Providencia recolectada por GMH Abogados
Adquiere nuestra suscripción en
www.gmhabogados.com/tienda
WhatsApp 313-8836491

Sentencia T-401/21

Referencia: expediente T-8.103.055

Acción de tutela presentada por Luz Amparo Herrera Calderón contra la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

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

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos el 8 de octubre de 2020 por el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá (Sección Cuarta), en primera instancia, y el 26 de noviembre de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección 7), en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Luz Amparo Herrera Calderón, a través de apoderada judicial, contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, Colpensiones).[1]

I. ANTECEDENTES

1. La señora Luz Amparo Herrera Calderón, mediante apoderada judicial, interpuso acción de tutela para solicitar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, al mínimo vital y a la

[1] El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de 2021, mediante Auto del 26 de marzo de 2021, notificado el 16 de abril del mismo año. La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el magistrado Alberto Rojas Ríos conformaron la Sala mencionada. El asunto se seleccionó bajo los criterios subjetivos de "*urgencia de proteger un derecho fundamental"* y *"necesidad de materializar un enfoque diferencial"*; y el criterio objetivo de "*posible desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional."*

seguridad social. Consideró que Colpensiones los desconoció al negarle el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes.

1. Hechos

2. La señora Luz Amparo Herrera Calderón, quien actualmente tiene 61 años, contrajo matrimonio con el señor Luis Fernando Córdoba Garcés el 10 de mayo de 1990.[2] Manifestó que su esposo padecía un estado cirrótico terminal, consecuencia de su adicción al alcohol. Según su relato, en 1993, tras un notable y acelerado deterioro en la salud del señor Córdoba, la familia de este último le solicitó a la pareja liquidar su sociedad conyugal. La accionante y su marido accedieron, *"pues la única intención de los esposos era tener una familia, realizar vida en común, brindarse amor, ayuda y apoyo mutuo."*[3] La liquidación de la sociedad conyugal fue formalizada a través de escritura pública el 17 de septiembre de 1993.[4]

3. El 24 de agosto de 1994, el esposo de la accionante falleció.[5] La señora Herrera Calderón afirmó que en ese momento ella ya padecía de alcoholismo, adicción que avanzó rápidamente tras la muerte del señor Córdoba. Simultáneamente, sostuvo que desarrolló dependencia de otras sustancias psicoactivas y fármacos de uso recreativo.[6] También indicó que, desde el 8 de febrero de 1994 hasta el 3 de noviembre de 1998, laboró en la empresa de la familia de su esposo.[7]

4. La actora señaló que en 1997 ingresó de manera voluntaria a un proceso de rehabilitación de sus adicciones en la Fundación El Pacto. Después de seis meses, decidió retirarse voluntariamente. Para finales de 1998, tuvo una recaída que la llevó, finalmente, a habitar la calle.[8]

5. De conformidad con el escrito de tutela, en 2003, el representante legal de la Fundación El Pacto, Andrés Augusto Bunch López, recibió una solicitud del Hospital Universitario San Ignacio (Bogotá) para brindar ayuda a una mujer *"en estado de indigencia, con fuertes y múltiples adicciones y sin algún contacto."* En ese momento, el señor Bunch identificó que la mujer era Luz

---

[2] Registro civil de matrimonio, Notaría Décima de Bogotá (folios 3 y 4 del documento electrónico titulado 03Pruebas). La accionante nació el 12 de enero de 1960. Registro civil de nacimiento (folios 1 y 2 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[3] Escrito de tutela numerales 5, 6 y 7 (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).

[4] En la escritura se expuso que, por mutuo acuerdo, se disolvió y liquidó la sociedad conyugal que se formó en el contrato de matrimonio. Según el documento, los únicos bienes que hacían parte de la sociedad conyugal consistían en mobiliario o ajuar doméstico, cuyo valor fue estimado en dos millones de pesos ($2.000.000). A cada cónyuge le correspondió la mitad del referido mobiliario. Asimismo, se indicó que no existían bienes adicionales a los ya planteados. La escritura pública núm. 3002, suscrita ante la Notaría 10 de Bogotá. (folios 45, 46 y 47 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA). El acto de liquidación consta en la anotación final del registro civil de matrimonio (folios 3 y 4 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[5] Registro civil de defunción, Notaría 32 de Bogotá (folio 5 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[6] Escrito de tutela, numerales 10 y 11 (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).

[7] Escrito de tutela, numeral 13 (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).

[8] Escrito de tutela, numerales 12 y 14 (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).

Amparo Herrera Calderón,[9] a quien procedió a internar en el Centro de Rehabilitación Terapéutico Talita Cumi. Una vez terminó el ciclo de rehabilitación, el Centro contactó a la familia de la señora Herrera Calderón. La accionante señaló que su familia manifestó *"no querer hacerse cargo, relacionarse o tener conocimiento de algo referente con ella."*[10] Ante esta situación, según la solicitud de tutela, el señor Bunch decidió acogerla en la Fundación El Pacto. Le dio la oportunidad de desempeñarse como voluntaria en una casa de rehabilitación femenina, donde vive hoy en día y recibe como apoyo vivienda y manutención.

1.1. Primera solicitud de la pensión de sobrevivientes

6. Indicó la actora que, en 2017, tras indagar sobre el trámite del *"bono pensional"*,[11] producto de los años que trabajó, tuvo conocimiento de que podía acceder a la pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su esposo. Presentó una primera solicitud en ese sentido el 14 de junio de 2017.[12] Sin embargo, el 21 de julio de 2017, Colpensiones negó dicho reconocimiento.[13] En resumen, para la entidad, la anotación que da cuenta de la liquidación de la sociedad conyugal en el registro civil de matrimonio *"desvirtúa"* la convivencia de la señora Herrera Calderón con su esposo.[14]

7. La accionante argumentó que las razones de Colpensiones resultan *"incomprensibles, contradictorias e inclusive caprichosas."* Para sostener tal señalamiento, resaltó que la misma resolución sostiene en sus consideraciones que el Equipo Investigador de Colpensiones estableció que se comprobó la veracidad de las afirmaciones de la solicitante a partir de las pruebas que obraban en el expediente. Asimismo, dicho equipo concluyó que *"se estableció que el señor Luis Fernando Garcés y la señora Luz Amparo Herrera Calderón, convivieron desde el 10 de mayo de 1990 hasta el 24 de*

---

[9] Escrito de tutela, numeral 15 (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).
[10] Escrito de tutela, numeral 16 (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).
[11] Al respecto, se aclara que en el escrito de tutela la accionante indicó que indagó en Colpensiones sobre el trámite de un *bono pensional*, pero en las pruebas que remitió la demandante el 3 de junio de 2021 se observa que solicitó la devolución de saldos ante Colfondos.
[12] Formato de solicitud de prestaciones económicas (documento electrónico titulado GRP-FSP-AF-2017_6177249-20170614101320.pdf).
[13] Además de las conclusiones que se resumen en el cuerpo de la presente sentencia, mediante la Resolución SUB 131783 del 21 de julio de 2017, la Subdirección de Determinación IX (A) de Colpensiones expuso que (i) el señor Córdoba acreditó 1.415 días laborados, correspondientes a 202 semanas. (ii) La prestación debe estudiarse en vigencia de la Ley 100 de 1993, por ser esta la norma vigente a la fecha del fallecimiento. (iii) De acuerdo con el concepto jurídico BZ_2015_57672865 del 25 de junio de 2015, la entidad acudió en el trámite de la señora Herrera a la investigación administrativa como medio probatorio, en la medida que pasaron más de cinco años desde la fecha de muerte del cotizante y la solicitud. La Entidad concluye que (iv) la Subdirección de Determinación del Derecho de la Dirección de Prestaciones Económicas de Colpensiones "*procede a despachar de manera desfavorable la solicitud elevada por la señora HERRERA CALDERON LUZ AMPARO, pues no logró demostrar el requisito de convivencia establecido en el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993"*. Resolución visible en folios 27 al 31 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2017_6177249-20170721010444.pdf.
[14] Resolución SUB 131783 del 21 de julio de 2017 (visible en folios 27 al 31 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2017_6177249-20170721010444.pdf).

agosto de 1994, fecha de fallecimiento del causante. Por consiguiente, se acredita la convivencia según la Ley 100 de 1993."[15] No obstante, destaca la demandante, Colpensiones concluyó en el acto administrativo:

> "Que la convivencia alegada por la solicitante se desvirtúa con la nota marginal registrada en su registro civil de matrimonio; adicional a esto, no cuenta con elementos probatorios que demuestren la relación con el fallecido en los últimos dos años anteriores al deceso."[16]

8. La entidad agregó *"[q]ue el equipo de investigación de Colpensiones no indagó sobre la nota marginal en el registro de matrimonio."*[17]

9. El 14 de agosto de 2017, la señora Herrera Calderón presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución mencionada. Expresó su desacuerdo con el acto administrativo. Solicitó que fuera revocado y que se le concediera el derecho a la pensión de sobrevivientes.[18] Colpensiones resolvió el recurso de reposición y confirmó el acto administrativo que negó la pensión. Insistió en que, en su concepto, *"no existen pruebas suficientes que acrediten la convivencia de la solicitante con el causante durante los últimos dos años de vida de este último, por cuanto se evidencia liquidación conyugal inscrita en el registro civil."* Agregó que

> "si bien el resultado de la investigación administrativa realizada por la entidad [arrojó] un resultado favorable a favor de la solicitante, también lo es que para la realización de la misma, no existió material probatorio contundente y declarativo de la convivencia entre la solicitante y el causante, por cuanto la primera no cuenta con material fotográfico que acredite dicha unión, así como tampoco se cuenta con pruebas testimoniales que acrediten dicha unión."[19]

---

[15] *Ibídem.*
[16] *Ibídem.*
[17] *Ibídem.*
[18] En los hechos del recurso de reposición y en subsidio de apelación, la apoderada de la accionante manifestó "*que si la intención de la pareja era el divorcio de una vez lo hubieran hecho, pues el código civil señala que los efectos del divorcio lleva a la disolución de la sociedad conyugal, y en el caso que nos ocupa el vínculo siguió vigente (…) la liquidación de la sociedad conyugal lo hicieron en razón a que el bien era de la familia CÓRDOBA GARCÉS y era una forma de proteger el bien, y que los cónyuges lo hicieron por solicitud de la familia del causante (…) que es claro que la ley permite la liquidación de la sociedad conyugal por mutuo acuerdo, sin que ello implique la cesación de efectos civiles o el divorcio (…) que conforme a lo anteriormente expuesto, la Administradora Colombiana de Pensiones comete vía de hecho al negar la prestación de sobrevivientes a mi prohijada, pues es claro que con la investigación administrativa quedo demostrado que mi prohijada convivió con el señor Córdoba Garcés más de cuarto (4) años."* Recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del acto administrativo No. SUB 131783 del 21 de julio de 2017 (visible en folios 32 al 36 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-REP-AF-2017_8470267-20170814045021.pdf).
[19] Resolución SUB 194570 del 14 de septiembre de 2017 (visible en folios 37 al 43 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2017_8470267-20170914113117.pdf).

10. La entidad tomó la misma decisión al resolver el recurso de apelación. Indicó que (i) de algunas declaraciones juramentadas existentes en el expediente administrativo no se logra extraer la convivencia durante los dos últimos años anteriores al fallecimiento del causante; (ii) la peticionaria aseguró no tener ninguna fotografía de su convivencia con el causante ni contar con información de familiares del causante; y (iii) para la realización de la investigación administrativa no existió material probatorio contundente y declarativo de la convivencia entre la solicitante y el causante. En este sentido, concluyó que el acto administrativo impugnado se encontraba ajustado a derecho.[20]

1.2. Segunda solicitud de la pensión de sobrevivientes

11. A raíz de lo anterior, la accionante inició la búsqueda de testimonios que apoyaran su solicitud y confirmaran la convivencia con su esposo.[21] En dicha búsqueda obtuvo los testimonios de Andrés Augusto Bunch López,[22] representante legal de la Fundación El Pacto; Eunice Cardozo Rodríguez;[23] y Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister, esposo de la hermana del cónyuge de la actora y uno de los médicos tratantes del causante.[24] De estos testimonios, los

---

[20] Resolución DIR 16473 del 27 de septiembre de 2017 (visible en folios 44 al 46 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2017_8470267_2-20170927032744.pdf).

[21] Así lo manifestó en el escrito de tutela (documento electrónico titulado 02Escrito de Tutela).

[22] El señor Bunch rindió declaración juramentada ante la Notaría 71 de Bogotá el 12 de marzo de 2019. Manifestó conocer a la señora Herrera, a quien recogió en enero de 2003 en un hospital mientras vivía en la calle. La conocía desde 1997; ella le había pedido ayuda para enfrentar su adicción al alcohol y otras sustancias. Expuso que ella fue la primera mujer en iniciar un proceso de rehabilitación en la fundación y después de seis meses decidió iniciar una nueva vida. Sin embargo, tiempo después la vio deambulando por las calles de Bogotá, en medio de cartones y bolsas de basura. Entre 1998 y 2003 la señora Herrera atravesó por todo tipo de situaciones en medio del alcohol, las drogas y la mendicidad, y sufrió todo tipo de ultrajes y abusos. Su familia suspendió el contacto con ella debido a su situación. En 2003 la señora Herrera culminó su proceso de rehabilitación y, dado que no tiene contacto con su familia, actualmente realiza un voluntariado en la fundación, pero no recibe sueldo; el centro cubre sus necesidades como retribución a su voluntariado. Por último, manifestó que la señora Herrera nunca supo que tenía derecho a una pensión *"excepto que al punto de sus 60 años cuando le entregaron un pequeño bono pensional se dio cuenta que tenía dicho derecho y por el cual hoy reclama para su tercera edad ya que no todo el tiempo podrá desempeñar las actividades que realiza en el diario vivir dentro de la Fundación."* (folios 17 al 22 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[23] La señora Eunice Cardozo Rodríguez rindió declaración juramentada en la Notaría 1 de Pitalito (Huila) el 29 de marzo de 2019. Señaló que conoce a la señora Herrera desde 1992, cuando entablaron una amistad. Indicó que la señora Herrera le hablaba sobre su esposo, que vivían juntos y que no tenían hijos. También le contó que tenía problemas de alcoholismo y era adicta al cigarrillo. Expuso que la familia del esposo de la señora Herrera le solicitó a esta última firmar capitulaciones en 1992, a lo cual ella accedió (a partir de las pruebas, la Sala verificó que la pareja liquidó la sociedad conyugal antes de la muerte del señor Córdoba). Según su declaración, la señora Herrera estuvo pendiente de su esposo durante el tiempo que convivieron; lo acompañaba a sus controles médicos y lo llevaba a urgencias cuando era necesario. También indicó que desde 1995, la señora Herrera tuvo episodios seguidos de embriaguez que la condujeron ser habitante de calle. Planteó que en varias oportunidades la señora Herrera la buscaba para pedirle ayuda para comer, comprar medicamentos o dinero. En 2003 la dejó de ver. No obstante, en 2004 reapareció tras su proceso de rehabilitación. Por último, relató que la señora Herrera reside en una finca de la Fundación El Pacto, donde está a cargo del mantenimiento, limpieza, manejo de casa para la comunidad y también es facilitadora de procesos de rehabilitación. (folios 24 y 25 del cuaderno 03Pruebas).

[24] El señor Moreno, en oficio dirigido a Colpensiones fechado el 25 de febrero de 2019, manifestó que como médico especialista en gastroenterología trató *"varios episodios y crisis ocasionadas por el avanzado estado de* (sic) *cirrótico del hígado por ingesta de licor del señor LUIS FERNANDO CORDOBA GARCES* (…) *cuando contrajo matrimonio con la señora LUZ AMPARO HERRERA CALDERON* (…) *ya LUIS*

dos últimos dieron cuenta del matrimonio de la señora Herrera Calderón con su esposo, de la convivencia ininterrumpida entre ellos por lo menos desde la fecha de su matrimonio hasta la muerte del señor Córdoba y del cuidado que la accionante le prestó a su cónyuge durante su enfermedad. Los dos primeros testigos, adicionalmente, relataron la historia de adicciones de la actora y la manera como esta la llevó a ser habitante de calle. El último testimonio, además, explicó que la señora Herrera Calderón dependía económicamente de su esposo.

12. Una vez obtuvo tales pruebas, la accionante acudió nuevamente a Colpensiones en mayo de 2019, con el fin de solicitar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y, en ese sentido, la revocatoria del acto administrativo que ya la había negado.[25] Colpensiones negó tal solicitud.[26] Argumentó que, tras realizar una investigación administrativa, no se acreditó la veracidad de las pruebas aportadas y *"no fue posible confirmar la convivencia"* entre la solicitante y su esposo, *"debido a que no fue posible entrevistar a la solicitante teniendo en cuenta que al indagar con la abogada de la misma refiere no tener números de contacto de la solicitante ni dirección, refiriendo que la solicitante se encuentra hospitalizada."*

13. Agregó que "*en conversación con los declarantes de extra proceso [sic] dos de ellos refieren no haber conocido al causante y al indagar con el señor Ernesto Joaquín Moreno quien fue familiar del causante refiere no dar información."* Mencionó, de nuevo, como parte de su argumentación, la nota marginal sobre la liquidación de la sociedad conyugal, existente en el registro civil de matrimonio. Tras esta decisión, la apoderada de la accionante presentó un documento en el que informó a Colpensiones que la señora Herrera Calderón ya había salido del hospital y suministró sus datos de contacto.[27]

FERNANDO CORDOBA GARCES tenía pronostico fatal si consumía licor, sin embargo, a lo largo de su matrimonio (…) *tuvo varias entradas de urgencia al Hospital y siempre lo hizo acompañado de su esposa hasta que falleció (...). Doy fe de su convivencia durante cuatro años y medio de matrimonio ya que fui cuñado de él. Al casarme con su hermana MARIA ANGELA CORDOBA GARCES* (…). *A lo largo de este periodo de tiempo nos encontrábamos en reuniones familiares, cumpleaños, festividades navideñas y eventos en casa de mis suegros* (…)*."* (folio 11 del documento electrónico titulado 03Pruebas). Adicional a lo anterior, el señor Moreno declaró ante la Notaría 42 de Bogotá el 6 de marzo de 2019. En su declaración indicó que conoce a la señora Herrera de vista, trato y comunicación desde hacía 29 años y que le consta que ella convivió con su esposo en virtud del vínculo del matrimonio, por lo que compartió con él *"techo, lecho y mesa"* de forma continua y vigente desde el 10 de mayo de 1990. Relató que la convivencia se dio de manera ininterrumpida, continua y se mantuvo vigente desde la fecha mencionada, hasta el fallecimiento del señor Córdoba el 24 de agosto de 1994. Asimismo, expresó que la señora Herrera dependía total y económicamente de su cónyuge y que no existen más personas con igual o mejor derecho para reclamar (folios 12 y 13 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[25] En escrito con radicado 2019_684329 del 24 de mayo 2019 (documento electrónico titulado 2019-08-17_-ANEXOS), también se encuentra el formato de solicitud de prestaciones económicas diligenciado (documento electrónico titulado GRP-FSP-AF-2019_6843829-20190524104940.pdf).

[26] Resolución SUB 248980 del 11 de septiembre de 2019 (documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2019_6843829-20190911085605.pdf).

[27] Documento aportado por Colpensiones en respuesta al auto de pruebas proferido por la Magistrada ponente (documento electrónico titulado GEN-COM-CO-2019_12559485-20190917012927).

14. La señora Herrera Calderón presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la nueva resolución.[28] En un documento posterior, la apoderada dio alcance al recurso para aportar un testimonio del hermano del esposo de la actora.[29] En declaración juramentada, el cuñado de la accionante indicó que dio fe *"de la convivencia durante cuatro años y medio"* de su hermano y la demandante.[30] Colpensiones confirmó su decisión al decidir ambos recursos. En sus actos administrativos, estableció que, tras adelantar dos investigaciones administrativas, no encontró acreditada la convivencia de la señora Herrera Calderón con su esposo, por lo que no hay lugar a considerarla beneficiaria de la pensión de sobrevivientes.[31] La entidad señaló que, en la medida que las declaraciones juramentadas no indican *"siquiera una dirección donde convivió la pareja en el periodo de tiempo alegado"*, la solicitud no puede prosperar, pues no podría realizar el trabajo de campo correspondiente. Además, sostuvo que tampoco se indicó una dirección de residencia de la señora Herrera Calderón, para *"intentar realizar nuevamente las entrevistas."*[32]

1.3. Tercera solicitud de la pensión de sobrevivientes

15. La accionante solicitó la pensión por tercera vez en febrero de 2020.[33] En esta oportunidad, después de plantear los hechos anteriormente enunciados, expresó su inconformidad con las respuestas de Colpensiones en los trámites anteriores. La pensión fue negada de nuevo. Mediante la resolución respectiva, Colpensiones insistió en sus argumentos, como se resume a continuación. La entidad manifestó haber ordenado una investigación administrativa a partir de la cual concluyó (i) que no se acreditó el contenido y la veracidad de la solicitud después de analizar las pruebas; (ii) que no se logró confirmar que el señor Córdoba y la accionante hayan convivido por el periodo manifestado por la señora Herrera Calderón; (iii) que no se aportaron testimonios de

---

[28] Recurso de reposición y en subsidio apelación (folios 58 al 67 del documento electrónico titulado 03 Pruebas).

[29] Escrito con radicado 2019_14057431 (visible en folios 68 al 69 del documento electrónico titulado 03 Pruebas y en el documento electrónico titulado GEN-COM-CO-2019_15705028-20191122085632.pdf).

[30] En declaración rendida ante la Notaría 21 de Bogotá el 5 de noviembre de 2019, el hermano del señor Córdoba indicó: *"doy fe de la convivencia durante cuatro años y medio de mi hermano LUIS FERNANDO CÓRDOBA GARCÉS con cédula de ciudadanía No. 19.058.183 de Bogotá, y la señora LUZ AMPARO HERRERA CALDERÓN con cédula de ciudadanía No. 51.673.495 de Bogotá, en virtud de su matrimonio realizado el día 10 de mayo de 1990 en la Notaria 10ma., y que consta en el registro civil No. 1306015. Convivencia que sostuvieron hasta el día del fallecimiento de Luis Fernando el 24 de agosto de 1994 en Bogotá"* (folio 51 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[31] El recurso de reposición fue resuelto mediante Resolución SUB 311957 del 14 de noviembre de 2019 (visible en folios 71 al 75 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2019_14057431-20191114104135.pdf). Por su parte, el recurso de apelación fue decidido a través de Resolución DPE 15176 del 23 de diciembre de 2019 (visible en folios 76 al 83 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2019_14057431_2-20191223051357.pdf).

[32] Resolución DPE 15176 del 23 de diciembre de 2019 (visible en folios 76 al 83 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2019_14057431_2-20191223051357.pdf).

[33] Escrito con radicado 2020_2593665 del 25 de febrero de 2020 (folios 84 al 141 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

familiares del causante que certificaran la convivencia entre los implicados; (iv) que no se pudo desarrollar la labor de campo para validar con declaraciones de vecinos donde se dio la supuesta convivencia entre la pareja; (v) que en los testimonios aportados por la accionante no se evidenció que ella hubiera convivido los últimos años de vida con el causante; y (vi) que no fue posible confirmar la convivencia, debido a que no fue posible entrevistar a la accionante, ya que su abogada manifestó no tener números de contacto, pues se encontraba hospitalizada.

16. En este sentido, indicó que:

> "(…) no basta con demostrar la convivencia material, sino que la misma está dotada de los elementos señalados por la Corte, para que la convivencia se entienda como vida marital entre el causante y la solicitante, siendo esta valoración emanada de la investigación administrativa efectuada, la razón para proceder a negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, toda vez que no obran nuevas pruebas a las que ya se encuentran en el expediente administrativo." (Énfasis añadido).[34]

17. La accionante presentó de nuevo recurso de reposición y en subsidio de apelación.[35] Colpensiones confirmó su decisión ante los dos recursos. Citó las investigaciones administrativas, reiteró las conclusiones que la entidad extrajo de ellas y señaló que la actora no cumple los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes.[36]

2. Solicitud de la acción de tutela

18. Con base en lo anterior, la accionante promovió la acción de tutela el 24 de septiembre de 2020. Solicitó que se protejan sus derechos fundamentales y que, en consecuencia, se ordene a Colpensiones (i) que realice una valoración completa y adecuada de todo el material probatorio aportado por ella, conforme a los principios del debido proceso; y (ii) que reconozca y pague de forma inmediata la pensión de sobrevivientes por cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993.

---

[34] Resolución SUB 69471 del 12 de marzo de 2020 (visible en folios 102 al 108 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GEN-DOA-DA-2020_9702226-20200929021443).
[35] Escrito del 18 de marzo de 2020, radicado 2020_374397 (folios 109 al 121 del documento electrónico titulado 03Pruebas).
[36] Colpensiones decidió el recurso de reposición por medio de Resolución SUB 90433 del 13 de abril de 2020 (visible en folios 122 al 128 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GEN-DOA-DA-2020_9702226-20200929021444.pdf). La apelación la resolvió mediante Resolución DPE 7021 del 28 de abril de 2020 (visible en folios 129 al 135 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GEN-DOA-DA-2020_9702226-20200929021446.pdf). En este último acto administrativo, la entidad argumentó que entre la señora Herrera y el señor Córdoba no se acreditó convivencia dentro de los últimos cinco años.

3. Respuesta de Colpensiones a la acción de tutela[37]

19. Colpensiones pidió desestimar la acción de tutela y declarar su improcedencia por carencia actual de objeto por hecho superado. Para ello, después de exponer el trámite del derecho de petición, su procedencia y la oportunidad para la presentación de los recursos contra la entidad, manifestó que el acto administrativo que negó la tercera solicitud de la señora Herrera Calderón quedó en firme una vez fueron notificadas las decisiones sobre los recursos interpuestos.[38] Esta circunstancia, en concepto de la entidad, equivale al fenómeno jurídico del hecho superado, por lo que la acción de tutela carece de objeto.

4. Trámite de instancias y decisiones judiciales objeto de revisión

20. ***Sentencia de primera instancia***. El Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá (Sección Cuarta), mediante sentencia del 8 de octubre de 2020, decidió declarar improcedente la acción de tutela. Argumentó que dicho mecanismo no se puede utilizar de manera alternativa para lograr el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. Consideró que la actora dispone del proceso ordinario laboral para tramitar sus pretensiones. Adicionalmente, anotó que la entidad accionada dio respuesta a todas las solicitudes de la actora.[39]

21. ***Impugnación***. El 15 de octubre de 2020 la demandante impugnó el fallo de primera instancia. A su juicio, el mismo no tuvo en cuenta la situación precaria en la cual se encuentra a raíz del fallecimiento de su esposo. Argumentó, por lo tanto, que otro medio de defensa resultaría ineficaz en sus circunstancias, por ser un sujeto de especial protección constitucional. Esto debido a que no cuenta con medios económicos para sostenerse, ni con vivienda propia. Se considera una persona en estado de vulnerabilidad dados sus antecedentes y alteraciones de salud mental y física que padece como consecuencia de sus adicciones. Argumentó que lo que quedó claro es la victimización y revictimización contra ella, pues a la fecha nuevamente es víctima por el abandono estatal, el cual ya había vivido cuando fue habitante de calle y no pudo *"acceder a una reinserción social."*

22. También, en la medida que el fallo mencionó que ella solicitó la pensión solo hasta 2017 a pesar de que su esposo murió en 1994, manifestó que ello obedeció a su ignorancia, pero que ese derecho es fundamental y la ley y la jurisprudencia han determinado su imprescriptibilidad. Agregó que, en su concepto, Colpensiones actuó de manera negligente al desconocer las declaraciones aportadas, pruebas por las cuales trabajó durante más de tres

[37] Respuesta de Colpensiones a la acción de tutela promovida por Luz Amparo Herrera Calderón (documento electrónico titulado 10Contestación Colpensiones).
[38] Esto, según el Artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).
[39] Fallo de primera instancia (documento electrónico titulado 17FalloTutela).

años para recaudar y demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley para acceder a una pensión de sobrevivientes.[40]

23. ***Sentencia de segunda instancia***. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección 7), mediante sentencia del 26 de noviembre de 2020, decidió confirmar el fallo de primera instancia. En primer lugar, argumentó que la actora debe agotar los procedimientos judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar vía acción de tutela, ya que esta solo procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

24. En segundo lugar, indicó que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez pues el señor Luis Fernando Córdoba Garcés falleció el 24 de agosto de 1994 y fue en el 2017, casi veintitrés años después, que la accionante acudió a hacer las respectivas solicitudes para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Para justificar esto, sostuvo que la accionante no está en los supuestos en los que la Corte Constitucional ha establecido que se puede justificar la tardanza en acudir a la acción de tutela, pues (i) desde el 2004 la accionante se encuentra en la Fundación El Pacto como voluntaria, pero no señaló las razones ni hechos de fuerza mayor o caso fortuito que le impidieron ejercer las acciones judiciales para obtener la pensión de sobrevivientes en el lapso entre 2004 y 2017; (ii) la demandante no explicó *"en forma sumaria"* por qué la negativa de Colpensiones vulneró su derecho a la pensión de sobrevivientes; y (iii) de las pruebas no se puede inferir que la acción de tutela no se instauró en un plazo razonable debido a una situación de debilidad manifiesta que se haya prolongado durante los veintiséis años que habían transcurrido desde el fallecimiento del señor Córdoba.[41]

5. Actuaciones realizadas durante el trámite de revisión ante la Corte Constitucional

25. En Auto del 10 de mayo de 2021, la Magistrada sustanciadora decretó una serie de pruebas con el objetivo de recaudar información y documentos que le permitieran a la Sala tener un conocimiento más amplio del caso. Solicitó a la accionante información sobre sus circunstancias actuales de vida, su relación con su cónyuge fallecido y le preguntó si ha acudido a la Jurisdicción Ordinaria para exigir el reconocimiento de la pensión. Por su parte, le pidió a Colpensiones copia de los expedientes administrativos correspondientes a las peticiones de la señora Herrera Calderón, así como detalles de las razones por las que decide adelantar una investigación administrativa al estudiar la solicitud de una pensión. Adicionalmente, la Magistrada le preguntó a la entidad si hay beneficiarios del señor Córdoba que hayan obtenido la pensión

[40] Escrito de impugnación (documento electrónico titulado 19MemoraolImpugnación).
[41] Fallo de segunda instancia (documento electrónico titulado 23FalloDeSegundaInstancia).

de sobrevivientes y si le ha reconocido alguna prestación económica a la señora Herrera Calderón.[42]

5.1. Respuesta de la accionante al auto de pruebas

26. La señora Herrera Calderón dio respuesta a la solicitud de información el 3 de junio de 2021.[43] Relató que su relación con el señor Luis Fernando Córdoba inició en 1989 cuando se conocieron en un centro de rehabilitación.[44] Señaló que es ingeniera química, pero que no ejerció su profesión de manera continua inicialmente por sus problemas de adicción y durante el matrimonio porque sus suegros preferían que se dedicara al cuidado de su esposo mientras que ellos asumían la manutención de ambos. Aclaró que, tras la muerte de su esposo, ella regresó a vivir con su madre y dos hermanos, pero que dejó de tener contacto con su familia desde 1998. En esa fecha dejó su hogar, pues según indicó, su familia no la aceptó más como resultado de sus adicciones. Por esta razón, terminó viviendo en la calle y llegó a dedicarse al trabajo sexual. Desde ese momento, perdió cualquier contacto con su familia. Durante este tiempo sostuvo haber sido víctima de todo tipo de abusos, dolor, soledad y ruina.

27. La accionante agregó que padece de migrañas severas, colesterol y triglicéridos altos y que fue diagnosticada con esquizofrenia crónica. Por su situación económica, afirmó que no puede suplir todos los medicamentos ni la dieta balanceada que requiere.[45] Según informó ella en su relato y señaló el representante legal de la Fundación El Pacto en un certificado que se adjuntó, la institución se encuentra en quiebra, ya que dejó de recibir muchas de las donaciones que percibía como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Si no se retoman las ayudas, el representante legal afirmó que la liquidación

---

[42] En específico, a la accionante se le solicitó completar la información referente a (i) la relación sentimental con el señor Luis Fernando Córdoba Garcés; (ii) la relación actual con su núcleo familiar; (iii) su vida laboral y el bono pensional que solicitó en el año 2017; (iv) su situación socioeconómica actual; y (v) si ha acudido a la Jurisdicción Ordinaria para obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Por su parte, a Colpensiones se le solicitó (i) precisar si hay beneficiaros de la pensión del señor Córdoba; (ii) aclarar en qué consisten las investigaciones administrativas que realiza la entidad; (iii) remitir la copia de la integralidad de los trámites administrativos correspondientes a la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes elevada por la accionante; (iv) remitir copia de la historia laboral de la señora Luz Amparo Herrera; y (v) precisar si la entidad le ha reconocido alguna prestación económica a la demandante.

[43] Documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA.

[44] En las pruebas aportadas por la accionante y el escrito de tutela hay diferencias sobre cuándo empezaron las adicciones de la accionante, pues en las pruebas aportadas indicó que su alcoholismo comenzó a los diecisiete años y en el escrito de tutela manifestó que fue durante su matrimonio. Asimismo, mientras que en las pruebas aportadas relató que con anterioridad a su matrimonio ya había sido habitante de calle, en el escrito de tutela expresó que fue en 1998 cuando atravesó por esa situación.

[45] La historia clínica aportada por la accionante refiere que tiene depresión y que padece de migrañas. En historia clínica psiquiátrica del año 2018, se indicó "*I:D/esquizofrenia paranoide- T. esquizoafectivo -Migraña Trastorno delirante cónico. -Migraña. -Trastorno por consumo de sustancias. Rasgos de personalidad paranoide. – sin Red de apoyo."* (folios 15 al 31 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA).

de la fundación se tenía prevista para el 30 de junio de 2021, lo cual implicaría cerrar la sede donde vive la señora Herrera Calderón.[46]

28. La actora precisó que Colfondos le devolvió en 2017 los saldos existentes en su cuenta de ahorro individual.[47] Donó la mitad del monto que recibió a la Fundación El Pacto. Por último, indicó la accionante que el 22 de abril de 2021 radicó demanda ordinaria ante los jueces laborales, con el fin de que le sea reconocido su derecho. Resaltó que la situación que atraviesa actualmente la Fundación El Pacto la somete a perjuicio irremediable, pues ella (i) no ha podido suplir sus necesidades más básicas de forma correcta; (ii) no ha podido acceder a los tratamientos psiquiátricos y de atención médica que requiere; y (iii) se encuentra en peligro de quedarse sin un lugar donde vivir.

Respuesta de Colpensiones al auto de pruebas

29. Colpensiones remitió oficio para dar respuesta al auto de pruebas, al cual adjuntó 139 archivos correspondientes a la copia digital de la integridad de los trámites administrativos de las solicitudes de la señora Herrera Calderón, así como copia de la historia laboral de la accionante.[48] Por un lado, aclaró que el señor Córdoba no recibía prestación alguna, que no se ha reconocido la pensión de sobrevivientes a ningún beneficiario y que tampoco obraba en el momento otra solicitud en trámite. Tampoco ha reconocido prestaciones económicas de ningún tipo a la señora Herrera Calderón.

30. Por otro lado, explicó que la investigación administrativa es un procedimiento para comprobar, a través de pruebas oficiosas, hechos y situaciones alegadas en un trámite administrativo de la entidad. Se lleva a cabo cuando no hay certeza para resolver una petición de una pensión. Precisó

[46] La accionante incluye un anexo en el cual el señor Andrés Augusto Bunch López, representante legal de la Fundación El Pacto, manifestó que por su insolvencia económica la fundación no pudo seguir cumpliendo la regulación aplicable a las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS). También indicó que la fundación proveía el dinero para que la señora Herrera pagara su salud, pero debido a la difícil situación económica, desde hace un año y medio ella debió afiliarse al régimen subsidiado. En el año en curso solo le han podido brindar un monto inferior a medio salario mínimo legal mensual vigente en dos ocasiones (folios 33 y 34 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA).

[47] Historia laboral expedida por Colfondos y escrito del 8 de marzo de 2017 expedido por la misma entidad (folios 9 al 14 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA).

[48] Documento electrónico titulado Respuesta2021_5466815_2021_5_26_9_36. Posteriormente, el viernes 23 de julio de 2021, después de que fue registrado el proyecto de fallo, Colpensiones remitió un nuevo oficio a la Corte Constitucional del cual se resaltan los siguientes argumentos adicionales a los indicados en la respuesta del auto de pruebas: (i) expuso que la edad de la accionante es insuficiente para efectuar el estudio de fondo, pues en su concepto, la actora no cuenta con la edad requerida para ser una persona perteneciente al grupo poblacional del adulto mayor; y (ii) manifestó que, a su juicio, la acción instaurada por Luz Amparo Herrera Calderón no cumple con el juicio de procedencia para casos de reconocimiento de pensiones de sobrevivientes. Lo anterior, debido a que, según lo considera, la accionante no pertenece a un grupo de especial protección constitucional ni se encuentra en algún supuesto de riesgo; la carencia del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes no afecta a la demandante en la satisfacción de sus necesidades básicas; la actora no dependía ni depende económicamente del causante; y adicionalmente no tuvo una actuación diligente en la medida en que dejó transcurrir más de veintiséis años para iniciar la actuación administrativa ante Colpensiones.

que las investigaciones administrativas se desarrollan a través de diferentes mecanismos y herramientas probatorias (pruebas dactiloscópicas, grafológicas, biométricas, labores de campo, entrevistas, entre otras). No se realizan investigaciones administrativas en todos los casos. El procedimiento mencionado se lleva a cabo a través de un tercero y tiene el objetivo de evitar la expedición de un acto administrativo que, después de emitido, deba ser revocado directamente por incurrir en imprecisiones o errores. En el caso de la señora Herrera Calderón existen dos investigaciones con informe y resultados.[49]

31. Ahora bien, la Sala destacará los documentos relevantes de la copia digital de los expedientes administrativos que Colpensiones remitió. En primer término, en los expedientes mencionados, consta declaración juramentada de la señora Herrera Calderón, donde indica que estuvo casada con el señor Luis Fernando Herrera por cuatro años y cuatro meses, relación de la cual no hubo hijos; que dependió económicamente de su esposo y que no percibe ingresos económicos.[50] También se encuentran declaraciones juramentadas de los señores Helbert Hely Beltrán Rodríguez y Álvaro Moreno Gómez, amigos de la solicitante. Los dos confirmaron conocer desde hace varios años a la accionante y haber conocido a su esposo. Dieron fe del matrimonio, de que no tuvieron hijos y de que la actora dependía económicamente de su cónyuge.[51]

32. En segundo término, entre los documentos que Colpensiones remitió se encuentran grabaciones de las entrevistas realizadas en el marco de las investigaciones administrativas. A continuación, se resumen tales entrevistas.[52]

33. ***Luz Amparo Herrera Calderón***.[53] La accionante manifestó que su relación con su esposo comenzó en 1988 y que su convivencia inició en 1990 a raíz del matrimonio. Indicó que su esposo era traductor simultáneo y adicionalmente trabajaba en la empresa de su familia. Expuso que ella es una persona

---

[49] En expediente obran dos informes, el primero con radicado 2017_6177249 (COLCO-53212) y el segundo con radicado 2019_6843829 (COLCO-197820), los cuales serán enunciados posteriormente.

[50] Declaración juramentada rendida el 7 de junio de 2017 ante la Notaría Única de Guatavita (Cundinamarca) (el documento electrónico titulado GEN-RCM-CO-2019_6843829-20190524104940.pdf).

[51] Declaraciones juramentadas rendidas el 8 de junio de 2017 ante la Notaría 19 de Bogotá (documento electrónico aportado por Colpensiones titulado 2019-08-17_-_DECLARACIONES_2). Si bien en la documentación hay copia de otras declaraciones las mismas no se incluyeron en este acápite en la medida que ya fueron resaltadas con anterioridad en el acápite de antecedentes.

[52] El 18 de agosto de 2021, después de que se registró el proyecto de fallo, la apoderada judicial de la accionante remitió un memorial denominado "*Pronunciamiento respecto al auto de traslado de 12 de agosto de 2021*" en el cual solicitó que la Corte acceda a las pretensiones de la acción impetrada y, en consecuencia, tutele los derechos vulnerados a su poderdante. (i) Indicó que, contrario a lo que señaló Colpensiones el 24 de julio de 2021, la actora sí es sujeto de especial protección constitucional por su estado de vulnerabilidad, pues la ayuda de la Fundación El Pacto no le alcanza para cubrir la totalidad de sus medicamentos ni la alimentación balanceada que requiere. (ii) Señaló que, frente a la investigación administrativa que realizó Colpensiones, a su juicio, hubo una serie de errores, por un lado, en relación con la entrevista del señor Moreno. Por otro, en la Resolución SUB 311957 de 2019 la entidad omitió evaluar que la señora Herrera presentó un caso de fuerza mayor cuando fue hospitalizada. Documento electrónico aportado por la accionante titulado PRONUNCIAMIENTO AUTO 12 - AGOS – 2021).

[53] Audio titulado 2017-07-04_-_audio_solicitante_Luz_Mparo_Herrera_Calderon pendiente.mp3.

rehabilitada y que presta sus servicios de manera voluntaria en la Fundación El Pacto, donde apoya el proceso de rehabilitación de otras personas.

34. La señora Herrera Calderón relató que cuando su esposo se murió ella tuvo un episodio crítico de alcoholismo y perdió sus pertenencias, incluidos documentos, regalos y fotografías. Resaltó que su estado fue tan crítico que llego a ser habitante de calle, pero que desde hace quince años no consume ninguna sustancia. En su entrevista, la demandante dijo no tener contacto con la familia de su esposo porque, según ella, ambas familias se opusieron al matrimonio y el fallecimiento del señor Córdoba rompió el vínculo con los familiares de este. Indicó que ella firmó unas *"capitulaciones"*[54] porque la familia de su esposo motivó a la pareja a hacerlo.

35. En la actualidad, la accionante manifestó depender económicamente del apoyo que brinda en la Fundación El Pacto, institución que le permite acceder a sesiones de terapia, alimentación y alojamiento, y adicionalmente le entrega mensualmente un monto inferior a medio salario mínimo legal mensual, que no es un sueldo, con el cual cubre sus servicios de salud, adquiere artículos de aseo y, cuando es necesario, viaja a Bogotá, dado que la sede de la Fundación donde vive se encuentra ubicada en un municipio de Cundinamarca. Por último, ante una pregunta sobre el tiempo transcurrido entre la muerte del señor Córdoba y su solicitud de la pensión, señaló que no tenía conocimiento de esa posibilidad hasta que tres meses antes de presentarla un pastor de la Fundación El Pacto le sugirió que lo hiciera.

36. ***Álvaro Moreno Gómez***.[55] Se trata de un amigo de la pareja. Indicó que conoció de la convivencia de la accionante y su esposo desde 1990, fecha en la que se casaron.

37. ***Martín Alonso Rodríguez***.[56] Expresó que conoció a la pareja desde 1990 y que los cónyuges tuvieron una unión estable con muy buena convivencia hasta el año 1994. Indicó que él es el administrador de la finca de la Fundación El Pacto donde vive la señora Herrera Calderón. Expuso que él también es rehabilitado y que, por una coincidencia, se reencontraron en la Fundación; que la actora se desempeña en servicios generales y cocina y que su contraprestación es vivienda y comida.

38. ***Andrés Bunch López***.[57] Insistió en puntos que se encuentran en los testimonios que la señora Herrera Calderón aportó al trámite administrativo.

---

[54] A partir de las pruebas, la Sala verificó que la pareja disolvió y liquidó la sociedad conyugal el 17 de septiembre de 1993. La escritura pública núm. 3002, suscrita ante la Notaría 10 de Bogotá. (folios 45, 46 y 47 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA). El acto de liquidación consta en la anotación final del registro civil de matrimonio (folios 3 y 4 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

[55] Audio titulado 2017-07-04_-_audio_declarante_de_extra_juicio_1_Alvaro_Moreno_Gomez.mp3.

[56] Audio titulado 2017-07-04_-_audio_Testigo_1_Martin_Alonso_Rodriguez_La_Torre.

[57] Audio titulado 2019-09-04_-_Declarante_Andres_Buch.mp3.

Señaló que la Fundación paga el servicio de salud que recibe la accionante y que, entre otras afecciones, su salud mental es delicada como consecuencia de su historia de vida. Reiteró que la señora Herrera no tiene contacto con su familia.

39. ***Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister***.[58] En adición a lo que sostuvo en los testimonios aportados al trámite administrativo, relató que la señora Herrera Calderón y su esposo tuvieron una relación de entre siete y ocho años. Manifestó que conoce a los hermanos del señor Córdoba, pues estuvo casado con su hermana y suministró información a partir de la cual era posible acceder a los datos de uno de ellos.[59]

40. En tercer término, en los expedientes administrativos constan los informes de las investigaciones administrativas que Colpensiones realizó a través de la sociedad Cosinte Ltda. El primer informe[60] señala, en resumen, además de los puntos que se sintetizaron al describir las razones que ofreció Colpensiones para negar la pensión, que la señora Herrera Calderón afirmó no tener ninguna pertenencia de su esposo y que no aportó fotografías de la convivencia. Además, la solicitante dijo que no tenía información de los familiares del causante porque desde un comienzo no tuvieron buenas relaciones.

41. La compañía que realizó el informe sostiene que no realizó trabajo de campo en la residencia de la pareja, pues la actora no aportó la dirección completa del lugar donde vivían y que, al indagar por la nota marginal de la liquidación de la sociedad conyugal, la señora Herrera Calderón *"declaró que por influencia de los familiares de su esposo le obligaron a generar dicha liquidación conyugal (...). Aclarando que no presentaron separaciones de cuerpos continuando con la convivencia con el causante hasta el momento del fallecimiento."*[61] Este informe concluye que "*no se acreditó el contenido y la veracidad de la solicitud presentada."*[62]

42. La Sala anota que del informe referido existe otra versión en el expediente administrativo de Colpensiones. El que fue resumido en el párrafo anterior indica que existió una *"objeción"*, cuya *"fecha de finalización"* fue el jueves 25 de julio de 2019. La versión anterior del informe, que fue radicada el 12 de julio de 2017 en Colpensiones y que, según entiende la Sala, fue la que Colpensiones citó en los actos administrativos que negaron la pensión en el primer trámite realizado, concluyó que *"sí se acreditó el contenido y la veracidad de la solicitud presentada."*[63] Esta versión inicial del informe, que

[58] Audio titulado 2019-09-04_-_Declarante_Ernesto (1).mp3.
[59] Al respecto, se aclara que, como se sintetizó anteriormente, la accionante indicó que la fecha en la que se conoció con el causante fue en el año 1989; podría haber existido una posible imprecisión en la declaración del señor Moreno al expresar que la relación de la pareja tuvo una duración entre siete y ocho años.
[60] Informe visible en el documento electrónico titulado GEN-REQ-IN-2017_6177249-20190725041141.pdf.
[61] *Ibídem*.
[62] *Ibídem.*
[63] Informe con número de radicación en Colpensiones 2017_7182050 del 12/07/2017 (documento electrónico titulado GEN-COM-CO-2017_7182050-20170712033825.pdf).

hizo parte de la motivación de la primera negativa de la entidad accionada, agrega que se estableció que la pareja convivió *"desde el 10 de mayo de 1990 hasta el 24 de agosto de 1994, fecha de fallecimiento del causante. Por consiguiente se acredita convivencia según la ley 100 de 1993."*[64]

43. El informe de la segunda investigación administrativa concluyó que no se acreditó el contenido ni la veracidad de la solicitud de la actora, pues no fue posible confirmar la convivencia entre ella y el causante. Argumentó que no fue posible entrevistar a la señora Herrera Calderón porque su apoderada no pudo brindar información de contacto debido a que la solicitante estaba hospitalizada. Además, señaló que los *"declarantes extra juicio [sic]"* no conocieron al causante y que el señor Ernesto Joaquín Moreno refirió no dar información. El informe indicó que (i) no se entrevistó a la solicitante; y que (ii) contactó a Eunice Cardozo, Ernesto Joaquín Moreno y Andrés Augusto López, pero no fue posible confirmar la convivencia entre la señora Herrera Calderón y el señor Córdoba.[65]

44. El mismo documento cita la entrevista realizada al señor Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister en los siguientes términos:

> "(…) declarante de extrajuicio quien manifestó conocer a la señora Luz Amparo Herrera Calderón, debido a que era la esposa del señor Luis Fernando Córdoba Garcés, quien fue el hermano de su esposa, referir [sic] **que si convivieron por un lapso de 8 años**, de dicha relación no procrearon hijos, **siempre convivieron juntos hasta el momento en que el falleció**, respecto a los familiares del causante refiere no aportarlos del mismo modo se le indagó por números de la solicitante el cual tampoco los aportó."[66] (Énfasis añadido).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

45. La Corte Constitucional es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con los artículos 86 y 241 (numeral 9) de la Constitución Política, y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por las salas de

---

[64] *Ibídem.*
[65] Informe visible en el documento electrónico titulado GEN-REQ-IN-2019_6843829-20190912103113.pdf. Es de resaltar que Colpensiones, en oficio remitido a la Corte Constitucional el 23 de julio de 2021, resaltó que *"se observan tres investigaciones administrativas, de las cuales, en las dos últimas se estableció claramente que no se acreditaban las condiciones de veracidad de las afirmaciones realizadas por la señora Luz Amparo Herrera Calderón respecto a la convivencia con el causante."*
[66] *Ibídem.*

Selección de Tutelas y del reparto hecho en la forma que el reglamento de esta Corporación establece.[67]

2. La acción de tutela de Luz Amparo Herrera Calderón contra Colpensiones es procedente

46. Antes de formular el problema jurídico, la Sala debe analizar la procedencia de la acción de tutela interpuesta por la señora Luz Amparo Herrera Calderón contra Colpensiones. En esta oportunidad se cumplen los todos los requisitos de procedencia por las siguientes razones.

2.1. La acción de tutela cumple el requisito de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva[68]

47. Por un lado, la señora Luz Amparo Herrera Calderón es la persona que ha sido directamente afectada por el no reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la que afirma tener derecho. Presentó la demanda a través de apoderada judicial, como lo permite la normativa que regula el ejercicio del derecho a exigir la protección de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela. La Sala encuentra que el poder cumple los requisitos establecidos en las normas mencionadas: es un poder especial, presentado por escrito, dirigido a un profesional del derecho habilitado para el ejercicio de la profesión. Fue enviado a la dirección de correo electrónico de la apoderada, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 806 de 2020, que el Gobierno nacional expidió como parte de las medidas adoptadas para conjurar los efectos de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19.[69]

---

[67] Como ya se indicó, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de 2021, de la que hicieron parte la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el magistrado Alberto Rojas Ríos, seleccionó el expediente de la referencia mediante Auto del 26 de marzo de 2021, notificado el 16 de abril del mismo año.

[68] En relación con el requisito de legitimación en la causa, el Artículo 86 de la Constitución Política y el Artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter residual, preferente y sumario, cuyo objeto principal es la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que lo solicita directa o indirectamente (legitimación por activa), con ocasión de la vulneración o amenaza que sobre los mismos ha causado cualquier autoridad pública o, excepcionalmente, un particular (legitimación por pasiva). Ver, entre muchas otras, la Sentencia T-335 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[69] Al respecto esta Corporación ha expuesto que cuando el recurso de amparo es interpuesto por el apoderado judicial, se deben cumplir los siguientes requisitos: *"a) debe otorgarse un poder, el cual se presume auténtico –artículo 10 inciso 1 oración 2 del Decreto 2591 de 1991–; b) el poder es un acto jurídico formal, por lo que debe realizarse por escrito; c) el poder debe ser especial; d) el poder no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes a la acción de tutela y; d) el destinatario del acto de apoderamiento solo puede ser un profesional en derecho habilitado con tarjeta profesional*." Sentencia T-093 de 2019. M.P Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido. Ahora bien, dentro del expediente se encuentra el poder especial, amplio y suficiente remitido por la accionante al correo electrónico de la apoderada (documento electrónico titulado 05Poder), bajo los lineamientos del Artículo 5° Decreto 806 de 2020: *"Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento. En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados. Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales."*

48. Por otro lado, la acción de tutela se instauró contra Colpensiones, entidad de carácter público, que presuntamente habría lesionado los derechos fundamentales de la peticionaria.

2.2. La accionante no cuenta con un medio judicial de defensa que resulte idóneo y eficaz en las circunstancias en las que se encuentra, por lo que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección; es decir, se cumple el requisito de subsidiariedad

49. Como lo anotaron las decisiones de instancia en el presente caso, la Corte Constitucional ha indicado que, por regla general, el mecanismo judicial a través del cual se deben exigir derechos pensionales es el proceso ordinario ante los jueces laborales y de la seguridad social. Así, en la medida que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario para exigir la protección de derechos fundamentales, en estos casos procede de manera excepcional, de una parte, como *mecanismo transitorio,* cuando, a pesar de que el demandante dispone de un medio judicial ordinario de defensa idóneo y eficaz, existe un perjuicio irremediable que el juez constitucional debe evitar. En esta situación, el juez constitucional está facultado para adoptar una decisión transitoria que proteja los derechos fundamentales del accionante mientras se adopta una decisión final en el trámite del mecanismo ordinario respectivo. De otra parte, la acción de tutela procede como *mecanismo definitivo,* cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias no es idóneo y/o eficaz,[70] conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia.[71]

50. También, esta Corporación ha expresado que el análisis de procedencia formal se flexibiliza ostensiblemente como un desarrollo del derecho a la igualdad, cuando quien acude al amparo es sujeto de especial protección constitucional o una persona que se encuentra en una posición de debilidad manifiesta (por ejemplo, por su edad, salud o condición económica). Cuando el accionante acude a la acción de tutela para exigir derechos pensionales, es pertinente que el juez encuentre probado un grado mínimo de diligencia de la parte demandante en buscar el reconocimiento del derecho correspondiente a través de los mecanismos a su disposición, así como una afectación a su mínimo vital como consecuencia de la negación del derecho pensional.[72] La tutela no es, en este sentido, un trámite administrativo para saltarse los procedimientos regulares para solicitar una pensión ante las administradoras del Sistema Pensional.

---

[70] Según el criterio de la Corte, *"[u]n proceso judicial es idóneo cuando es materialmente apto para producir el efecto protector de tales derechos y es efectivo cuando está diseñado para protegerlos de manera oportuna."* Sentencia T- 531 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[71] Ver, entre otras, las sentencias SU-005 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. SV. Diana Fajardo Rivera y Alberto Rojas Ríos. SV. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejando Linares Cantillo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz; y T-617 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

[72] Ver, por ejemplo, la Sentencia T-434 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

51. Para la Sala, en el presente caso la acción de tutela procede como mecanismo definitivo, en la medida que el proceso ordinario laboral no es eficaz en las particulares circunstancias de la señora Herrera Calderón. Si bien, en el momento de su culminación, llevaría a una decisión que defina de fondo si la accionante tiene o no derecho a la pensión de sobrevivientes que reclama, la situación de la señora Herrera Calderón y su historia de vida exigen una respuesta pronta y urgente por las razones que se explican a continuación. Esas circunstancias particulares llevan a que sea la acción de tutela, que exige una decisión inmediata, el mecanismo más eficaz a disposición de la actora. Son estas especiales circunstancias de la actora, las que activan de forma excepcional la competencia del juez de tutela para proteger sus derechos fundamentales; se llega a esta conclusión porque la demandante requiere una protección más pronta y urgente que la que le ofrecería el proceso ordinario. Este es el mandato estatutario contenido en el numeral 1 del Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según el cual *"[l]a existencia de dichos medios [de defensa judiciales] será apreciada* ***en concreto****,* ***en cuanto a su eficacia****, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante."* (Énfasis añadido).

52. En primer lugar, la señora Herrera Calderón es un sujeto de especial protección constitucional;[73] su trayectoria de vida la ha llevado a una particular condición de vulnerabilidad, con respecto a la cual el juez de tutela debe ser especialmente sensible. Es una mujer de 61 años que en la actualidad subsiste con la asistencia que una Fundación le presta como reconocimiento a su labor de voluntaria. Es gracias a esta entidad que la señora Herrera Calderón tiene un lugar donde vivir y descansar, y que accede a las condiciones mínimas necesarias para su existencia.

53. La accionante ha experimentado en varios momentos el abandono: una vez murió su esposo, sus adicciones se fortalecieron al punto de llevarla a la habitante de calle; su familia ha sido renuente, según su relato, a mantener el contacto con ella y apoyarla en las situaciones difíciles que le ha traído su vida; antes de la muerte de su esposo, se vio obligada a liquidar su sociedad conyugal, medida que aumentó sus condiciones de vulnerabilidad tras el fallecimiento del señor Córdoba, puesto que limitó su acceso a recursos económicos. En este sentido, negar la procedencia de la acción de tutela por existir otros medios de defensa judicial implicaría también, en cierta medida, el abandono del Estado.

---

[73] Dicho estatus *"se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza."* Sentencia T-167 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

54. La señora Herrera Calderón padece de afectaciones a su salud que se derivan de su historial de adicciones; entre ellas, sufre de esquizofrenia y eventos de migraña. Además, por un lado, según la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), la accionante ha sido reconocida por el Estado como parte de un grupo social vulnerable, para efectos de garantizarle el acceso a programas de políticas sociales.[74] Por otro, se encuentra afiliada al Sistema de Salud a través del régimen subsidiado.[75] Esta información confirma su situación de vulnerabilidad socioeconómica.

55. En segundo lugar, la falta de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes afecta el derecho al mínimo vital de la accionante y sus posibilidades de subsistencia. Si bien tiene acceso a vivienda y alimentación por el que denomina *"voluntariado"* que, según sostiene, realiza en la Fundación El Pacto, no recibe ingresos económicos fijos.[76] La periodicidad con la que la Fundación le entrega un apoyo económico, especialmente dirigido a cubrir su afiliación al Sistema de Salud, se ha disminuido ostensiblemente como resultado de la pandemia del COVID-19. A esto se suma el posible cierre de la sede donde vive, como resultado de la crisis económica de la institución.

56. Los saldos que le fueron devueltos en 2017 como resultado de sus aportes al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad del Sistema General de Pensiones no son suficientes para garantizar su vida en condiciones dignas por siempre.[77] No solo donó una parte significativa del monto que recibió a la Fundación que la ha acogido, sino que, de acuerdo con la información que conoció la Sala, prontamente sus posibilidades de continuar en ese centro de rehabilitación y, por lo tanto, la garantía de su vivienda y alimentación, se verán interrumpidas, ante la situación económica de la Fundación.

57. De hecho, la pensión de sobrevivientes se convierte en este caso en una forma de contribuir a equilibrar la situación de una persona que dependía económicamente del causante. Según indicó la señora Herrera Calderón, la familia de su esposo prefería que ella no trabajara y, en su lugar, garantizar su sostenimiento para que ella se dedicara al cuidado del señor Córdoba.[78] La Sala considera que es clara la importancia de la relación de la accionante con su esposo para efectos de su subsistencia: una vez murió el señor Córdoba, las circunstancias de vida de la señora Herrera Calderón se alteraron de tal

---

[74] Consulta realizada el 8 de junio de 2021 en la base de datos del Sisbén. Los datos de la accionante arrojan como resultado registro C9, *"grupo SISBEN vulnerable."*
[75] Consulta realizada el 8 de junio de 2021 en las bases de datos del RUAF.
[76] Según lo afirmó la accionante, en el transcurso de este año la Fundación solo le ha brindado como apoyo dos mesadas, cada una de menos de medio salario mínimo legal mensual vigente.
[77] Los saldos que le fueron devueltos a la accionante en el año 2017 correspondieron a treinta y seis millones seiscientos setenta y nuevo mil cuatrocientos treinta pesos.
[78] Información visible en folios 35 al 44 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA.

manera, en coexistencia con sus adicciones, que la terminaron llevando a convertirse en habitante de calle.

58. En tercer lugar, la Sala encuentra probada la actuación diligente de la demandante en relación con el trámite administrativo para el reconocimiento de la pensión que solicita. Como se resumió en los antecedentes, la señora Herrera Calderón ha presentado tal solicitud tres veces ante Colpensiones, con el objetivo de suplir las supuestas falencias probatorias que la administradora ha encontrado que imposibilitan el reconocimiento de la prestación económica. Asimismo, la actora presentó en todos los casos los recursos que tenía a su disposición en tal trámite para llamar la atención sobre las razones por las que no estuvo de acuerdo con la negativa de Colpensiones.

59. En consecuencia, debido a las particularidades del caso objeto de revisión, concluye la Sala que el proceso ordinario laboral no resultaría eficaz y, por tanto, la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección, en caso de encontrarse que Colpensiones, en efecto, vulneró los derechos fundamentales de la señora Herrera Calderón. Ahora bien, no desconoce la Sala que la accionante afirmó haber presentado ya una demanda ordinaria ante los jueces laborales y de la seguridad social, por lo que adoptará las medidas que correspondan en la parte resolutiva de la presente sentencia.

2.3. La acción de tutela fue presentada en un término oportuno; es decir, cumple el requisito de inmediatez[79]

60. El tribunal de segunda instancia, además de confirmar el fallo de primera instancia que declaró la acción de tutela improcedente, indicó que *"desde el fallecimiento del causante han transcurrido más de 26 años y solo hace 3 años la demandante empezó a reclamar su derecho pensional; plazos que no resultan razonables por lo que no se cumple con el requisito de inmediatez."* Adicionalmente, planteó que la accionante no cumplió con los siguientes presupuestos, para superar esa supuesta demora en presentar la acción de tutela:

> "i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo, entre otros; ii) cuando la

[79] En atención al Artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela puede promoverse *"en todo momento."* No obstante, debido al carácter inmediato de la protección que persigue, la razonabilidad del plazo transcurrido entre la presentación de la solicitud y el acaecimiento de la vulneración constituye un requisito esencial para su ejercicio. En caso de presentarse lapsos prolongados, se debe observar la existencia de razones suficientes que justifiquen válidamente la tardanza en la activación de la jurisdicción constitucional. De ahí que esta Corporación haya insistido, entre otros aspectos, en la necesidad de flexibilizar el estudio del requisito de procedencia cuando el asunto integre un debate alrededor de la satisfacción de los derechos de un sujeto de especial protección constitucional o que se encuentra en situación de debilidad manifiesta. Ver, por ejemplo, la Sentencia T-335 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

> vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior."[80]

61. Agregó que la accionante no mencionó las circunstancias que le impidieron acudir a la vía judicial en el lapso del 2004 al 2017 para obtener el derecho a la pensión de sobrevivientes.

62. Esta no es una conclusión adecuada según la normativa que rige la acción de tutela. Como lo ha establecido la Corte Constitucional, la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo justo, que resulte razonable según las circunstancias en las que se encuentra la parte accionante y las actuaciones u omisiones que, según argumenta, vulneran o amenazan sus derechos fundamentales. Tal requisito tiene el objetivo de evitar que se desvirtúe la naturaleza célere y urgente de la acción de tutela, o que se termine favoreciendo, a través de ella, la inseguridad jurídica.[81] Igualmente, la Corte ha expresado que el requisito de inmediatez tiene por objeto respetar o mantener la certeza y estabilidad de los actos o decisiones que no han sido controvertidos durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presume la legalidad de sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.[82]

63. Ese plazo oportuno y justo se debe valorar en relación con la actuación u omisión que motiva la acción de tutela. En ningún caso existe un término de caducidad de la acción de tutela o un plazo máximo a partir del cual el juez de tutela pueda entender, en abstracto, que el requisito se incumple. En cambio, el análisis del juez constitucional debe estar estrechamente atado a las circunstancias particulares del caso.

64. En ese sentido, la Sala debe enfatizar que no comparte el análisis que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección 7) efectuó en el presente asunto. La razonabilidad del plazo en que la señora Herrera Calderón presentó la acción de tutela no se puede analizar desde la muerte de su esposo, ya que la muerte de su esposo no motiva la acción de tutela. La señora Herrera Calderón no considera que en ese hecho haya radicado la vulneración de sus derechos fundamentales que, de acuerdo con sus alegatos, Colpensiones ocasionó.

65. En realidad, como se resumió en la sección de antecedentes de esta sentencia, la accionante es clara en que su causa la constituye una serie de

---

[80] Sentencia T-471 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[81] Ver, entre otras, las sentencias T-730 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T- 678 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-610 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo; T-899 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[82] Sentencia T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

actuaciones específicas de Colpensiones a través de las cuales negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. La última de ellas, la Resolución DEP 7021, mediante la cual la entidad negó el recurso de apelación que la señora Herrera Calderón presentó en el trámite de su tercera solicitud, se produjo el 28 de abril de 2020. Entre esta actuación y la presentación de la acción de tutela (24 de septiembre de 2020[83]) transcurrieron cinco meses.

66. La Sala considera que este término es justo y razonable. Resulta proporcional después de que la señora Herrera Calderón intentó atender los requerimientos de Colpensiones en tres ocasiones diferentes y agotó los recursos de los que disponía en el trámite administrativo en esas tres oportunidades. Además, la Sala reprocha que el tribunal de instancia no haya aplicado los criterios que, según indicó, podrían haber flexibilizado su estudio de inmediatez, ante un caso de clara vulnerabilidad de la parte accionante. Como ya se dijo, en la medida que la presunta vulneración de los derechos de la actora no se deriva de la muerte de su esposo, este no es el hecho pertinente para analizar el requisito de inmediatez.

67. En cualquier caso, además, a diferencia del tribunal de segunda instancia, la Sala considera que la historia de vida de la señora Herrera Calderón explica claramente el paso del tiempo entre el fallecimiento del señor Córdoba y la presentación de la solicitud ante Colpensiones. Durante ese lapso, la accionante se vio enfrentada a complejas circunstancias de vida, marcadas por sus adicciones, su situación particular de haber sido habitante de calle y su proceso de rehabilitación. En la actualidad, la eventual decisión de reconocer y empezar a pagar la pensión que solicita la señora Herrera Calderón no afectaría derechos de terceros, a pesar de haber pasado más de veintiséis años desde la muerte de su esposo, en la medida en que Colpensiones informó a la Magistrada ponente que nadie más ha acudido, hasta el momento de su respuesta, a pedir prestación alguna como beneficiario del señor Córdoba. La conclusión del fallo de segunda instancia, por consiguiente, resulta incoherente con el régimen constitucional y con la jurisprudencia de esta Corte.

68. Para enfatizar la coherencia de esta determinación con la jurisprudencia constitucional, conviene citar algunas providencias en que esta Corporación ha llegado a conclusiones similares. En la Sentencia T-692 de 2006,[84] la Corte Constitucional estudió el caso de una mujer de avanzada edad que, culminada su vida laboral, se vio privada de los ingresos necesarios para su subsistencia. Por esta razón, en 2005 solicitó que se aplicara la Ley 100 de 1993 para reconocerle la pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su esposo, a pesar de que este murió en 1961. Según la regulación vigente en ese año, la

[83] Fecha extraída del acta individual de reparto (documento electrónico titulado 06ActaRaprtoJusgado).
[84] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

accionante habría sido beneficiaria de dicho derecho por dos años.[85] En esa oportunidad, la Corte explicó que, si bien podría pensarse que la acción era improcedente por falta de inmediatez,

> "(…) esta conclusión debe evaluarse a partir de determinados componentes fácticos presentes en el asunto de la referencia, que permiten otorgarle un tratamiento excepcional. Es sencillo advertir que la ausencia de la pensión de sobrevivientes reclamada por la actora ocasiona un perjuicio actual y concreto, en la medida que la priva de los recursos necesarios para garantizar su subsistencia digna; de forma tal que, a la fecha, resultan gravemente vulnerados distintos derechos constitucionales que dependen del ingreso que financie las condiciones materiales para su eficacia."[86]

69. En la Sentencia T-515 de 2012,[87] la Corte Constitucional estudió el caso de una mujer de la tercera edad que buscaba el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes bajo la Ley 100 de 1993. Según lo indicó la providencia, en 1988 murió la hija de la accionante, de quien ella dependía económicamente, razón por la cual, en 1989 la actora solicitó al ISS la pensión de sobrevivientes, petición que la entidad negó porque la ley vigente al momento del fallecimiento de la causante no definía a los ascendientes como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, decisión que fue confirmada mediante resolución proferida en 1990. Posteriormente, en 2005 y 2011, la accionante elevó dos trámites de reconocimiento pensional los cuales fueron negados por el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

70. La Corte, en primer lugar, indicó que el juicio de inmediatez debía efectuarse a partir de la respuesta dada por el ISS en 2005, año en el cual se negó la pretensión con base en la Ley 100 de 1993. Igualmente, expuso que se percibió un mínimo de diligencia en la conducta de la accionante, quien elevó tres solicitudes de reconocimiento pensional siendo una persona de la tercera edad y, por tanto, sujeto de especial protección constitucional. En este sentido, en la sentencia se concluyó que, si bien la acción de tutela no se interpuso de forma inmediata, sí existieron motivos para considerar justificada la tardanza.

71. Finalmente, en la Sentencia T-001 de 2020,[88] la Corte Constitucional estudió el caso de una señora de la tercera edad que en el 2019 interpuso una acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). Consideró que la entidad vulneró sus derechos al negarle el reconocimiento y pago de una sustitución pensional con el argumento que la solicitud la había

---

[85] Artículo 12 de la Ley 171 de 1961 y Ley 44 de 1997.
[86] Ver, por ejemplo, las sentencias T-692 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-515 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.
[87] M.P. María Victoria Calle Correa.
[88] M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos.

hecho mucho tiempo después del fallecimiento del causante, que ocurrió en 1977.

72. En el caso particular la accionante pidió el reconocimiento de la pensión el mismo año de la muerte del causante, pero nunca obtuvo respuesta y, posteriormente, en 2018, nuevamente elevó una solicitud a la entidad, la cual negó el reconocimiento y pago de la prestación. En esta oportunidad la Sala de Revisión concluyo que entre la presentación del escrito de tutela y el acto administrativo que negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solo había transcurrido un poco más de seis meses, por lo que entendió cumplido el requisito de inmediatez.

73. Adicional a las razones hasta aquí expuestas, la Sala anota que en el presente caso está en discusión una prestación periódica, a saber, la pensión de sobrevivientes. En esta medida, la vulneración alegada es permanente y se mantiene en el tiempo, según lo ha entendido esta Corporación, pues por manifestarse en la falta de pago de las mesadas a las que la parte accionante considera tener derecho, se mantiene vigente.[89] Esta conclusión es reforzada, según la jurisprudencia de la Corte, en la medida que los derechos pensionales, por ser derechos de la seguridad social, son imprescriptibles. Esto ha motivado a este Tribunal a aclarar que no es válido negar una pensión por el paso de un tiempo determinado desde la causación del derecho hasta la solicitud de reconocimiento, pues la naturaleza imprescriptible del derecho permite que se pueda solicitar en cualquier momento.[90] Por tales razones, en definitiva, la Corte concluye que la acción de tutela cumple el requisito de inmediatez.

74. En conclusión, la Sala encuentra que la acción de tutela cumple el requisito de inmediatez, pues entre la expedición del último acto administrativo que le negó a la señora Herrera Calderón el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y la presentación de la acción de tutela transcurrieron aproximadamente cinco meses. Además, la demandante es una mujer de 61 años, cuyas especiales circunstancias de vida explican el paso del tiempo entre la causación del derecho, ocurrida con la muerte de su esposo, y la solicitud de la pensión: historial grave de adicciones al alcohol y a otras sustancias psicoactivas, afectaciones a su salud derivadas de tal situación, falta de ingresos económicos, abandono de su familia, entre otras múltiples situaciones.

---

[89] Ver, entre muchas otras, las sentencias T-402 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SU-069 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-090 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-199 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-001 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos; y T-075 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Alejandro Linares Cantillo.

[90] Ver, entre otras, las sentencias T-527 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-298 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Jorge Iván Palacio Palacio; T-281 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-324 de 2017. M.P. (e) Iván Escrucería Mayolo; T-321 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; y T-001 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos.

75. Así las cosas, la Sala encuentra cumplidos los cuatro requisitos de procedencia de la acción de tutela, por lo que pasará a enunciar el problema jurídico que se deriva del caso y a estudiarlo de fondo para adoptar la decisión que corresponda.

3. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

76. La accionante, a través de apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra Colpensiones al considerar que la entidad vulneró sus derechos fundamentales por negarle en tres oportunidades el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la cual considera tiene derecho tras la muerte de su esposo en 1994. Colpensiones argumentó en sus actos administrativos que no encontró suficientemente probada la convivencia de la solicitante con su cónyuge, pues la sociedad conyugal fue liquidada antes de la muerte de este último y, además, no encontró que existiera en el expediente administrativo prueba suficiente de que la pareja tuviera *"vida marital"*. La demandante relató que, desde antes de la muerte de su esposo, empezó a desarrollar adicciones, que la llevaron finalmente a ser habitante de calle desde 1998 hasta el 2003.

77. Desde 1998 perdió cualquier contacto con sus parientes. En 2003 inició un proceso de rehabilitación que ha sido exitoso en términos generales. Su familia, según relataron la actora y uno de los testigos cuyas declaraciones constan en los expedientes de Colpensiones, manifestó durante su proceso de rehabilitación que no estaba interesada en hacerse cargo de la demandante. Desde ese momento, por consiguiente, realiza un voluntariado en la Fundación que la acogió, la cual, a cambio de su labor, le ha brindado alimentación y alojamiento.

78. La Fundación solía ofrecerle un apoyo económico inferior a medio salario mínimo mensual, especialmente dirigido a cubrir su afiliación al Sistema de Salud. No obstante, como consecuencia de la crisis económica derivada de la pandemia del COVID-19, esa ayuda se ha menguado. La demandante, por consiguiente, debió afiliarse al régimen subsidiado. Actualmente, la Fundación ha referido no contar con el apoyo de cooperación para su sustento y, por lo tanto, podría cerrar sus puertas muy pronto (si no lo ha hecho ya), lo cual dejaría a la actora sin un lugar donde vivir.

79. En respuesta, la entidad accionada argumentó que el amparo debe desestimarse y declararse la carencia actual de objeto por hecho superado, pues el acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes ya se encuentra en firme. La tutela fue declarada improcedente tanto en primera como en segunda instancia. No obstante, la Sala explicó las razones por las que tal análisis resulta inadecuado a la luz de la normativa que regula el ejercicio de la acción de tutela y de la

jurisprudencia de esta Corporación. Dado que la acción de tutela resulta procedente en este caso particular para solicitar un derecho pensional, enunciará el problema jurídico que se deriva del caso y procederá a resolverlo.

80. En consideración a las particularidades del caso, corresponde a la Sala de Revisión responder el siguiente problema jurídico: ¿vulnera una administradora de pensiones los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna y al debido proceso de una mujer que se encuentra en circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica, al negarle el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su cónyuge, con el argumento de que no demostró la convivencia con este porque su sociedad conyugal fue liquidada antes de la muerte de su esposo y de que no evidenció, en su concepto, que tuviera *"vida marital"* con él a través de los testimonios y pruebas que aportó?

81. Para resolver dicho problema jurídico, la Sala estudiará (i) si la accionante cumple con los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, con el objeto de determinar si Colpensiones vulneró sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna; (ii) si Colpensiones desconoció su derecho al debido proceso, dadas las exigencias probatorias que hizo durante los trámites administrativos. Adicionalmente, (iii) la Corte analizará la posible configuración de un evento de violencia de género en contra de la actora. Para terminar, la sentencia definirá los remedios que adoptará.

4. La señora Luz Amparo Herrera Calderón cumple con los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, por lo que la actuación de Colpensiones vulneró su derecho a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna

82. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad social está estrechamente vinculado al Estado social de derecho.[91] Según el Artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social es a la vez un servicio público y un derecho irrenunciable. Tal derecho *"(...) encuentra sustento en el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues a través de éste resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o*

[91] La Corte ha establecido que la finalidad del derecho a la seguridad social guarda "*necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación."* Ver, por ejemplo, las sentencias T-628 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-690 de 2014. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez.

impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos."[92]

83. Dentro de las prestaciones existentes en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, la pensión de sobrevivientes protege al grupo familiar de una persona que fallece mientras está afiliada a dicho sistema, en la medida que su sustento económico queda en riesgo con la muerte de esta.[93]

84. Ahora bien, en el presente caso, la accionante solicitó en tres ocasiones[94] distintas la pensión de sobrevivientes, como beneficiaria de su esposo. El cónyuge de la señora Herrera Calderón murió el 24 de agosto de 1994. Por esta razón, en la medida en que el derecho a la pensión de sobrevivientes, que la accionante considera tener y que requirió ante Colpensiones, se habría causado con la muerte de su esposo, la legislación aplicable se encuentra en los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993,[95] en su redacción anterior a las modificaciones introducidas a través de la Ley 797 de 2003.[96]

85. La ley mencionada estableció una serie de requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes. En este sentido, el Artículo 46, en su redacción original, vigente en el momento de la muerte del señor Córdoba, dispone que tienen derecho a la pensión de sobrevivientes los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que este hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos:

> "a. Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte;
>
> b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año

[92] Sentencia T-915 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Ver, en el mismo sentido, entre muchas otras, las sentencias T-032 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV Humberto Antonio Sierra Porto; T-072 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-146 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-690 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; y T-043 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido.

[93] Ver, por ejemplo, las sentencias C-617 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-354 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-128 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-464 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Carlos Bernal Pulido.

[94] La primera solicitud la realizó el 14 de junio de 2017, la segunda el 24 de mayo de 2019 y la tercera el 25 de febrero de 2020.

[95] *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".*

[96] Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado en diferentes oportunidades que la norma aplicable a las solicitudes de sustitución pensional es la vigente al momento de fallecimiento del causante o, en otras palabras, la muerte del afiliado es la que consolida la situación jurídica de su núcleo familiar y, por ello, únicamente resulta aplicable el régimen legal vigente al momento del fallecimiento. Ver, entre otras, las sentencias T-564 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; T- 001 de 2020. M.P Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos; SU-108 de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

> inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.”[97]

86. En el expediente objeto de revisión obran documentos emitidos por Colpensiones en los que se evidenció que el señor Córdoba acreditó 1.415 días laborales, correspondientes a 202 semanas, que según los registros de la entidad, fueron cotizadas en el periodo comprendido entre el 10 de octubre de 1990 y el 1 de noviembre de 1994.[98] Esto quiere decir que superó las 26 semanas requeridas en la norma aplicable para que los miembros de su familia, entre ellos su cónyuge, como se verá a continuación, puedan acceder a la pensión de sobrevivientes. Esta información, además, evidencia con claridad que el esposo de la actora se encontraba cotizando en el momento de su muerte.[99]

87. Por su parte, el literal a del Artículo 47 de la misma ley, también en su redacción anterior a la Ley 797 de 2003 y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha pronunciado sobre su exequibilidad, planteó como beneficiario de la pensión de sobrevivientes al cónyuge del afiliado que fallece cuando se cumplen las siguientes condiciones:

> “a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite.
>
> En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante **~~por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez~~**, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido.”[100]

---

[97] Artículo 46 de la Ley 100 de 1993, redacción anterior a las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003.

[98] Reporte semanas cotizadas Luis Fernando Córdoba Garcés. Documento electrónico titulado: “GRP-SCH-HL-2017_5979622-20170608033019.”

[99] La Sala anota que esta conclusión queda respaldada, adicionalmente, por la última intervención que presentó Colpensiones durante el trámite de revisión, después de que el fallo fuera registrado, en la que indica que *“[v]erificada la Historia Laboral del señor Luis Fernando Córdoba Garcés se evidencia que cotizó durante toda su vida un total de 202 semanas, de las cuales 52 corresponden a su último año de vida.”* Oficio de Colpensiones del 23 de julio de 2021, documento electrónico titulado: “INTERVENCION T8103055.”

[100] La expresión tachada fue declarada inexequible por medio de la Sentencia C-1176 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Cabe anotar que el requisito mínimo de convivencia cambió con posterioridad a los hechos estudiados en este caso. Dicha modificación se adoptó a través de la Ley 797 de 2003, así: “*artículo 13. Los artículos 47 y 74 quedarán así: artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.”*

88. Para evaluar si, en efecto, como considera la parte accionante, la señora Herrera Calderón cumple los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su cónyuge, la Sala procederá a verificar las condiciones establecidas en la norma que se acaba de citar. En otras palabras, revisará si, en los tres trámites administrativos ante Colpensiones, la actora acreditó (i) haber hecho *"vida marital"* con su cónyuge hasta su fallecimiento; y (ii) haber convivido con él, al menos dos años continuos antes de su muerte. Tales requisitos, según Colpensiones, no fueron demostrados en los tres trámites administrativos.

89. Para analizar este punto, es preciso mencionar que los requisitos de *"vida marital"* y convivencia están ligados entre ellos.[101] La jurisprudencia ha establecido que tales elementos, en cuanto presupuestos para acceder a la pensión de sobrevivientes, tienen que ver, entre otros componentes, con el acompañamiento y la solidaridad mutua, el deber de apoyo, socorro y auxilio, y con la decisión libre de construir una familia con vocación de permanencia. Así, la Sentencia T-158 de 2019[102] citó la jurisprudencia del Consejo de Estado para indicar que:

> "[L]a convivencia no se refiere, de forma exclusiva, a compartir el mismo techo y habitar junto al otro, sino que los elementos que en mayor medida definan esa convivencia se relacionan con el acompañamiento espiritual, moral y económico, y el deber de apoyo y auxilio mutuo. Además de ello, es preciso tener en

[101] Por ejemplo, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda, Subsección A), en Sentencia del 10 de diciembre de 2020 (C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas. 05001-23-33-000-2015-02507-01(2372-18)), preciso que el criterio de la *"convivencia" entendida no solamente como "habitar juntamente" y "vivir en compañía de otro" sino como acompañamiento espiritual y moral permanente, auxilio, apoyo económico y vida en común es el cimiento del concepto de familia. Núcleo básico de la sociedad que,* […], *es el objeto principal de protección de la sustitución pensional.* […] *la voluntad de conformar hogar y mantener una comunidad de vida, son elementos distintivos y esenciales del grupo familiar,* [constituido por] *aquellas personas entre las que se establecen lazos afectivos estables que deben trascender el plano de un mero acompañamiento emocional y social, y alcanzar el nivel de un proyecto común de vida; es esencial a la familia el prestarse ayuda mutua, que no es cualquier clase de apoyo sino la que se encamina a realizar el propósito familiar común.* || *De esta manera el acompañamiento espiritual y material ha de estar referido a lo que la jurisprudencia ha reiterado: una verdadera vocación de constituir una familia*. […] *el criterio reiterado de la jurisprudencia de la Corte, que ha visto en la convivencia entendida como acompañamiento espiritual permanente, apoyo económico y con vida en común que se satisface cuando se comparten los recursos que se tienen, con vida en común o aún en la separación cuando así se impone por fuerza de las circunstancias, ora por limitación de medios, ora por oportunidades laborales, el cimiento del concepto de familia en la seguridad social y requisito indispensable para que la cónyuge o la compañera o compañero permanente puedan tener la condición de miembros del grupo familiar, y vocación para ser beneficiarios de la prestación por muerte del afiliado o pensionado*."

[102] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. En los antecedentes de la sentencia en mención, se establece que la accionante consideró vulnerados algunos de sus derechos fundamentales como consecuencia de la negativa de la UGPP a reconocerle una sustitución pensional de su esposo, porque, según la entidad, la demandante no cumplió con los requisitos del Artículo 47 de la Ley 100 de 1993, pues de un estudio que desplegó la administradora de pensiones no se pudo comprobar una real convivencia entre la peticionaria y el causante. A diferencia del caso objeto de estudio, la Sala Tercera de Revisión resolvió confirmar las decisiones de instancia y declarar la improcedencia de la acción de tutela por existir otro medio de defensa y no evidenciarse un perjuicio irremediable. En dicho caso, la accionante tenía 47 años y heredó a título universal todos los bienes de su esposo.

> cuenta el factor volitivo de la pareja de mantener un hogar y tener vocación y convicción de establecer, constituir y mantener una familia'. De modo que, 'al momento de decidir acerca de una solicitud de sustitución pensional debe estudiarse la situación real de vida en común de dos personas."[103]

90. Sobre el particular, además, el Artículo 42 de la Constitución Política prevé que la familia se constituye por la decisión libre de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. Por su parte, los artículos 1 y 2 del Decreto 1260 de 1970[104] disponen que el estado civil de una persona es su situación jurídica en la familia y la sociedad y que se deriva de los hechos, actos y providencias que lo determinan y de la calificación legal de ellos.

91. En este sentido, para la Sala no hay duda de que la señora Herrera Calderón, como cónyuge del causante, está legitimada para solicitar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. En efecto, presentó tal petición en tres oportunidades ante Colpensiones y, para acreditar el cumplimiento de los requisitos, aportó, entre otros documentos, el registro civil de matrimonio, donde consta que el matrimonio con el señor Córdoba se realizó el 10 de mayo de 1990. Sin embargo, como lo indicó la entidad accionada, en el mismo documento, se registró una nota marginal que da cuenta de la liquidación de la sociedad conyugal, realizada el 17 de septiembre de 1993 a través de escritura pública. Dicha anotación, para la entidad, *"desvirtúa"* la convivencia de la señora Herrera Calderón con su esposo, como se enunció en los antecedentes.

92. No obstante, para la Sala no es válido el argumento mencionado. El hecho de que la accionante y su esposo hayan acordado disolver y liquidar la sociedad conyugal derivada del vínculo matrimonial no impacta ni su *"vida marital"* ni tampoco la convivencia de la pareja. Como se detalla a continuación, la liquidación de la sociedad conyugal no es equivalente ni concomitante con el acto jurídico del divorcio, con la separación de cuerpos ni con ningún tipo de disolución del vínculo matrimonial. El acto por el que una pareja decide liquidar su sociedad conyugal tiene exclusivamente efectos económicos y de ninguna manera suspende o interrumpe su convivencia.

93. De conformidad con el Artículo 1820 del Código Civil, dentro de las causales de la disolución y liquidación de la sociedad conyugal se encuentra la posibilidad de los cónyuges de realizar dicho acto por mutuo acuerdo, a través de escritura pública, en cuyo cuerpo se incorporará el inventario de bienes y deudas sociales y su liquidación. Este acuerdo no implica en ningún caso la disolución del matrimonio, contemplada en el Artículo 152 del mismo Código,

---

[103] Sentencia T-158 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. La Corte Constitucional citó las siguientes sentencias de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado: 1597-16 del 28 de junio de 2018 y 1395-15 del 12 de julio de 2018.
[104] *"Por medio del cual se expide el Estatuto del Registro Civil de las Personas".*

figura que se da por la muerte real o presunta de uno de los cónyuges o por medio del divorcio.

94. La disolución y liquidación de la sociedad conyugal tampoco produce la separación de cuerpos, hipótesis que, según el Artículo 167 del Código Civil, tampoco disuelve el matrimonio. Su relación con la disolución de la sociedad conyugal puede ser inversa, pues el artículo mencionado establece este último fenómeno como consecuencia de la separación de cuerpos, a no ser que los cónyuges manifiesten su deseo de mantenerla vigente. Sin embargo, se insiste, cuando el acuerdo de los cónyuges consiste exclusivamente en disolver y liquidar la sociedad conyugal, como ocurrió en el presente caso, no se interrumpe ni se suspende la vida en común, la convivencia ni mucho menos la existencia del contrato de matrimonio.[105] Por lo tanto, en las circunstancias específicas del caso, la liquidación de la sociedad conyugal no afecta la posibilidad de que el cónyuge supérstite acceda a la pensión de sobrevivientes.

95. En línea con este entendimiento, en la Sentencia T-392 de 2016,[106] la Corte Constitucional estableció en relación con la solicitud de la pensión de sobrevivientes por el cónyuge o compañero permanente supérstite, que tanto el matrimonio como la unión marital de hecho suponen dos factores. El primero, de carácter emocional, conlleva un elemento afectivo, asistencial, de convivencia, compañía mutua y ayuda. El segundo es el patrimonial. Las falencias en alguno de los dos factores no suponen *per se* la terminación del otro. Por ello, el solicitante de la pensión de sobrevivientes (en el caso estudiado en la sentencia citada, la sustitución pensional) únicamente debe acreditar el elemento material o real de la convivencia efectiva al momento de la muerte del causante. Esta se entiende como aquella que busca una comunidad de vida en la que de manera real se mantengan el afecto, el auxilio mutuo, el apoyo económico y el acompañamiento espiritual. Puntualmente, la sentencia señaló:

---

[105] Para la época de la liquidación de la sociedad conyugal, estaban vigentes las modificaciones que introdujo la Ley 25 de 1992 al Código Civil, en virtud de las cuales: (i) tanto el matrimonio civil como el católico producen efectos civiles, este último por virtud del Concordato; (ii) el vínculo matrimonial se disuelve por la sentencia de divorcio o por la muerte; y (iii) la separación de cuerpos es causal para demandar el divorcio, circunstancia fáctica que no ocurrió en el caso de la pareja conformada por Luz Amparo Herrera Calderón y Luis Fernando Córdoba Garcés.

[106] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. La Sala Cuarta de Revisión estudió el caso de una persona que consideró vulnerados algunos de sus derechos fundamentales por la negativa de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) en relación con su solicitud de reconocimiento y pago de la sustitución pensional de su fallecido esposo, por no acreditar el requisito de convivencia y existir providencia que decretó la separación indefinida de cuerpos y la disolución de la sociedad conyugal. Sin embargo, la accionante argumentó que, si bien dicha situación se presentó, posteriormente se reanudó su unión en modalidad de unión marital de hecho. En esa oportunidad la Corte amparó de manera transitoria los derechos de la demandante debido a que no fue posible comprobar el presupuesto de la convivencia por existir contradicciones en pruebas aportadas por ambas partes, por lo que consideró que la jurisdicción ordinaria era la competente para dirimir la controversia presentada. No obstante, la sentencia hizo un análisis del requisito de convivencia, como se resume en el cuerpo de la presente providencia.

> "Por ejemplo, una alteración en el desarrollo normal de la sociedad patrimonial no impone la culminación del componente afectivo en la pareja ni permite, indefectiblemente, suponer la terminación de la convivencia.
>
> Si bien el rompimiento de pactos financieros y la adopción de medidas judiciales para su cumplimiento podrían permitir que algunos infieran la ruptura de la convivencia entre la pareja. Lo cierto es que el ejercicio de los derechos judiciales para el cumplimiento de un compromiso surgido del desarrollo de la sociedad patrimonial celebrada, en nada impone presumir la terminación de los sentimientos de afecto, apoyo, asistencia, ayuda, compañía, etc."[107]

96. Tal ha sido también el entendimiento del Consejo de Estado. En sentencia del 10 de diciembre de 2020,[108] estudió el caso de un hombre a quien Cajanal negó la sustitución de la pensión de gracia de su esposa porque, en concepto de la entidad, el demandante no demostró el requisito de convivencia. Antes de la muerte de la cónyuge del demandante, la pareja liquidó la sociedad conyugal. En esa oportunidad, la Corporación accedió a la solicitud del demandante y ordenó el reconocimiento de la sustitución y pago de la pensión de sobrevivientes. Indicó que de las pruebas estudiadas se demostró un compromiso de vida familiar entre la pareja que perduró hasta la muerte de la pensionada y que la liquidación de la sociedad conyugal no es un obstáculo para obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes cuando de las pruebas testimoniales se desprende que el cónyuge supérstite y el causante convivieron como esposos.

97. Al respecto, reiteró una postura de esa Corporación en el sentido de que la liquidación de la sociedad conyugal o incluso la separación de cuerpos no llevan necesariamente a perder el derecho de los cónyuges a la pensión de sobrevivientes. Ese derecho persiste si se *"demuestra el apoyo mutuo, la convivencia efectiva, la comprensión y la vida en común durante los últimos 5 años a la muerte del pensionado o afiliado."*[109] La jurisprudencia citada, por lo tanto, confirma que la disolución y liquidación de la sociedad conyugal, en un patrón de hechos como el que la Sala estudia en la presente ocasión, no

---

[107] Sentencia T-392 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[108] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 10 diciembre de 2020. Expediente: 2372-18. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.
[109] En este punto, el Consejo de Estado reitera la postura defendida en Sentencia del 28 de octubre de 2016. Expediente: 2650-15. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sobre este mismo criterio, ver, por ejemplo, Sentencia del 5 de septiembre de 2012. Expediente: 0508-11. C.P. Alfonso Vargas Rincón. En esta última providencia, si bien no hubo disolución y liquidación conyugal, la Corporación abordó el tema e indicó que la separación de bienes y la liquidación de la sociedad conyugal no les *quitan* a los cónyuges el derecho a que se les reconozca la pensión de sobrevivencia. En el caso estudiado, la pareja solicitó ante un juez de familia la cesación de los efectos civiles de su matrimonio católico por mutuo consentimiento, pero continuó conviviendo bajo el mismo techo hasta el fallecimiento del causante. En esa oportunidad, el Consejo de Estado accedió a la pretensión de la actora e indicó que no puede deducirse que la cesación de efectos civiles del patrimonio puso fin a la convivencia de la pareja.

afectan necesariamente la convivencia de la pareja y, por consiguiente, *per se*, no comprometen el derecho del cónyuge supérstite a solicitar la pensión de sobrevivientes.

98. Las circunstancias del presente caso apoyan tal conclusión. No solo es cierto que está probada la convivencia de la señora Herrera Calderón con su cónyuge, como se explicará a continuación, sino que Colpensiones conoció las razones por las que la pareja decidió disolver y liquidar su sociedad conyugal, así como el contexto en el que se dio de tal acuerdo, según el recuento de la demandante. La actora narró que las familias tanto del señor Córdoba como la de ella no aprobaban su relación. La familia de su esposo, de hecho, los habría presuntamente motivado, según su relato, para que liquidaran la sociedad conyugal antes de la muerte del señor Córdoba. Sin embargo, la accionante manifestó que no era su interés disolver el vínculo matrimonial ni tampoco separarse físicamente.

99. Esta decisión apartó a la señora Herrera Calderón de cualquier pretensión en relación con la sucesión de su cónyuge. Como la misma escritura pública donde quedó formalizado el acuerdo establece, los cónyuges se declararon a paz y salvo después de que cada uno declaró haber recibido los muebles que le correspondían por valor de un millón de pesos. Adicionalmente, la escritura pública estableció expresamente como una de las consecuencias del negocio jurídico que *"ninguno de los cónyuges tendrán [sic] en el futuro derecho alguno sobre las ganancias y adquisiciones que resulten de la administración del otro, ni invocará su calidad de cónyuge sobreviviente para heredar ab-intestato en la sucesión del otro, ni obviamente, para reclamar porción conyugal."*[110]

100. La Sala encuentra, por lo tanto, que el acuerdo de liquidación de la sociedad conyugal no tuvo relación alguna en el presente caso con una separación de cuerpos, con una interrupción de la convivencia de la pareja ni mucho menos con una disolución del vínculo matrimonial, pues su único propósito fue repartir los bienes adquiridos conjuntamente para que estos pasaran al patrimonio personal de cada uno de ellos. Es decir, el estado civil de los cónyuges no se modificó con esta decisión, que exclusivamente produjo efectos patrimoniales. El acuerdo tampoco afectó su decisión libre de conformar una familia, que se encuentra protegida por el Artículo 42 de la Constitución Política. Sus deberes de proveerse socorro y auxilio y, por consiguiente, la relación basada en un vínculo de solidaridad mutua se mantuvo vigente. El contrato de matrimonio existió hasta el fallecimiento del señor Córdoba y, como se detalla a continuación, los testimonios y pruebas que Colpensiones conoció durante los trámites administrativos dan cuenta de

[110] Escritura pública núm. 3002, suscrita ante la Notaría 10 de Bogotá (folios 45, 46 y 47 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA).

que la accionante siguió cuidando de su esposo y, por supuesto, conviviendo con él hasta el día de su muerte.[111]

101. Las pruebas que, según conoció la Sala, Colpensiones tuvo a disposición durante los tres trámites administrativos no dejan duda alguna de que (i) la señora Herrera Calderón tuvo *"vida marital"* con su cónyuge hasta el momento de su muerte y, ligado a lo anterior, (ii) convivió con él durante los dos años anteriores a su fallecimiento. En este sentido, cabe resaltar que, en casos en los que se solicita la pensión de sobrevivientes, la Corte ha establecido que, en general, la convivencia puede ser probada a través de *"una declaración jurada extraproceso del requirente y una de un tercero, donde conste la convivencia y su duración."*[112] Tal criterio ha sido acogido por el Consejo de Estado, corporación que ha puntualizado que se permite cierta libertad probatoria para demostrar la convivencia, siempre que se verifique la idoneidad en cada caso concreto, debido a que la ley no establece los requisitos ni los restringe.[113]

102. En el expediente obran testimonios de amigos de la pareja, familiares del causante y de la misma solicitante que lo confirman. La convivencia de los cónyuges se mantuvo de forma continua, como mínimo, desde la fecha de su matrimonio (10 de mayo de 1990) hasta la muerte del señor Córdoba (24 de agosto de 1994), esto es, durante al menos cuatro años, tres meses y catorce días. Además, tal convivencia continuó durante más de once meses, tras la disolución y liquidación de la sociedad conyugal y hasta la muerte del señor Córdoba.

103. Las pruebas son claras en este sentido. El hermano del señor Córdoba, cuñado de la accionante, manifestó explícitamente, en declaración juramentada, que daba fe *"de la convivencia durante cuatro años y medio de mi hermano (...) y la señora LUZ AMPARO HERRERA CALDERÓN (...), en virtud de su matrimonio realizado el día 10 de mayo de 1990 (...) Convivencia que sostuvieron hasta el día del fallecimiento de Luis Fernando el 24 de agosto de 1994 (...)."*[114]

---

[111] De conformidad con lo probado, insiste la Sala, no existió separación de cuerpos ni divorcio entre Luis Fernando Córdoba Garcés y Luz Amparo Herrera Calderón, quienes celebraron su matrimonio el 10 de mayo de 1990 -según da cuenta el registro del matrimonio-. Lo único acreditado es la existencia de una escritura pública contentiva de la liquidación de la sociedad patrimonial entre los cónyuges, formalizada en la Notaría Décima de Bogotá el 17 de septiembre de 1993 y anotada en el registro de matrimonio el 21 de septiembre de 1993, en la misma Notaría, a la cual Colpensiones dio el alcance que se ha descrito en la presente providencia.
[112] Sentencia T-921 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En esa oportunidad la Sala de Revisión estudió el caso de una señora que solicitó la sustitución pensional de su esposo, la cual, le fue negada por el Ministerio de Protección Social bajo el argumento de no haberse acreditado el requisito de convivencia por existir proceso de alimentos contra el causante.
[113] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda, Subsección B). Sentencia del 14 de febrero de 2019. C.P. César Palomino Cortés. 15001-23-33-000-2012-00120-02(1573-16).
[114] Declaración juramentada de Juan Pablo Córdoba Garcés rendida ante la Notaría 21 de Bogotá el 5 de noviembre de 2019 (folio 51 del documento electrónico titulado 03Pruebas).

104. Asimismo, el esposo de la hermana del señor Córdoba, quién además fue uno de los médicos tratantes de este último, señaló en más de dos oportunidades diferentes que conoció la convivencia de la actora con el causante, como se resalta a continuación. En primer lugar, en declaración juramentada, expresó que le consta que la pareja convivió bajo el vínculo del matrimonio y compartió *"techo, lecho y mesa"* de forma continua desde el 10 de mayo de 1990. Señaló que la convivencia fue de manera ininterrumpida y continua y se mantuvo vigente desde la fecha mencionada, hasta del fallecimiento del señor Córdoba el 24 de agosto de 1994. Igualmente, sostuvo que la demandante dependía total y económicamente de su cónyuge y que no existen más personas con igual o mejor derecho para reclamar.[115] En segundo lugar, en entrevista realizada por Colpensiones, indicó que la relación duró entre siete y ocho años.[116]

105. Sumados a los dos testimonios anteriores, obran en el expediente administrativo de Colpensiones las declaraciones de los señores Helbert Hely Beltrán Rodríguez y Álvaro Moreno Gómez, quienes confirmaron que la convivencia se dio entre 1990 y 1994.[117] Estas se suman a la declaración de la señora Eunice Cardozo Rodríguez, amiga de la señora Herrera Calderón, quien dio cuenta de la convivencia de la pareja al menos desde 1992, año en que declaró haber conocido a la accionante.[118]

106. Ahora bien, la Corte observa que las pruebas disponibles en el expediente correspondiente al trámite administrativo en Colpensiones evidencian no solo más de dos años de convivencia entre la señora Herrera Calderón y su esposo antes de la muerte de este, sino también una relación de solidaridad, socorro y auxilio, en el marco de la cual la accionante cuidó de su cónyuge durante la enfermedad. En escrito dirigido a la entidad accionada, Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister, cuñado del esposo de la actora, precisó que el señor Córdoba

> "(…) tuvo varias entradas de urgencia al Hospital y siempre lo hizo acompañado de su esposa hasta que falleció (…) Doy fe de su convivencia durante cuatro años y medio de matrimonio, ya que fui cuñado de él al casarme con su hermana (…) A lo largo de este periodo de tiempo nos encontrábamos en reuniones familiares, cumpleaños, festividades navideñas y eventos en casa de mis suegros (…)."[119]

---

[115] Declaración juramentada de Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister rendida ante la Notaría 42 de Bogotá el 6 de marzo de 2019 (folios 12 y 13 del documento electrónico titulado 03Pruebas).
[116] Audio titulado 2019-09-04_-_Declarante_Ernesto (1).mp3.
[117] Declaraciones juramentadas rendidas el 8 de junio de 2017 ante la Notaría 19 de Bogotá (visible en el documento electrónico aportado por Colpensiones titulado 2019-08-17_-_DECLARACIONES_2).
[118] Declaración juramentada de Eunice Cardozo Rodríguez rendida el 29 de marzo de 2019 ante la Notaría 1 de Pitalito (Huila) (folios 24 y 25 del documento electrónico titulado 03Pruebas).
[119] Escrito visible en folio 11 del documento electrónico titulado 03Pruebas.

107. A la vez, la señora Eunice Cardozo Rodríguez confirmó esta versión y relató cómo durante los años en que conoció a la señora Herrera Calderón mientras su cónyuge estuvo vivo, cuidó de él, lo acompaño a las citas médicas y lo llevó a urgencias cuando su enfermedad lo exigió.[120]

En este sentido, para la Sala no hay duda de que efectivamente la señora Herrera Calderón convivió con el causante más de cuatro años antes de su fallecimiento. Además, del estudio del expediente se puede afirmar que la relación y convivencia de la pareja se basó en el acompañamiento moral y económico, y el deber de apoyo y auxilio mutuo. Como ya se mencionó, a pesar de haberse disuelto la sociedad conyugal, el vínculo matrimonial y la convivencia de la pareja se mantuvieron intactos hasta el día de la muerte del señor Córdoba. La señora Herrera Calderón le brindó apoyo y cuidado durante toda su enfermedad.

108. De esta manera, para la Sala, Colpensiones vulneró el derecho fundamental a la seguridad social de la señora Herrera Calderón al negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de la cual es beneficiaria por la muerte de su esposo, y, por consiguiente, sus derechos a la vida digna y al mínimo vital. La Corte llega a esta conclusión porque la pensión en este caso busca dotar a la accionante de los recursos necesarios para su subsistencia.

109. Como lo ha reiterado esta Corporación, las prestaciones económicas como la pensión *"guardan estrecha relación con el derecho al mínimo vital pues se trata de un ingreso que está dirigido a cubrir riesgos (i.e. vejez, muerte e invalidez) que disminuyen, e incluso en ciertos casos, impiden, al ciudadano la posibilidad de procurarse por sus propios medios los recursos necesarios para su congrua subsistencia."*[121]

110. Asimismo, el derecho a la vida digna está necesariamente atado a la posibilidad de cubrir las necesidades básicas para la subsistencia propia. En las condiciones particulares de vida de la accionante, las actuaciones de Colpensiones impactaron indudablemente su mínimo vital y su derecho a la vida digna, pues se demostró suficientemente que la señora Herrera Calderón no tiene en este momento ingresos permanentes y que su vivienda y alimentación están en riesgo. Esto, en la medida en que la Fundación El Pacto pudo haber cerrado o podría cerrar pronto la sede donde la demandante vive, lo cual aumenta la urgencia de la protección.

111. La Corte aclara que no tiene sustento legal o constitucional el argumento de Colpensiones según el cual la acción de tutela carece de objeto actualmente porque los actos administrativos expedidos se encuentran en firme. Contrario

[120] Declaración juramentada de Eunice Cardozo Rodríguez rendida el 29 de marzo de 2019 ante la Notaría 1 de Pitalito (Huila) (folios 24 y 25 del documento electrónico titulado 03Pruebas).
[121] Sentencia T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

a lo que argumenta la entidad, esa circunstancia no equivale al fenómeno del hecho superado, que se da cuando la actuación u omisión que el accionante alega que vulnera sus derechos desaparece por iniciativa propia del accionado, lo cual torna innecesaria la intervención del juez constitucional. La actuación, en el presente caso existe y, según concluye la Sala, vulneró los derechos de la demandante.

112. Una vez establecida la vulneración de los derechos enunciados, la Sala estudiará si Colpensiones desconoció el derecho al debido proceso de la señora Herrera Calderón al hacer las exigencias probatorias en las que basó su decisión de negar el reconocimiento de la pensión en tres ocasiones.

5. Colpensiones hizo exigencias probatorias irrazonables en el trámite de las solicitudes de la señora Luz Amparo Herrera Calderón, barreras administrativas que, dadas sus circunstancias de vulnerabilidad, violaron su derecho al debido proceso y desconocieron sus particulares circunstancias de vida

113. El Artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso es un derecho que aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En este sentido, es obligación de las entidades desarrollar sus funciones con sujeción a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, con el objeto de hacer efectivas las garantías e intereses de las personas.[122] Así, esta Corte ha indicado que *"las entidades a cargo de la administración de pensiones deben sujetarse en todas sus actuaciones a los postulados del debido proceso, de tal manera que sus decisiones tengan un fundamento objetivo, esto es, entre otras cosas, que consulten la realidad fáctica del solicitante y verifiquen el cumplimiento de los requisitos legales, con base en el régimen jurídico aplicable."*[123]

114. También, la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado que, en virtud de los principios de celeridad, eficacia y economía que orientan la función pública, es razonable que las entidades encargadas del reconocimiento de derechos pensionales exijan algunos documentos para dar trámite a la solicitud de la pensión de sobrevivientes,[124] y que para dicho reconocimiento se les permite a estas entidades cierta libertad probatoria, por lo que pueden verificar la idoneidad de las evidencias aportadas en cada caso.[125] No obstante, esta Corporación ha aclarado que *"no puede exigirse a los ciudadanos que acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a la sustitución pensional con formalidades no consagradas en la normativa vigente, ya que*

[122] Sentencia T-1004 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[123] Sentencia T-531 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[124] Ver, en otras, las sentencias T-288 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo y T-580 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[125] Sentencia T- 921 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

estas actuaciones son desproporcionadas para el ciudadano y representan una carga excesiva para sujetos de especial protección constitucional.”[126]

115. En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que el principio de legalidad es constitutivo del debido proceso, ya que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa,[127] por lo que las administradoras de pensiones deben verificar que se cumplan los requisitos planteados en la ley y no imponer a su libre albedrío requisitos adicionales para otorgar el pago y reconocimiento de prestaciones económicas.

116. A pesar de lo anterior, la Sala constató que Colpensiones, en cada una de las resoluciones que expidió en respuesta a las solicitudes de la señora Herrera Calderón, justificó la negación al reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes en una alegada *falta de pruebas*. Si bien, como ya se dijo, las administradoras de pensiones tienen cierta libertad probatoria, esta no puede ser desproporcional a las condiciones particulares de cada caso, ni implicar la exigencia de formalidades no consagradas en la ley. Por esta razón, para la Sala no es razonable la omisión de la entidad al abstenerse de indicar con claridad, en el primer acto administrativo que negó la pensión de sobrevivientes, las pruebas que requería para comprobar el cumplimiento de los requisitos que dispone la ley para estos casos. Por el contrario, Colpensiones argumentó la negación de las solicitudes posteriores que hizo la accionante a partir de exigencias probatorias adicionales.

117. Colpensiones exigió pruebas que resultaban irrazonables en un caso como el de la señora Herrera Calderón. En los tres trámites administrativos, más específicamente en las nueve resoluciones que emitió durante dichos procedimientos, que fueron resumidas en los antecedentes de esta sentencia, Colpensiones insistió en que las pruebas aportadas en distintos momentos, sumadas a la evidencia que la entidad recaudó en las investigaciones administrativas que adelantó, no acreditaban ni la convivencia de la señora Herrera Calderón con su esposo ni la *“vida marital”*. Como ya explicó la Sala, las pruebas existentes en el expediente administrativo permitían concluir con certeza que la actora cumplió tales requisitos. No obstante, en adición a esa circunstancia, en al menos tres ocasiones que la Sala detallará a continuación, la entidad basó sus decisiones negativas en exigencias probatorias que (i) no están contenidas en la normativa legal que resultaba aplicable; (ii) desconocían las pruebas que constaban en el expediente administrativo; y, (iii) además, resultaban desproporcionadas dadas las particularidades del caso.

---

[126] Ver, entre otras, las sentencias T-735 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa y T-392 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. (e) Richard Ramírez Grisales.
[127] Sentencia T- 306 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

5.1. En el primer trámite administrativo, Colpensiones exigió pruebas no requeridas en la normativa aplicable y desconoció material que hacía parte del expediente

118. Durante el primer trámite administrativo,[128] Colpensiones indicó, como lo hizo en todas las ocasiones, que no se acreditó el requisito de convivencia para que la señora Herrera Calderón accediera a la prestación. Justificó tal determinación a partir de su análisis: en su concepto, no existía *"material probatorio contundente y declarativo de la convivencia"*, pues la accionante no tenía *"material fotográfico que acredite dicha unión, así como tampoco se cuenta con pruebas testimoniales que acrediten dicha unión."*[129]

119. Tal análisis no resulta coherente con las pruebas que reposan en el expediente administrativo. En ese primer trámite, se recaudaron las declaraciones de los señores Helbert Hely Beltrán Rodríguez y Álvaro Moreno Gómez, quienes fueron amigos de la pareja y confirmaron su convivencia. Adicionalmente, la Sala debe anotar, de una parte, que ninguna norma exige probar el cumplimiento de los requisitos exigidos para obtener la pensión de sobrevivientes a partir de *"material fotográfico"*.

120. Pero, de otra, tal exigencia manifiesta un desconocimiento de las particulares condiciones de la señora Herrera Calderón. No resultaba proporcional, para probar la convivencia y la *"vida marital"* con el causante, en los términos de la redacción original del Artículo 47 de la Ley 100 de 1993, exigirle fotografías a una persona cuya historia de vida se había visto quebrada por un historial de afecciones a su salud, específicamente adicciones, que la habían llevado a habitar la calle. Colpensiones ignoró estas especiales situaciones de vida, que conoció durante las investigaciones administrativas adelantadas. La Sala conoció, de hecho, que en la entrevista realizada por la entidad la señora Herrera Calderón manifestó que tras sus problemas de adicción perdió a su familia, amigos y cosas materiales, y llegó a vivir en la calle.

5.2. En el segundo trámite administrativo, Colpensiones transformó una afección de salud de la accionante en un obstáculo administrativo y desconoció los términos de los testimonios recaudados

121. Al decidir la segunda solicitud de la pensión de sobrevivientes, Colpensiones la negó nuevamente. Esta vez defendió el argumento de que no se demostró el requisito convivencia porque (i) no fue posible entrevistar a la señora Herrera Calderón, dado que, según la entidad, al indagar con su apoderada, esta refirió no tener números de contacto de la solicitante, ya que la

[128] Las Resoluciones SUB 194570 y DIR 16473 de 2017, respectivamente, decidieron los recursos de reposición y apelación presentados contra la Resolución SUB 131783 de 2017, acto que negó la pensión en el primer trámite administrativo que la accionante inició.
[129] Resolución SUB 194570 del 14 de septiembre de 2017 (folios 37 al 43 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2017_8470267-20170914113117.pdf).

actora se encontraba hospitalizada. Además, (ii) Colpensiones afirmó que el señor Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister, uno de los testigos, refirió *"no dar información."*[130]

122. Estas afirmaciones vulneran el debido proceso. Por un lado, Colpensiones ya contaba con los resultados de una investigación administrativa que incluía una entrevista a la solicitante. Si era necesario recopilar información adicional, conclusión a la que perfectamente podía llegar la entidad en ejercicio de su autonomía probatoria, la manera de proceder ajustada a la Constitución no era simplemente negar la solicitud con base en la imposibilidad de entrevistar a la señora Herrera Calderón mientras se encontraba hospitalizada. La entidad contaba con otros mecanismos, tales como la suspensión del trámite administrativo mientras la actora era dada de alta, para respetar sus garantías fundamentales y la posibilidad de pronunciarse durante el procedimiento. Al negar la solicitud con base en tal razón, Colpensiones convirtió una afección de salud de la accionante en una barrera administrativa para acceder a la prestación que solicitaba. De esta forma, desconoció sus garantías procesales y, de nuevo, sus particulares condiciones de vida.

123. Por otro lado, la Sala encontró que no es cierto que en la entrevista telefónica realizada al señor Moreno, este haya indicado *"no dar información."* No solo entregó información, sino que tales datos eran fundamentales para verificar el cumplimiento de los requisitos para que la señora Herrera Calderón accediera a la pensión de sobrevivientes: el testigo indicó que la relación de la actora y el causante tuvo una duración de entre siete y ocho años, pero adicionalmente, suministró información para que Colpensiones contactara al hermano del esposo de la accionante: su nombre y su cargo. La Corte no encuentra justificación alguna que soporte el análisis probatorio que efectuó Colpensiones.

124. Durante este mismo segundo trámite administrativo, al resolver el recurso de apelación de la accionante, Colpensiones indicó que ni en los formatos ni en las declaraciones allegadas se mencionó la dirección donde convivió la pareja para poder realizar el trabajo de campo respectivo.[131] Este no era, en ese punto, del trámite, mucho menos cuando se trataba del segundo procedimiento, un argumento válido para negar la pensión. No hay norma alguna que establezca que para probar la convivencia cuando el cónyuge del afiliado solicita la pensión de sobrevivientes sea necesario suministrar la dirección donde se produjo la *"vida marital"*.

[130] Resolución SUB 248980 del 11 de septiembre de 2019 (documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2019_6843829-20190911085605.pdf).
[131] Resolución DPE 15176 del 23 de diciembre de 2019 (folios 76 al 83 del documento electrónico titulado 03Pruebas y en el documento electrónico titulado GRF-AAT-RP-2019_14057431_2-20191223051357.pdf).

125. Además, de nuevo, Colpensiones desconoció las particulares condiciones de vida de la señora Herrera Calderón cuando hizo esta exigencia. Después de más de veinticinco años, es probable que en el sector donde hayan vivido no se encuentre información relevante de la pareja, bien sea, entre otras razones, por nuevas construcciones o porque los vecinos no son los mismos de aquel tiempo. En cualquier caso, Colpensiones no explicó por qué las pruebas con las que sí contaba no le permitían verificar el cumplimiento de los requisitos y hacían indispensable contar con la dirección de residencia de la pareja.

5.3. En el tercer trámite administrativo, Colpensiones negó la pensión con base en requisitos que no le eran aplicables a la accionante

126. Por último, la Corte reprocha que, al resolver el recurso de apelación de la actora en el tercer trámite administrativo, Colpensiones haya citado requisitos que no le resultaban aplicables. En el acto administrativo correspondiente, la entidad justificó la negación con base en argumentos que ya había defendido y sobre los que ya se ha pronunciado la Sala en esta sentencia. Sin embargo, agregó que no se acreditó la convivencia de la pareja dentro de los últimos cinco años de vida del causante. Este, que podría ser entendido como un error menor derivado de una confusión en la norma aplicable, resulta central en el caso por tratarse del noveno acto administrativo que expedía la entidad para negar la pensión de sobrevivientes que la señora Herrera Calderón solicitó. Como ya aclaró la Corte anteriormente, los requisitos aplicables a la solicitud de la demandante son los contenidos en la redacción original del Artículo 47 de la Ley 100 de 1993, que exige dos años de convivencia.

127. Por lo anterior, la Sala expresa su rechazo a las actuaciones de Colpensiones, ya que, pese a haber recibido tres veces la solicitud de pensión, cada una con pruebas nuevas a través de las cuales la señora Herrera Calderón respondía a las supuestas falencias que la entidad identificada en su expediente, la administradora de pensiones la negó reiteradamente. Desconoció permanentemente la convivencia de la pareja que fue probada mediante testigos y, además, el hecho cierto de que la señora Herrera Calderón aparece expresamente relacionada como *cónyuge* en el propio certificado de defunción de su esposo. , de donde, esa era la situación que la familia reportó para el levantamiento del referido registro.[132]

128. Así las cosas, la Sala enfatiza que, Colpensiones no solo vulneró el derecho a la seguridad social de la accionante al negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, a pesar de que las pruebas de las que disponía acreditaban claramente que cumple los requisitos. La entidad, además, vulneró su derecho al debido proceso al exigir pruebas no requeridas en ninguna

[132] Folio 5 del documento electrónico titulado 03Pruebas.

norma y desconocer las circunstancias de vida específicas de la señora Herrera Calderón, que hacían irrazonables determinadas exigencias probatorias.

6. La accionante habría podido sufrir violencia económica y Colpensiones no aplicó el enfoque de género que la exige estudiar a fondo tal circunstancia

129. Desde una perspectiva constitucional, la Corte encuentra necesario hacer una precisión adicional sobre el caso. Colpensiones desconoció las circunstancias de la historia de vida de la accionante y pasó por alto el hecho de que podría haber sido sometida a violencia económica con el pasar de los años. Por ello, la Sala reitera que todas las autoridades públicas y, dentro de ellas, el juez constitucional especialmente, deben ser sensibles a dinámicas detrás de las cuales pueden existir formas de violencia de género. Esto implica, por un lado, aplicar un enfoque de género en el cumplimiento de sus funciones y, por otro, ligado al punto anterior, hacer un esfuerzo para no pasar por alto patrones de desigualdad y discriminación en razón al género.[133] Entre otras cosas, esta Corporación ha establecido que aplicar un enfoque de género en la decisión judicial implica *"analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial."*[134]

130. Ahora bien, la Corte encuentra que la señora Herrera Calderón habría podido ser víctima de violencia de género, en específico, económica. Este tipo de violencia contra la mujer, según el Artículo 2 de la Ley 1757 de 2008,[135] que establece normas para concientizar sobre la violencia contra las mujeres, así como prevenirla y sancionarla, se entiende como *"cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas."*[136]

131. Así, cuando las personas son sometidas a tal tipo de violencia, se restringen sus capacidades de *"de trabajar, de recibir un salario o de*

---

[133] La Corte Constitucional ha desarrollado la obligación de las autoridades estatales de aplicar un enfoque de género que sea consciente de y evite naturalizar la violencia, la desigualdad y la discriminación en razón al género. Ver, entre otras, las sentencias T-012 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez y SU-080 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Alejandro Linares Cantillo. Ver también la sistematización de criterios de aplicación del enfoque de género en la decisión judicial y en la seguridad social en la Sentencia SL1727-2020 de la Sala de Casación Laboral (Sala de Descongestión Núm. 4) de la Corte Suprema de Justicia (M.P. Ana María Muñoz Segura).

[134] Sentencia T-012 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[135] *"Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".*

[136] Ley 1757 de 2008, Artículo 2.

administrar sus bienes y dinero, situándolas en una posición de inferioridad y desigualdad social."[137]

132. En repetidas ocasiones, como se ha resumido en esta sentencia, la señora Herrera Calderón describió a Colpensiones las circunstancias en las que vivió durante su matrimonio y las causas de las situaciones que gradualmente fortalecieron sus adicciones y la llevaron a habitar la calle.[138] Tanto sus relatos como los testimonios de varios declarantes establecieron con claridad que, durante la duración de su matrimonio, tiempo en el que indudablemente convivió con su esposo, se dedicó a cuidar de él, dada su enfermedad.[139] Esto llevó, según la descripción que ella hace de los hechos, a que durante ese periodo no haya ingresado formalmente al mercado laboral, con un trabajo asalariado, sino que se dedicara a las labores de cuidado que su cónyuge exigía dada su enfermedad cirrótica. Específicamente, la demandante afirmó que durante ese periodo no ejerció su carrera profesional como resultado de la decisión que tomó de cuidar de su esposo.[140]

133. Las personas que conocieron a la pareja dieron cuenta de esta particularidad de la relación y uno de los médicos tratantes del señor Córdoba, que era su cuñado, declaró que, en efecto, la accionante acompañaba a su esposo a los controles médicos y a recibir las atenciones de urgencia que su enfermedad exigía. Tales labores de cuidado no le permitieron a la actora, durante el periodo de su matrimonio, realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral para contribuir, entre otras cosas, a garantizar la posibilidad de obtener una pensión de vejez en el futuro.

134. Es posible que la situación descrita se haya sumado a otras particularidades de la vida de la señora Herrera Calderón, especialmente, con su historial de adicciones, que según conoció la Sala en sede de revisión, pudo haber comenzado antes del matrimonio. No obstante, llama la atención de la Corte el hecho de que, tras la muerte de su esposo, la vida de la señora Herrera Calderón la llevó a una situación de vulnerabilidad intensa, marcada por el periodo en el cual fue habitante de calle, las adicciones y un abandono de su familia, la sociedad y el Estado.

135. Antes de la muerte de su esposo, de hecho, sucedió un hecho que se tornó particularmente importante en el caso: la disolución y liquidación de su sociedad conyugal. Como quedó establecido en la escritura pública que la formalizó, los acuerdos que constaron en tal acto jurídico afectaron sus

---

[137] Sentencia T-878 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[138] Colpensiones fue informada claramente de estas situaciones en la entrevista realizada a la señora Herrera. Audio titulado 2017-07-04_-_audio_solicitante_Luz_Mparo_Herrera_Calderon pendiente.mp3.
[139] Declaración juramentada de Eunice Cardozo Rodríguez rendida el 29 de marzo de 2019 ante la Notaría 1 de Pitalito (Huila) (folios 24 y 25 del documento electrónico titulado 03Pruebas). Declaración juramentada de Ernesto Joaquín Moreno Mc Allister rendida ante la Notaría 42 de Bogotá el 6 de marzo de 2019 (folios 12 y 13 del documento electrónico titulado 03Pruebas).
[140] Documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA, en el que la accionante se pronuncia sobre las pruebas que decretó la Magistrada ponente.

posibilidades de acceder a derechos patrimoniales tras la muerte del señor Córdoba.[141] En efecto, fallecido su esposo, la señora Herrera Calderón tuvo que volver a vivir con su familia y unos años después sus adicciones la llevaron a abandonar el hogar.

136. De tal modo, la señora Herrera Calderón podría haber estado sometida a un escenario de violencia económica. De una parte, sus actividades cotidianas se concentraron durante su matrimonio en el trabajo de cuidado, que no le generaba de manera directa y formal un ingreso económico fijo y continuo. De otra, una vez murió su esposo, la accionante vio cómo sus posibilidades de acceder a algún otro tipo de reconocimiento económico derivado del vínculo matrimonial se extinguieron como resultado de la disolución y liquidación de la sociedad conyugal. De hecho, tales circunstancias, según ella, son parte de las razones por las que no consideró solicitar prestación alguna al Sistema de Pensiones cuando falleció su cónyuge.

137. En ese contexto, la Corte no puede ignorar que, al establecer durante los tres trámites administrativos que la liquidación de la sociedad conyugal *"desvirtúa"* la convivencia entre la accionante y su cónyuge, que estaba suficientemente probada, Colpensiones ignoró que la señora Herrera Calderón podría haber estado sometida a violencia económica a través de ese mismo acto. Así, el acto jurídico que podría haber victimizado a la señora Herrera Calderón constituyó el argumento central por el que Colpensiones le negó, más de veinte años después, el acceso a una prestación económica a la que tenía derecho. Actuaciones como esa revictimizan a una persona que podría haber estado sometida a violencia de género. Al ignorar tal posibilidad, Colpensiones podría haber contribuido a naturalizar esa forma de violencia de género.

138. De este modo, la Sala hace un llamado de atención a las administradoras de pensiones, especialmente a Colpensiones, con el fin de que apliquen un enfoque de género en el momento de estudiar el reconocimiento de tales prestaciones económicas. Esto implica que sus trabajadores y servidores estén suficientemente capacitados con respecto a la importancia de no pasar por alto eventos en que las mujeres pueden estar sometidas a violencia económica. Si bien es responsabilidad del Estado y de sus servidores prevenir, investigar y sancionar los casos de violencia de género, también es cierto que las entidades públicas y privadas deben abstenerse de incurrir en actos de revictimización en tales situaciones.

---

[141] Como indicó la Sala anteriormente, la escritura pública estableció expresamente como una de las consecuencias del negocio jurídico que *"ninguno de los cónyuges tendrán [sic] en el futuro derecho alguno sobre las ganancias y adquisiciones que resulten de la administración del otro, ni invocará su calidad de cónyuge sobreviviente para heredar ab-intestato en la sucesión del otro, ni obviamente, para reclamar porción conyugal."* Escritura pública núm. 3002, suscrita ante la Notaría 10 de Bogotá (folios 45, 46 y 47 del documento electrónico titulado ESCRITO PARA RADICACIÓN REPUESTA AUTO - LUZ AMPARO HERRERA).

7. La Sala concederá la tutela y ordenará el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes; sin embargo, en la medida en que la apoderada de la accionante informó que inició un proceso ordinario, la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, es la competente para pronunciarse sobre aspectos técnicos relativos al reconocimiento de tal derecho

139. Por las razones expuestas, la Sala encuentra vulnerados los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna y al debido proceso de la accionante, como consecuencia de las actuaciones de Colpensiones en el marco del trámite de las tres solicitudes presentadas para que le fuera reconocida la pensión de sobrevivientes. En este orden de ideas, la Corte tutelará los derechos mencionados.

140. Por consiguiente, esta Corporación dejará sin efectos los actos administrativos que negaron la pensión de sobrevivientes y ordenará a Colpensiones que, en el término máximo de diez días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, (i) reconozca a la señora Herrera Calderón la pensión de sobrevivientes a la que tiene derecho como cónyuge supérstite, desde la fecha de muerte de su esposo, momento en que se causó el derecho; (ii) liquide la prestación; (iii) la incluya en la nómina respectiva; y, (iv) habida cuenta del término de prescripción establecido en el Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo, pague a su favor las mesadas no prescritas, es decir, las correspondientes al periodo comprendido entre los tres años anteriores a la fecha de la primera solicitud que la actora presentó ante Colpensiones para el reconocimiento de la pensión (14 de junio de 2017) y su inclusión efectiva en la nómina de pensionados.

141. Esta orden está basada en los estrictos términos de la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación. Por un lado, según el Artículo 48 de la Constitución Política, en su redacción introducida por el Acto Legislativo 01 de 2005, *"[s]e entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiere efectuado el reconocimiento."*[142] Con base en tal norma, la Corte ha aclarado que los derechos pensionales nacen el día que se causan, independientemente del momento en que el afiliado o beneficiario solicite la pensión y aquel en que efectivamente se reconozca. Ligado a este punto, es importante insistir en que los derechos pensionales son imprescriptibles, como ha sido reconocido reiteradamente por la Corte Constitucional con base en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política.[143]

---

[142] Constitución Política, Artículo 48.

[143] Ver las bases de tales reglas jurisprudenciales, entre otras, en las sentencias C-230 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-168 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz; y SU-430 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. La Corte ha insistido en esta conclusión recientemente, entre otras, en las sentencias T-236 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-697 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-036 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-230 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-321 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-280 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-001 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

142. Por otro lado, la orden se fundamenta en los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 6 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, y la interpretación de ellos que ha realizado esta Corporación. Si bien, como se dijo, el derecho a la pensión es imprescriptible, la Corte ha establecido que los términos de prescripción previstos en la ley aplican a las mesadas pensionales, esto es, a los pagos periódicos que se derivan del derecho mencionado. El Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo dispone que *"las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto."*[144] En este orden de ideas, tal término de prescripción, según ha interpretado la Corte Constitucional, es aplicable a las mesadas pensionales, mas no al derecho a recibir la pensión.[145] La Corte ha precisado, además, que *"la certeza del derecho es el momento a partir del cual se debe determinar el término de prescripción."*[146]

143. Por su parte, según el Artículo 6 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, *"mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de prescripción de la respectiva acción."*[147] En otras palabras, la prescripción de las mesadas pensionales, en virtud de la normativa de la seguridad social, se suspende con la presentación de una reclamación administrativa. Con base en las normas citadas, este Tribunal ha ordenado, en casos en que concluye que el derecho pensional existe sin discusión -como el presente- que, además de reconocer la pensión, la administradora respectiva pague las mesadas causadas desde la fecha que corresponda a los tres años anteriores a la presentación de la solicitud administrativa, que suspende la prescripción de tales mesadas pensionales.[148]

---

[144] Código Sustantivo del Trabajo, Artículo 488.

[145] Al respecto, por ejemplo, la Sentencia T-236 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), señaló: *"La pensión de jubilación, así como también acontece para la modalidad de sustitución pensional de ésta o de cualquier otra modalidad que la conlleve, corresponde a una prestación social de tracto sucesivo y de carácter vitalicio, la cual no prescribe en cuanto al derecho en sí mismo como tampoco respecto de sus reajustes económicos. No obstante, la imprescriptibilidad no se predica de las prestaciones periódicas o mesadas que ha [sic] dejado de ser cobradas, las cuales se encuentran sometidas a la regla general de prescripción de las acreencias laborales de 3 años prevista en el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social."* Esta es la interpretación que esta Corporación ha defendido reiteradamente en sentencias como las siguientes: C-624 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-485 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-762 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; y T-527 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

[146] Sentencias SU-1073 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV y AV. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. (e) Alexei Julio Estrada. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Nilson Pinilla Pinilla; SU-131 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada. AV. Nilson Pinilla Pinilla; y SU-168 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[147] Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, Artículo 6.

[148] Este es el remedio que se ha adoptado en sentencias como las siguientes: T-697 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-230 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-280 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-001 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos.

144. La Sala estima que este es el remedio más ajustado a las circunstancias del caso, por cuanto (i) concluyó en la presente providencia que no hay duda sobre el derecho de la señora Herrera Calderón a recibir la pensión de sobrevivientes, pues está suficientemente probado que cumple los requisitos; y (ii) las condiciones de vida de la accionante y la urgencia con la que requiere que su derecho sea protegido harían desproporcional que se ordenara a Colpensiones surtir un nuevo trámite administrativo, cuando ya la actora se sometió a tres procesos que dieron lugar a nueve actos administrativos que negaron la pensión.

145. Ahora bien, la Sala es consciente del hecho de que existe un proceso ordinario laboral en trámite. La Corte Constitucional insiste, como lo sostuvo al analizar la procedencia de la acción de tutela en el presente caso, que este es el mecanismo ordinario de defensa a través del cual se deben exigir, por regla general los derechos pensionales. El Legislador les asignó a los jueces laborales y de la seguridad social la especialidad de pronunciarse sobre controversias relativas al Sistema de Seguridad Social, razón por la cual la procedencia de la tutela en casos como el estudiado en esta oportunidad es excepcional.

146. Por esta misma razón, esta Corporación considera apropiado establecer que, dada esta particularidad que conoció en el proceso de la referencia, será el juez que conoce del proceso ordinario laboral que inició la parte demandante el que se deberá pronunciar sobre aspectos técnicos que susciten eventualmente controversia entre las partes. Si bien la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha concluido que la señora Herrera Calderón tiene derecho a recibir la pensión de sobrevivientes y ordenó su reconocimiento, podrían, tras el cumplimiento de la presente sentencia, presentarse controversias relativas, por ejemplo, al monto de esa pensión o a la liquidación que haga Colpensiones tanto de la mesada que pagará en adelante como de las ya causadas, pero no prescritas.

147. Por lo tanto, para respetar la competencia y la especialidad del juez ordinario en esta materia, la Corte ordenará a Colpensiones que allegue copia de la presente decisión a la autoridad judicial que adelanta el proceso ordinario laboral, para que sea incorporada dentro del expediente respectivo. En caso de que Colpensiones todavía no haya sido notificada de la demanda, le corresponderá a la parte accionante allegar la copia mencionada. Una vez quede ejecutoriado el acto administrativo mediante el que Colpensiones reconozca la pensión de sobrevivientes en los términos de la presente sentencia, la entidad mencionada deberá informar de tal circunstancia al juez que adelanta el proceso ordinario. En ese momento, la autoridad judicial podrá verificar si la parte demandante pretende controvertir judicialmente aspectos técnicos del reconocimiento del derecho. Si ese fuera el caso, podrá adelantar los procedimientos que correspondan; de lo contrario, el proceso ordinario se dará por terminado, sin perjuicio de la competencia que el juez de primera instancia en el proceso de tutela conserva para verificar el cumplimiento de la

presente sentencia *"hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza."*[149]

8. Síntesis de la decisión

148. La Sala conoció del caso de Luz Amparo Herrera Calderón, mujer de 61 años en alto grado de vulnerabilidad, por haber sufrido el abandono social en diferentes formas hasta el punto de convertirse en habitante de calle. Actualmente, vive como voluntaria de la fundación que facilitó su proceso de rehabilitación, que le suministra alimentación y alojamiento, y le ayuda a cubrir sus necesidades básicas. Desde 2017, la accionante ha solicitado a Colpensiones, en tres oportunidades diferentes, el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su esposo fallecido en 1994.

149. En las tres ocasiones, la entidad, a través de actos administrativos, negó la solicitud con el argumento de que no se pudo comprobar el requisito de convivencia ni la *"vida marital"* entre la solicitante y el causante, entre otras razones, por existir una nota marginal de liquidación y disolución de la sociedad conyugal en el registro civil de matrimonio. Tras estos hechos, la actora, mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela contra Colpensiones, al considerar que esta última vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida diga, al mínimo vital y a la seguridad social.

150. El fallo de primera instancia declaró improcedente la acción promovida por la demandante, pues a juicio del juez, la accionante dispone de otros mecanismos ordinarios para plantear sus pretensiones y, además, la entidad accionada dio respuesta a todas las solicitudes que presentó la actora. Inconforme con la decisión, la accionante impugnó el fallo y solicitó realizar una valoración completa y adecuada del material probatorio aportado para el reconocimiento y pago de la pensión. Sin embargo, el tribunal de segunda instancia decidió confirmar el fallo impugnado y agregó que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez ya que la actora acudió más de veinte años después de la muerte de su esposo a solicitar dicho reconocimiento.

151. Durante el trámite de revisión, la Corte decretó varias pruebas a partir de las cuales constató que la accionante es un sujeto de especial protección constitucional por su alto grado de vulnerabilidad. En este sentido, concluyó que la acción de tutela es procedente, dado que, de un lado, el proceso ordinario laboral, que sería, por regla general, el mecanismo judicial de defensa para que la demandante solicite el reconocimiento de pensión, pierde eficacia en sus particulares circunstancias de vida. De otro lado, no compartió

[149] Decreto 2591 de 1991, Artículo 27.

el razonamiento del tribunal de segunda instancia según el cual la tutela no cumple el requisito de inmediatez en la medida que la accionante presentó la solicitud de reconocimiento de la pensión más de veinte años después de la muerte del causante. La Sala aclaró que la actuación que la actora alega que vulneró sus derechos es la negativa de la administradora de pensiones y el término transcurrido entre el último acto administrativo y la presentación de la tutela es justo y razonable.

152. Al abordar el caso, la Corte encontró que Colpensiones vulneró los derechos fundamentales de la accionante. La Sala concluyó que cumple con los requisitos legales para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su fallecido esposo, dado que la liquidación de la sociedad conyugal, en el patrón fáctico estudiado, no afecta el derecho a dicha prestación, pues no compromete necesariamente la convivencia de la pareja. En el caso fue suficientemente probado que la demandante convivió con su cónyuge hasta la fecha de su muerte, como lo comprobaron varios testigos cuyas declaraciones fueron conocidas por la administradora de pensiones. Adicionalmente, Colpensiones hizo una serie de exigencias probatorias que resultaban irrazonables y, por lo tanto, vulneraron el debido proceso de la solicitante, por estar relacionadas con requisitos no previstos en la normativa.

153. Finalmente, esta Corporación anotó que la accionante podría haber sido víctima de violencia de género, específicamente de violencia económica, en la medida que, después de dedicarse durante su matrimonio a cuidado de su esposo, quien padecía una enfermedad que finalmente ocasionó su muerte, sufrió un abandono que, sumado a otras particularidades de su historia de vida, la llevó a habitar la calle. Llamó particularmente la atención de la Sala el hecho de que la liquidación de la sociedad conyugal, que podría haber sido un instrumento de violencia económica por cuanto truncó las posibilidades de la actora de aspirar a derechos económicos tras la muerte de su cónyuge, haya sido aprovechada por Colpensiones para negar la pensión de sobrevivientes sin fundamento adecuado. De esta manera, la entidad pasó por alto una circunstancia de posible violencia económica contra la mujer, lo cual termina por naturalizarla.

154. En consecuencia, la Sala (i) revocará los fallos de instancias; (ii) tutelará los derechos de la demandante; y (iii) ordenará a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la que tiene derecho la actora.

III. DECISIÓN

155. Una administradora de pensiones vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna y al debido proceso de una mujer que se encuentra en circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica, al negarle el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes como beneficiaria de su cónyuge, con el argumento de que no demostró la

convivencia con este porque su sociedad conyugal fue liquidada antes de la muerte de su esposo y no evidenció que tuviera *"vida marital"* con ella, a pesar de estar probada razonablemente, por no cumplir exigencias probatorias que no se encuentran en la ley.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la Sentencia proferida el 26 de noviembre de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección 7), en segunda instancia, que confirmó el fallo emitido el 8 de octubre de 2020 por el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá (Sección Cuarta), en primera instancia. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida diga, al mínimo vital y a la seguridad social de la señora Luz Amparo Herrera Calderón.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones SUB 131783 del 21 de julio de 2017, SUB 194570 del 14 de septiembre de 2017, DIR 16473 del 27 de septiembre de 2017, SUB 248980 del 11 de septiembre de 2019, SUB 311957 del 14 de noviembre de 2019, DPE 15176 del 23 de diciembre de 2019, SUB 69471 del 12 de marzo de 2020, SUB 90433 del 13 de abril de 2020 y DPE 7021 del 28 de abril de 2020, mediante las cuales la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la señora Luz Amparo Herrera Calderón.

Tercero. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) que, dentro del término improrrogable de diez (10) días contados a partir de la notificación del presente fallo, (i) emita el acto administrativo que liquide y reconozca la pensión de sobrevivientes a la que tiene derecho la señora Luz Amparo Herrera Calderón como cónyuge supérstite del señor Luis Fernando Córdoba Garcés desde la fecha de su causación, es decir, el día del fallecimiento de este último (24 de agosto de 1994); (ii) la incluya en la nómina respectiva; y (iii) pague a su favor las mesadas causadas y no prescritas de acuerdo con el Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo, es decir, las correspondientes al periodo comprendido entre los tres años anteriores a la fecha de la primera solicitud que la actora presentó para el reconocimiento de la pensión (14 de junio de 2017) y su inclusión efectiva en la nómina de pensionados.

Cuarto. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) que, en caso de que tenga conocimiento de que la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de la seguridad social, conoce

actualmente una demanda ordinaria laboral a través de la cual la señora Luz Amparo Herrera Calderón haya solicitado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes cuyo reconocimiento se ordena en la presente sentencia, allegue copia de esta decisión a tal proceso, para que sea incorporada dentro del expediente respectivo. En caso de que Colpensiones todavía no haya sido notificada de la demanda, le corresponderá a la parte accionante allegar la copia mencionada.

Una vez quede ejecutoriado el acto administrativo mediante el que Colpensiones reconozca la pensión de sobrevivientes en los términos de la presente sentencia, la entidad mencionada deberá informar de tal circunstancia al juez que adelanta el proceso ordinario. En ese momento, la autoridad judicial podrá verificar si la parte demandante pretende controvertir judicialmente aspectos técnicos del reconocimiento del derecho. Si ese fuera el caso, podrá adelantar los procedimientos que correspondan; de lo contrario, el proceso ordinario se dará por terminado, sin perjuicio de la competencia que el juez de primera instancia en el proceso de tutela conserva para verificar el cumplimiento de la presente sentencia hasta que esté completamente restablecido el derecho.

Quinto. LIBRAR las comunicaciones respectivas -por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional- y **DISPONER** las notificaciones inmediatas a las partes y entidades vinculadas -a través del juzgado de primera instancia-, tal y como lo prevé el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General