cuenta la especial situación de la hija del actor, quien por su enfermedad, requiere contar con el cuidado de su padre. Ante la situación de discapacidad y el alto porcentaje de pérdida de capacidad laboral, la hija del accionante es sujeto de protección constitucional, pues como se indicó antes, se trata de una persona que no puede valerse por sí misma, y que necesita de manera permanente la presencia de alguien que se dedique a cuidarla.

Además debe tenerse en cuenta que la esposa del actor falleció y que por tal razón se vio obligado a dejar de trabajar, y por lo mismo, a dejar de recibir el salario con el que anteriormente contaba.

Ahora, llama la atención de esta Sala que el señor Luis Eduardo Hernández Gamboa realizó la solicitud de la pensión después de su retiro del mundo laboral, pero no puede desconocerse que ello tuvo un motivo plausible que fue dedicarse exclusivamente al cuidado de su hija.

Cabe anotar que el fin esencial de la norma que establece la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, es buscar la protección específica al hijo en situación de discapacidad, y que dada su calificación de pérdida de capacidad laboral, en caso de que se acrediten, los demás requisitos, tiene la expectativa de acceder a la prestación económica aludida con lo cual pueda cubrir sus necesidades básicas.

En este caso, se trata de una mujer, con pérdida del 73.85% de su capacidad laboral, que no puede cuidarse por sí misma, y que depende económicamente de su padre, quien es cabeza de familia y se vio obligado a dejar de trabajar para hacerse cargo de todas las necesidades de su hija.

De otra parte, el hecho de haber solicitado la pensión luego de haber renunciado, no significa que el actor no haya cumplido con los requisitos para acceder a tal prestación en el momento del retiro, pues la situación fáctica que ameritaba el reconocimiento de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad según la norma, ya existía desde

antes de la presentación de la solicitud y persiste actualmente.

Así, teniendo en cuenta lo explicado acerca de la especial protección constitucional que debe ser brindada a las personas en estado de discapacidad, es necesario pronunciarse acerca del efectivo cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión especial de vejez por parte del actor.

En lo referente al primer requisito, atinente a que la madre o padre de familia de cuyo cuidado dependa el hijo discapacitado (menor o adulto) haya cotizado al sistema general de pensiones, cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez, cabe anotar que para el año 2012, es decir para el momento en que el tutelante renunció a su trabajo para hacerse cargo de su hija, las semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez, para una persona no cobijada dentro del régimen de transición, como es el caso del actor eran, según el artículo 9 de la Ley 797 de 2003[55], 1225.

Al respecto, la Resolución No. GNR 295158 del 7 de noviembre de 2013, la entidad accionada indicó que el accionante cuenta con 1.438 semanas cotizadas, por lo cual cumple cabalmente con el referido requisito.

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos para acceder a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, es decir, a la debida calificación de la discapacidad mental o física del hijo, en el presente caso, la pérdida de capacidad de la joven Sandra Patricia Hernández Cruz fue efectivamente calificada con el 73.85% el 12 de julio de 1985, cumpliéndose así con la mencionada condición.

Finalmente, con relación al tercer requisito, referente a la dependencia económica entre quien tiene la discapacidad y una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, y el afiliado al Sistema, debe ponerse de presente que a la joven Sandra Patricia Hernández Cruz no le es posible trabajar debido a su situación actual. Esto es, tiene atrofia Parenquimatosa por encima y por debajo del tentorio, lesión y disfunción cerebral y una pérdida de capacidad laboral del 73.85%. Adicionalmente, se encuentra viviendo con su padre, quien es cabeza de familia, siendo la persona que se ocupa de sufragar las necesidades de su hija.

Por lo anterior, se puede afirmar que el accionante efectivamente cumple con los requisitos

de ley para acceder a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el accionante presentó recurso de reposición contra la decisión que le negaba la mencionada pensión, y aún así no ha recibido dicha prestación económica ni una respuesta válida que justifique la negativa.

En suma, la Sala concluye que en este caso se encuentra probada la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y de petición del accionante, en razón a que la accionada le negó el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez al exigirle un requisito adicional a los establecidos por la ley.

## 3.2. Expediente T-4.327.326

### 3.2.1. Resumen de los hechos

De los hechos narrados en el escrito de tutela y los documentos aportados en el trámite de la acción, la Sala encuentra probados los siguientes sucesos:

(i) La señora Myriam Lemus Benítez es madre de una menor de edad[56], quien sufre de autismo, y cuya pérdida de capacidad laboral es equivalente al 69.30%, lo cual fue calificado el 30 de diciembre de 1998.

(ii) El 16 de noviembre de 2011 la accionante solicitó ante el ISS, la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, pues al haber dejado de laborar, requería obtener tal prestación económica. Dicha petición que le fue negada, mediante Resolución GNR 10331 del ISS del 22 de marzo de 2012 bajo el argumento de que para acceder a la prestación mencionada, debía cumplir con 1200 semanas, de las cuales la actora sólo había cotizado 1109.

(iii) Ante dicha situación la actora continuó cotizando, e interpuso recurso de reposición el 25 de mayo de 2012 contra la decisión mencionada.

(iv) Mediante respuesta del 22 de julio de 2013, Colpensiones confirmó la decisión e indicó que en tal fecha la actora contaba con 1231,615 semanas, cantidad que no le era suficiente para acceder a la pensión solicitada, pues para el año 2013 el requisito ya no era de 1200 semanas, como se le indicó en una primera oportunidad, sino de 1250.

(v) Posteriormente, la accionante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por Colpensiones el 19 de noviembre de 2013 en el sentido de confirmar la decisión, pues consideró que aunque para dicha fecha la actora ya contaba con 1239 semanas cotizadas, el requisito en ese momento era de 1250. Indicó que a la fecha de la solicitud, es decir en noviembre de 2011, sólo contaba con 1109 de las 1200 exigidas.

3.2.2. Las decisiones administrativas estudiadas constituyen una vulneración de los derechos de la accionante.

Esta Corporación debe pronunciarse sobre la posible vulneración de los derechos a la seguridad social, y al debido proceso de la accionante, por parte de Colpensiones, al haberse negado a reconocerle la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad en razón a que no cumplía con el número de semanas cotizadas requeridas para acceder a dicha prestación.

En efecto, debe tenerse en cuenta que en la respuesta negativa que obtuvo la señora Myriam Lemus Benítez al solicitar en el año 2011 la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, el argumento que se esgrimió fue específicamente que para poder acceder a dicha prestación era necesario reunir las semanas cotizadas exigidas para el momento de la solicitud, es decir 1200, único requisito que no cumplía en ese entonces, pues sólo contaba con 1109 semanas.

Ante dicha situación, la accionante siguió cotizando con el fin de alcanzar el número de semanas que le hacían falta para cumplir con la exigencia de la entidad accionada, quien le había informado que le faltaban 91 semanas para alcanzar las 1200. Así, para julio 22 de 2013, contaba con un total de 1231,15 semanas, lo cual indica que no solo alcanzó, sino que superó las semanas de cotización exigidas.

Sin embargo, en el año 2013, cuando presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión de Colpensiones que le negaba la pensión solicitada, se le indicó que efectivamente había cotizado más de 1200 semanas pero que ahora, el requisito ya no era el mismo, pues para ese año las semanas de cotización requeridas habían aumentado a 1250 y teniendo en cuenta que la accionante sólo había alcanzado 1239 para noviembre de 2013, la prestación solicitada debía serle negada.

Con lo anterior se evidencia que la accionante actuó en consonancia con lo que le había sido informado por parte de la entidad accionada cuando le fue negada la pensión, y por lo tanto siguió laborando y cotizando al sistema con el fin de cumplir con la cantidad de semanas cotizadas que le habían sido exigidas en una respuesta inicial, pues contaba con la expectativa de que de alcanzar 1200 semanas de cotización, sería beneficiada con la pensión solicitada.

Al respecto, resulta necesario referirse al principio de confianza legítima, al que se hizo referencia en la parte considerativa de esta sentencia y a la luz del cual el Estado debe amparar las expectativas válidas que los particulares se habían tomado con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas.

En efecto, como se mencionó en las consideraciones de esta sentencia, en virtud del principio de confianza legítima, cuando debido a hechos objetivos de las autoridades se le genera al particular “la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior” o la convicción de que su actuar tiene una imagen de aparente legalidad, estas no pueden crear cambios sorpresivos que afecten al particular, por lo cual deben ofrecerle tiempo y medios para que se pueda ajustar a la nueva situación.

De la misma manera, se afirmó en esta sentencia que conforme al principio de la confianza legítima, la Administración se encuentra en la obligación de actuar conforme al respeto por el acto propio.

Por tal razón, resulta violatorio del principio de confianza legítima el hecho de que, luego de crear en la accionante esa convicción, le fuera negado su derecho a obtener la mencionada pensión y le fueran exigidos requisitos más gravosos a los inicialmente pedidos.

A ese respecto, resulta necesario hacer referencia a un caso similar al estudiado, el cual ya fue citado en las consideraciones de esta providencia, en el que una persona de 69 años elevó solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez al ISS el 6 de agosto de 2004, la cual le fue negada bajo el argumento de que si bien la actora cumplía con el requisito de la edad, sólo cumplía con 995 semanas cotizadas y no con las 1000 exigidas para acceder a dicha pensión. Ante tal situación, la actora siguió cotizando al Sistema General de Pensiones

tres meses más, con el fin de completar las semanas que le hacían falta, según lo indicado por el ISS para acceder a la prestación solicitada. Así, en el momento en que completó las 1000 semanas, es decir el 4 de noviembre del 2005, la tutelante solicitó nuevamente la pensión, obteniendo, una vez más, respuesta negativa en razón a que conforme a la Ley 797 de 2003, a partir del 1 de enero del año 2005, se incrementó 50 semanas a las 1000 mínimas exigidas, y 25 más por cada año que pase hasta el año 2015.

En esa oportunidad la Corte consideró que a la accionante le había sido vulnerado el derecho al debido proceso por cuanto con base en la primera respuesta, la accionante cotizó tres meses más para completar las 1000 semanas que señaló el ISS en su resolución del 8 de febrero de 2005. Sin embargo, en resolución posterior, la entidad accionada, a pesar de reconocer que la actora ha cotizado 1000 semanas al Sistema General de Pensiones, le exige un número mayor de semanas cotizadas, amparándose en la modificación que introdujo la Ley 797 de 2003 que ya estaba vigente para la fecha en que el ISS emitió la primera respuesta, es decir, 8 de febrero de 2005, desconociendo la primera resolución donde se reconoció que el número mínimo de semanas cotizadas era de 1000. Aunque en tal asunto se trató de un cambio en la normatividad aplicable al caso de la accionante, la decisión de la Corte se basó en el concepto de confianza legítima, el cual debe ser tenido en cuenta igualmente en el proceso estudiado.

En efecto, en el presente caso la accionada desconoció lo informado a la actora en una primera respuesta, por lo que resulta claro que, por un lado, se vulneró el derecho al debido proceso, y por otro, al actuar en contra del acto propio, se violó el principio de confianza legítima.

En ese orden, también es necesario tener en cuenta que la naturaleza de la norma aquí estudiada, atinente a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, implica la protección a aquella persona trabajadora que diligentemente ha cotizado al Sistema General de Pensiones, y que por tener un hijo o hija en situación de discapacidad y una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, puede tener derecho a gozar de una pensión especial, una prestación que se le otorga obedeciendo a sus especiales condiciones.

Así, el hecho de imponer requisitos más gravosos al peticionario, incluso desconociendo el

acto propio, no sólo desconoce la naturaleza y fin de la norma, sino que además, de continuar, año tras año, exigiendo un número mayor de semanas cotizadas a la accionante, esta jamás las alcanzaría y en consecuencia, nunca llegaría a obtener la pensión en estudio. En efecto, se le estaría imponiendo a la accionante un requisito imposible de cumplir, pues la actora seguirá laborando y cotizando sin poder alcanzar el número de semanas que periódicamente aumentaría.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario también pronunciarse acerca del efectivo cumplimiento, por parte de la actora, de todos los requisitos para acceder a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad.

En lo referente al primer requisito, es decir, a que la madre o padre de familia de cuyo cuidado dependa el hijo discapacitado (menor o adulto) haya cotizado al sistema general de pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez, cabe anotar que como ya se estableció, para noviembre de 2013 la accionante reunía 1239 semanas cotizadas, es decir que las 1200 que le fueron exigidas para el momento en que la actora presentó la única solicitud en el año 2011, fue satisfecho.

En cuanto al segundo de los requisitos para acceder a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, es decir a la debida calificación de la discapacidad mental o física del hijo, en el presente caso, la pérdida de capacidad de la menor hija de la accionante fue efectivamente calificada con el 69.30% el 30 de diciembre de 1998, cumpliéndose así la mencionada condición.

Finalmente, con relación al tercer requisito, referente a la dependencia económica entre quien sufre la discapacidad y el afiliado al Sistema, debe ponerse de presente que la hija de la accionante cuenta con 15 años de edad y que, además de eso, tiene una discapacidad, y una pérdida de capacidad laboral superior al 50% lo cual la pone necesariamente en una situación de dependencia económica.

Por lo anterior, se puede afirmar que la accionante efectivamente cumple con los requisitos de ley para acceder a la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad.

Luego de analizado todo lo anterior, se concluye que Colpensiones actuó en contravención

del principio de la confianza legítima, violando los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante.

#### 4. CONCLUSIÓN Y DECISIÓN A ADOPTAR

##### 4.1. Expediente T-4.314.623

La Sala concluye que Colpensiones vulneró los derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, a la seguridad social, y a la vida digna, del señor Luis Eduardo Hernández Gamboa por cuanto le negó el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad aún cuando cumplía con las exigencias necesarias para tal efecto, pues le impuso un requisito adicional con el cual el accionante no cumplía.

En consecuencia, la sala revocará la sentencia proferida el 03 de marzo de 2014 del Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá, que negó la pretensión de amparo invocada por el accionante.

Igualmente, la Sala ordenará a Colpensiones que en el término de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad del señor Luis Eduardo Hernández Gamboa, y en un plazo no mayor a treinta (30) días realice el pago de dicha prestación y de las mesadas sobre las cuales no haya operado el fenómeno de la prescripción.

##### 4.2. Expediente T-4.327.326

En este caso, la Sala determinó que Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de la señora Myriam Lemus Benítez al negarle el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad, pues luego de que la accionante cumplió con los requisitos indicados inicialmente por tal entidad, en una segunda comunicación, esta le impuso nuevos requisitos, más gravosos, que le impedían a la actora acceder a dicha prestación.

En consecuencia, la sala revocará la sentencia proferida el 12 de marzo de 2014 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que negó el amparo invocado.

Igualmente, la Sala ordenará a Colpensiones que en el término de los quince (15) días

siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad de la señora Myriam Lemus Benítez, y en un plazo no mayor a treinta (30) días realice el pago de dicha prestación y de las mesadas sobre las cuales no haya operado el fenómeno de la prescripción.

## 5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la decisión adoptada por el Juzgado Cuarenta Civil del Circuito de Bogotá el 3 de marzo de 2014, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Luis Eduardo Hernández Gamboa contra Colpensiones, y en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, al mínimo vital, y a la vida digna (Expediente T-4.314.623).

SEGUNDO. ORDENAR a Colpensiones que en el término de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad al señor Luis Eduardo Hernández Gamboa, (Expediente T-4.314.623) y en un plazo no mayor a treinta (30) días realice el pago de las mesadas correspondientes, incluyendo aquellas sobre las cuales no haya operado el fenómeno de la prescripción.

TERCERO. REVOCAR la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 12 de marzo de 2014, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Myriam Lemus Benítez contra Colpensiones, y en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso (Expediente T-4.327.326).

CUARTO. ORDENAR a Colpensiones que en el término de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, reconozca la pensión especial de vejez por hijo en situación de discapacidad a la señora Myriam Lemus Benítez (Expediente T-4.327.326), y en un plazo no mayor a treinta (30) días realice el pago de las mesadas correspondientes, incluyendo

aquellas sobre los cuales no haya operado el fenómeno de la prescripción.

QUINTO. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

SONIA VIVAS PINEDA

Secretaria General

[1] Folio 1-4, Cuaderno de Primera Instancia

[2] Folio 7, Cuaderno de Primera Instancia

[3] Folio 8, Cuaderno de Primera Instancia

[4] Folio 9, Cuaderno de Primera Instancia

[6] Folio 11, Cuaderno de Primera Instancia

[7] Folios 21-65, Cuaderno de Primera Instancia

[8] Folio 20, Cuaderno de Primera Instancia

[9] Con base en los principios de celeridad, eficacia, oficiosidad e informalidad que

gobiernan la gestión del juez constitucional; esta Corporación, en el ejercicio de su función de revisión de fallos de tutela, ha considerado que en ocasiones, para lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales, resulta menester requerir información por vía telefónica sobre algunos aspectos fácticos específicos del caso que requieran mayor claridad al interior del trámite de la acción. En lineamiento con lo anteriormente dicho, se pueden revisar entre otras providencias, las sentencias T-603 de 2001, T-476 de 2002, T-341 de 2003, T-643 de 2005, T-219 de 2007 y T-726 de 2007.

[10] Folio 1, Cuaderno de Primera Instancia

[11] Folio 6-7, Cuaderno de Primera Instancia

[12] Folio 19-20, Cuaderno de Primera Instancia

[13] Folio 4-5, Cuaderno de Primera Instancia

[14] Folio 21-23, Cuaderno de Primera Instancia

[15] Al respecto, ver la Sentencia T-658 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[16] Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.

[17] Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[18] Al respecto, ver Sentencia T-176 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[19] “La Corte Constitucional en sentencia C-227 de 2004, declaró (i) condicionalmente exequible el inciso en cita, en el entendido de que la dependencia del hijo con respecto a la madre es de carácter económico y; (ii) inexecutable el aparte tachado. Posteriormente, en sentencia C-989 de 2006, los apartes subrayados fueron declarados condicionalmente exequibles por el cargo analizado, en el entendido que el beneficio pensional previsto en dicho artículo se hará extensivo al padre cabeza de familia de hijos discapacitados y que dependan económicamente de él.”

[20] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- [21] Al respecto, ver Sentencia T-176 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [22] Sentencia T-176 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [23] M.P. Álvaro Tafur Galvis
- [24] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [25] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- [26] M.P. Humberto Sierra Porto
- [27] M.P. Álvaro Tafur Galvis
- [28] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [29] Al respecto, ver Sentencia T-176 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [30] Ver entre otras las sentencias C-1256-2001; C-1287-2001; C-007-2002; C-009-2002; C-012-2002; C-040-2002; C-127-2002; C-176-2002; C-179-2002; C-182-2002; C-184-2002; C-199-2002; C-251-2002; C-262-2002
- [31] Al respecto, ver Sentencia C-1194 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [32] Al respecto, ver sentencia C-071 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-1194 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [33] Ver Sentencia T-475 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- [34] Ver Sentencia T-475 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-1194 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [35] Sentencia C-253 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara
- [36] Ver entre otras Sentencia T-693 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Sentencia T-075 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- [37] Ver entre otras sentencias T-617 de 1995, T-438 de 1996, T-396 de 1997, T398 de

1998 y SU-250 de 1998.

[38] Al respecto, ver Sentencia T- 075 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[39]“Sentencia C-478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998.”

[40] Sentencia C-957 de 1999, M.P. Álvaro Tafur Galvis

[41] Sentencia T-079 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[42] Al respecto, ver Sentencia T-210 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez

[44]“La actora cotizó los meses de noviembre y diciembre de 2005 y septiembre de 2006”

[45] M.P. Juan Carlos Henao Pérez

[46] Respecto a los presupuestos del principio de confianza legítima, se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias : SU.360 de 1999, T-364 de 1999, SU.601 de 1999, T-706 de 1999, T-754 de 1999, T-961 de 2001, T-046 de 2002, T-660 de 2002, T-807 de 2003, T-034 de 2004, C-131 de 2004, T-483 de 2004, T-642 de 2004, T-1204 de 2004, T-892 de 2006 y T-021 de 2008.

[47] “El interés público es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido y alcance debe ser concretizado en cada caso concreto. Así, GARCIA DE ENTERÍA afirma que “se trata de conceptos con los que las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de su aplicación” (citado por HUERTO OCHA, Carla, El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional, in <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2375/8.pdf>). En esta medida, corresponde al funcionario administrativo, en cada caso concreto, señalar el contenido del concepto de interés público que justifica la actuación administrativa pues su ausencia desvirtúa la legitimidad de la actuación de la Administración.”

[48] “En este sentido, en la sentencia T-499 de 1999, en la que se estudió el caso de varios

vendedores ambulantes que fueron desalojados del espacio público, la Corte afirmó que “constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores informales: las licencias, permisos concedidos por la administración; promesas incumplidas; tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración. Por ello, se tiene que los actos y hechos administrativos que autorizan el ejercicio del comercio informal no pueden ser revocados o modificados unilateralmente por la administración, sin que se cumpla con los procedimientos dispuestos en la ley”.

[49] “Este requisito se explica en la medida en la que, para que se configure el principio de confianza legítima, el particular debe verse sorprendido por el cambio de actitud de la Administración pues si no se ve sorprendido, tampoco se ve perjudicado y, por lo tanto, en las hipótesis en las que no hay desestabilización de la relación entre particular y Administración, no existe ningún derecho que proteger.”

[50] Este requisito es la consecuencia lógica de los anteriores. En efecto, la protección de la confianza legítima se materializa en la obligación de la Administración de ofrecer medios y tiempo para que no se le genere un daño al particular como consecuencia de la nueva situación. En este contexto, la Corte ha manifestado que en virtud del concepto de Estado Social de Derecho: “corresponde a las autoridades encargadas de llevar a cabo las diligencias de recuperación [del espacio público], no sólo avisar previamente a las personas afectadas sobre los cambios que las medidas adoptadas por la Administración traerán consigo, sino además, ofrecer alternativas para proteger a la población afectada con las diligencias de restitución del espacio público”(Sentencia T-200 de 2009).

[51] Al respecto, ver Sentencia T-075 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[52] Sentencia T-295 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

[53] Ver Sentencia T-083 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[54] Ver Sentencia T-475 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[55] “Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez: Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si

es hombre.

A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.”

A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o.de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.”

[56] La hija de la accionante tiene 15 años de edad.