

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-093 DE 2025

Referencia: expediente T-10.215.688

Asunto: acción de tutela interpuesta por el señor *Alfonso* contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Natalia Ángel Cabo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos el 28 de febrero de 2024 por el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí, en primera instancia, y el 17 de abril de 2024 por la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por el señor *Alfonso* contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante Auto del 26 de junio de 2024 de la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, que fue notificado el 11 de julio de 2024¹.

Aclaración previa

En el presente asunto, la Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional suscribirá dos versiones del fallo adoptado. La primera versión será comunicada a las partes del proceso y contendrá los nombres reales del accionante y de sus padres.

¹ Sala de Selección de Tutelas Número Seis de 2024, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo y Paola Andrea Meneses Mosquera.

La segunda versión será remitida a la Relatoría de la Corte Constitucional y como se hace referencia a la historia clínica del actor, su nombre real será remplazado por el nombre ficticio *Alfonso*² que estará en toda la providencia en letra cursiva. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015, por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional³ y lo resuelto en la Circular interna Nro. 10 de 2022 de esta Corporación⁴. De la misma manera, los nombres del padre y la madre del accionante serán remplazados en la versión anonimizada por los de *Pablo* y *Carolina*.

Síntesis de la decisión

Hechos que motivaron la presentación de la tutela. El accionante adelantó las actuaciones tendientes a que se adelantara el proceso para determinar el origen y/o pérdida de su capacidad laboral y ocupacional, a efectos de solicitar el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión vitalicia de jubilación que le fue reconocida a su padre, quien falleció el 25 de marzo de 2006.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia concluyó que el actor presentaba una pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 71.22% y fijó como fecha de estructuración el 20 de marzo de 1955, “fecha en la que el paciente cumplió 8 meses de edad y sufrió la meningitis, que dio lugar a la condición mental actual”⁵. Posteriormente, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez concluyó que el actor presentaba una pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 52.32% y fijó como fecha de estructuración el 2 de junio de 2022, día en el que se definieron las “secuelas calificables de las patologías que presenta el paciente de manera integral”⁶.

El peticionario solicitó a la Gobernación de Antioquia el reconocimiento de la sustitución pensional, pretensión que fue negada mediante resoluciones en las que argumentó que no se acreditó que el estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% fuera preexistente al fallecimiento del causante.

Solicitud de tutela y decisiones objeto de revisión. El accionante, actuando a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud, a la igualdad y al debido proceso. Dentro de la demanda (i) sostuvo que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no sustentó la determinación de la fecha de estructuración en el dictamen que profirió y (ii) aseveró que la Gobernación de Antioquia vulneró sus garantías

² Mediante Auto del 26 de junio de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de 2024 remplazó el nombre del accionante por el de *Alfonso*.

³ Acuerdo 02 de 2015, por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Artículo 62. Publicación de providencias. En la publicación de sus providencias, las Salas de la Corte o el Magistrado sustanciador, en su caso, podrán disponer que se omitan nombres o circunstancias que identifiquen a las partes.

⁴ Circular interna No. 10 de 2022, que tiene como asunto la “anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la corte constitucional”.

⁵ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 115.

⁶ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 128.

iusfundamentales al no tener en cuenta lo expuesto en la jurisprudencia constitucional, en la que se estableció que tratándose de enfermedades crónicas, degenerativas, congénitas o progresivas, las autoridades deben evaluar la totalidad de las pruebas y documentos aportados para determinar la fecha real en la que se produjo la pérdida de capacidad laboral.

En las sentencias de instancia, el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagiú y la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín concluyeron que el actor había presentado dos tutelas con identidad de partes, causa y objeto. De esta manera, las autoridades judiciales consideraron que se había configurado la cosa juzgada.

Lo resuelto por la Sala Octava de Revisión. La Sala descartó la configuración de la cosa juzgada, encontró acreditados los requisitos de procedencia de la tutela y estudió de manera separada la posible vulneración de los derechos del accionante por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de la Gobernación de Antioquia. Frente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez encontró que incumplió su deber de calificación integral, por lo que se emitió una advertencia al respecto.

Finalmente, concluyó que la Gobernación de Antioquia vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y al mínimo vital del actor, en tanto incumplió la obligación de valorar todos los elementos de juicio relevantes que demostraban que la fecha de estructuración debía fijarse con anterioridad al deceso del causante. En consecuencia, la Sala (i) revocó las decisiones de instancia que negaron el amparo solicitado al encontrar configurada la institución de la cosa juzgada, (ii) dejó sin efectos las resoluciones proferidas por la Gobernación de Antioquia en las que se negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional pretendida por el accionante y, (iii) ordenó a la Gobernación de Antioquia que expida la resolución a través de la cual reconozca en favor del accionante la respectiva sustitución de la pensión vitalicia de jubilación que en vida disfrutó su padre, acto administrativo en el que se debe incluir el pago retroactivo de las mesadas pensionales que no estén prescritas, de conformidad con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. El señor *Alfonso* nació el 20 de julio de 1954⁷, por lo que actualmente tiene 70 años. El accionante es hijo del señor *Pablo* y de la señora *Carolina*⁸ y manifestó que tiene educación básica primaria.

⁷ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 6.

⁸ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 7.

2. El apoderado señaló que el actor es una “persona con discapacidad mental”⁹ debido a una meningitis que contrajo a los 8 meses de nacido y que derivó en múltiples secuelas en la esfera psíquica.

3. Mediante Resolución Nro. 717 del 8 de agosto de 1975, la Gobernación de Antioquia le reconoció una pensión vitalicia de jubilación al señor *Pablo*, padre del accionante¹⁰.

4. El 25 de marzo de 2006 falleció el señor *Pablo* en el municipio de Itagüí¹¹.

5. Mediante Resolución Nro. 16709 del 17 de agosto de 2006, la Secretaría de Recursos Humanos de la Dirección de Prestaciones Sociales y Nómina de la Gobernación de Antioquia reconoció una “pensión de sobrevivientes” en favor de la señora *Carolina*, con ocasión del fallecimiento de su cónyuge¹².

6. Como requisito para el reconocimiento pensional, la señora *Carolina* presentó una declaración extrajuicio del 31 de marzo de 2006. En dicha oportunidad, los declarantes afirmaron conocer desde hace 46 y 40 años por motivos de amistad y vecindad el hogar conformado por la señora *Carolina* y el señor *Pablo*, quienes habían contraído matrimonio católico en el año 1942 y convivieron hasta el fallecimiento del señor *Pablo* que se presentó el 25 de marzo de 2006. Además, señalaron que los cónyuges procrearon nueve hijos que ya eran mayores de edad, pero que el señor *Alfonso* era una “persona discapacitada y por quien siempre veló en todo sentido el finado señor”¹³. Aseguraron que el accionante vivió bajo el mismo techo con su cónyuge y con su hijo *Alfonso*.

7. En la demanda de tutela se consignó que el actor dependió económicamente de su padre debido a su estado de salud y ante el fallecimiento de su progenitor dependió de su madre, quien falleció el 21 de septiembre de 2007¹⁴.

8. Adicionalmente, el abogado sostuvo que el proceso de calificación de la pérdida de capacidad laboral de su poderdante tuvo muchas dificultades “por parte de las entidades de la seguridad social, debido a la ausencia de afiliación al sistema y al extravío de su historial clínico”¹⁵.

9. Mediante petición del 15 de diciembre de 2020, el accionante solicitó a la Gobernación de Antioquia que adelantara todas las gestiones para que se calificara su pérdida de capacidad laboral¹⁶.

10. El 22 de diciembre de 2020, la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional de la Gobernación de Antioquia le indicó que no era

⁹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 1.

¹⁰ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 11 a 13.

¹¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 9.

¹² Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 107.

¹³ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 162.

¹⁴ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 113.

¹⁵ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 1.

¹⁶ Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 125.

competencia de la entidad territorial gestionar el trámite de calificación ante la Junta Regional de Calificación y que el actor debía requerir dicho dictamen.

11. El 28 de mayo de 2021, la E.S.E. Hospital Mental de Antioquia certificó que la historia clínica del señor *Alfonso* fue destruida porque “cumplió el tiempo de conservación establecido en el artículo 15 de la Resolución 1995 de 1999 y en la Resolución 839 de 2017 del Ministerio de Salud, así como las Tablas de Retención Documental del Hospital. El rango de años que cumplió el tiempo de retención establecido en la normatividad comprende desde los años 1943 y 1996 en los cuales reposaba la historia clínica del señor [*Alfonso*]”¹⁷.

12. Junto con la demanda de tutela, la parte accionante aportó algunos documentos de la historia clínica de los que se extrae lo siguiente:

Tabla Nro. 1. *Extracto de atenciones en salud*

Atención en salud	Extracto de la historia clínica
Atención en salud	8 de marzo de 2016 (Neuro-radiología). En el aparte de Historia se lee: “Paciente de 61 años de edad con trastorno mental desde la infancia, con poca respuesta al tratamiento, ahora con agresividad, alucinaciones, delirio, trastorno de sueño y depresión, descartar lesión estructural” ¹⁸ . Dentro de las conclusiones se registra “Cambios involutivos” y “leucoaraiosis leve” ¹⁹ .
Atención en la Fundación Instituto Neurológico de Colombia	7 de septiembre de 2017 (Neurología). Se registraron como diagnósticos: trastorno afectivo bipolar y epilepsia. En el concepto se indicó lo siguiente: “antecedente de abuso sexual en la infancia. TAB y epilepsia. Actualmente en controles con psiquiatría. Refiere última crisis epiléptica en el 2010” ²⁰ . 17 de octubre de 2017 (Neurología). Se plasmó una atención porque el paciente presentó un episodio de cambio comportamental “con episodio de movimientos erráticos más sugestivos episodio psicógeno” ²¹ .
Hospital San Vicente Fundación	31 de diciembre de 2017 (Urgencias). Se evaluó un trauma en el pie izquierdo del actor por una caída. Se registró que el paciente tenía antecedentes de esquizofrenia y que se “encuentra descompensado de su enfermedad mental” ²² . En ese momento dentro del plan se ordenó la hospitalización por psiquiatría con interconsulta por ortopedia. 23 de enero de 2018 (Psiquiatría). En el aparte denominado análisis, se anotó que el paciente había relatado “secuelas de meningitis, al parecer posterior a eso inicia con enfermedad mental, dice que ha tenido epilepsia (???) y en el momento lo que impresiona es una inteligencia baja con personalidad viscosa, relata alucinaciones auditivas, y el afecto es más incontinente que depresivo” ²³ .

¹⁷ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 109.

¹⁸ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 16.

¹⁹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 17.

²⁰ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 39.

²¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 45.

²² Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 18.

²³ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 22.

	<p>26 de enero de 2018 (Psiquiatría). Se registró que estaba pendiente una cirugía. Además, se advirtió lo siguiente: “Valorado por psiquiatría por antecedente de esquizofrenia en paciente, además con secuelas cognitivas de meningitis que considero que es más la causa de sus síntomas, pues el paciente no es aplanado, es más se notan síntomas de desinhibición”²⁴.</p> <p>9 de febrero de 2018 (Psiquiatría). Se registró que el paciente tiene antecedentes de meningitis a los 8 años, epilepsia y esquizofrenia. Además, se dio inicio al manejo hospitalario ajustando las dosis de los medicamentos prescritos y se expuso que “el paciente tiene secuelas cognitivas comportamentales de meningitis”²⁵.</p>
E.S.E. San Rafael de Itagüí	4 de junio de 2020 (Medicina General). Se anotó que el actor es paciente con antecedentes de epilepsia (secundaria meningitis), TAB y presenta síncope en estudio. Como diagnóstico de egreso se registró esquizofrenia no especificada, síncope y colapso.
E.S.E. Hospital Mental De Antioquia	<p>El accionante señaló que estaba en tratamiento desde 1988 y que estuvo hospitalizado por 4 años en la E.S.E. Hospital Mental de Antioquia.</p> <p>En la historia clínica se registraron como antecedentes infecciosos meningitis, como antecedentes psiquiátricos “trastorno” y como antecedentes familiares la existencia de un tío materno que era una persona con enfermedad mental.</p> <p>18 de noviembre de 2019 (Psiquiatría). Se indicó que el accionante presentó crisis maniaca por lo que se decidió ordenar su hospitalización.</p> <p>19 de noviembre de 2019 (Psiquiatría). Se registró “paciente con antecedente de enfermedad bipolar de larga data, al parecer en tratamiento desde 1988. dice tener varias hospitalizaciones en el homo”. Dentro del análisis y el plan se expuso lo siguiente: “paciente con diagnóstico de TAB, ahora con síntomas maniformes al parecer con disfuncionalidad en la casa, comportamiento alterado”²⁶.</p>

2. Dictámenes de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional

13. El 12 de marzo de 2019, Savia Salud E.P.S. expidió el “certificado de discapacidad” con respecto del señor *Alfonso*. Dentro del acápite denominado descripción del diagnóstico se incluyó parkinsonismo secundario no especificado (mental), esquizofrenia paranoide (mental), así como artrosis no especificada (física) y se fijó el “porcentaje de discapacidad” en 58.3%²⁷.

14. Mediante sentencia de tutela del 18 de marzo de 2022, la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín ordenó a Colpensiones que adelantara todos los trámites pertinentes médicos y administrativos para adelantar el proceso de calificación del señor *Alfonso*²⁸.

²⁴ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 24.

²⁵ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 32.

²⁶ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 80.

²⁷ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 15.

²⁸ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 124.

15. Por medio de dictamen Nro. DML 4631258 del 2 de junio de 2022, la Administradora Colombiana de Pensiones determinó que el accionante presentaba una pérdida de capacidad laboral de 44.50% de origen común, con fecha de estructuración en la misma fecha del dictamen y por los siguientes diagnósticos: trastorno afectivo bipolar, artrosis, secuelas de traumatismos de miembro inferior y epilepsia.

16. El 31 de octubre de 2022, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia expidió dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional Nro. 104962-2022 ante la inconformidad del señor *Alfonso* frente a lo decidido por Colpensiones en el dictamen Nro. DML 4631258 del 2 de junio de 2022. La Junta Regional concluyó que el accionante presentaba una pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 71.22% y fijó como fecha de estructuración el 20 de marzo de 1955, “fecha en la que el paciente cumplió 8 meses de edad y sufrió la meningitis, que dio lugar a la condición mental actual”²⁹.

17. El peticionario fue valorado por un médico y un especialista en terapia ocupacional. Los diagnósticos que fundamentaron la valoración fueron: artrosis no especificada, epilepsia y síndromes epilépticos idiopáticos relacionados con localizaciones (focales) (parciales) y con ataques de inicio localizado, retraso mental moderado: deterioro del comportamiento nulo o mínimo, secuelas de traumatismo no especificado de miembro inferior y trastorno afectivo bipolar, no especificado. En el aparte de análisis y conclusiones del dictamen se indicó lo siguiente:

“Paciente con meningitis a los 8 meses de edad. De acuerdo con la consulta del 19/05/2022, por psiquiatría, el paciente es independiente para actividades básicas de la vida diaria pero hay compromiso leve a moderado para llevar a cabo las actividades instrumentales y limitación para las actividades avanzadas e infiere síntomas cognitivos. En consulta con neurocirugía del 20/05/2022, diagnostican retardo mental leve a moderado. Teniendo en cuenta que el paciente sufrió meningitis a los 8 meses de edad y que el retardo mental es una secuela de esta patología y considerando además, que el paciente alcanza la condición de invalidez con el retardo mental, condición que no ha cambiado desde su aparición, se establece la fecha de estructuración, el día en que el paciente cumplió los 8 meses de edad”³⁰.

18. El 8 de septiembre de 2023, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez expidió dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional Nro. JN202320318 ante la inconformidad de Colpensiones frente a lo resuelto por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia. La autoridad concluyó que el accionante presentaba una pérdida de capacidad

²⁹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 115.

³⁰ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 114.

laboral y ocupacional de 52.32% y fijó como fecha de estructuración el 2 de junio de 2022 por el siguiente motivo:

“Respecto a la fecha de estructuración teniendo en cuenta el artículo 3 del decreto 1507/2014 define la fecha de estructuración así: ‘Se entiende como la fecha en que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente, y que se determina con base en la evolución de las secuelas que han dejado éstos...’; en este caso puntual, su condición de invalidez resulta de la suma de todas las deficiencias que presenta el paciente; las cuales hacen que su calificación sea superior al 50% de pérdida de capacidad laboral, es decir que en este caso el paciente tiene múltiples deficiencias que en sumatoria de todas ellas y no alguna en particular solamente, le dan la condición de invalidez al paciente. Para la sala 4 la fecha de estructuración en este caso correspondería al 02/06/2022 donde se definen secuelas calificables de las patologías que presenta el paciente de manera integral”³¹.

19. Los diagnósticos que fundamentaron la valoración fueron los mismos referenciados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia. Además, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez marcó con “SI” los apartes del dictamen sobre enfermedad degenerativa y enfermedad progresiva.

3. Trámite para el reconocimiento de la sustitución pensional

20. El 3 de octubre de 2023, el apoderado del accionante presentó una solicitud ante la Gobernación de Antioquia para que a su poderdante se le reconociera (i) la sustitución de la pensión de la que gozó su padre, junto con el retroactivo desde el 25 de marzo de 2006, (ii) los intereses moratorios y (iii) la indexación de las sumas a pagar. El apoderado se refirió a la situación de salud del señor *Alfonso*, así como a los dictámenes proferidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, citó un aparte de la Sentencia T-092 de 2023 y aseguró que su poderdante, en calidad de hijo del causante, acreditaba “los requisitos necesarios para acceder a la pensión de *SOBREVIVIENTES*”³².

21. Mediante Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, la Dirección Compensación y Sistema Pensional de la Subsecretaría de Talento Humano de la Secretaría de Talento Humano y Desarrollo Organizacional del departamento de Antioquia no accedió al reconocimiento de la pensión solicitada puesto que el estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% “no hace que nazca instintivamente la titularidad de un derecho pensional”. La autoridad señaló que en el dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se registró como fecha de estructuración el 2 de junio de 2022, fecha posterior al fallecimiento del causante que se presentó el 25 de marzo de 2006.

³¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 128.

³² Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 133. Énfasis en el original.

22. Por medio de la Resolución Nro. 2023060349643 del 10 de noviembre de 2023, la Dirección Compensación y Sistema Pensional de la Subsecretaría de Talento Humano de la Secretaría de Talento Humano y Desarrollo Organizacional del departamento de Antioquia decidió no reponer la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023³³. La autoridad reiteró que en el caso concreto no se acreditaba la dependencia económica, toda vez que la fecha de estructuración del estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% “de la cual sobreviene la incapacidad para laborar y en consecuencia la dependencia económica, es posterior a la muerte del señor [Pablo]”³⁴. Además, citó el aparte del dictamen expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en el que la autoridad calificadora se refirió al establecimiento de la fecha de estructuración.

23. A través de la Resolución con radicado S202406000312 del 2 de febrero de 2024, la Secretaría General del departamento de Antioquia confirmó en su integridad la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023.

4. Solicitud de tutela

24. El 20 de febrero de 2024, el señor *Alfonso*, actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y que se ordene a la Gobernación de Antioquia el reconocimiento y pago de la sustitución pensional junto con el retroactivo desde el 25 de marzo de 2006. Como pretensión subsidiaria, pidió que se ordenara a la gobernación accionada realizar el reconocimiento de la prestación con base en los criterios jurisprudenciales condensados en la Sentencia T-092 de 2023.

25. El apoderado expresó que su poderdante contrajo una meningitis a los ocho meses, lo que generó múltiples secuelas. Añadió que el accionante fue diagnosticado con trastorno mental desde la infancia y que dentro de los diagnósticos reconocidos se encuentran principalmente enfermedades o trastornos mentales, a saber: “epilepsia, esquizofrenia, trastorno mixto de la ansiedad, depresión, enfermedad de parkinson, trastorno afectivo bipolar, fractura del calcáneo, luxación de otros sitios y los no especificados del pie, estrés postraumático”³⁵.

26. El apoderado presentó dos argumentos por los que estima que se vulneraron los derechos fundamentales del señor *Alfonso*.

³³ En el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto, el apoderado del accionante se refirió a la situación de salud de su poderdante y concluyó que las enfermedades diagnosticadas son crónicas, degenerativas y/o congénitas. Además, hizo alusión a la dependencia económica y a la Sentencia T-092 de 2023, a partir de la cual concluyó que la Gobernación de Antioquia debía “valorar las historias clínicas y los demás documentos médicos para determinar las primigenias manifestaciones de las patologías que impidieron al solicitante tener una vida con íntegra independencia económica y pleno desarrollo de sus capacidades”. Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 142.

³⁴ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 151. Énfasis en el original.

³⁵ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 1.

- Indicó que el dictamen Nro. JN202320318 expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional no sustentó la determinación de la fecha de estructuración. Frente a este punto señaló que la vulneración de los derechos del accionante estaba dada porque “a pesar de contar con el porcentaje suficiente de PCL, fue perjudicado por la JUNTA NACIONAL al consignar en la calificación una fecha de estructuración sin fundamento técnico y/o médico; en oposición incluso a el Manual Único de Calificación decreto 1507 de 2014”³⁶.
- Aseguró que la Gobernación de Antioquia vulneró los derechos fundamentales de su poderdante “al omitir evaluar la totalidad del expediente médico del usuario y negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes”³⁷ sin tener en cuenta lo expuesto en la Sentencia T-092 de 2023, en la que se estableció que tratándose de enfermedades catalogadas como crónicas, degenerativas, congénitas o progresivas, “las administradoras de pensiones deben evaluar la totalidad de las pruebas y documentos aportados (particularmente la historia clínica o la epicrisis) para determinar la fecha real en la que se produjo la pérdida de capacidad laboral”³⁸.

27. Junto con la demanda de tutela se aportó copia de dos declaraciones extrajuicio rendidas en los años 2006 y 2024.

28. *Declaración extra juicio rendida el 31 de marzo de 2006.* Esta declaración fue aportada por la madre del accionante junto con la solicitud que presentó para acceder a la sustitución pensional como cónyuge supérstite. Los declarantes manifestaron conocer al matrimonio conformado por la señora *Carolina* y el señor *Pablo* y aseveraron que el señor *Alfonso* era una “persona discapacitada y por quien siempre veló en todo sentido el finado señor”³⁹. Aseguraron que el señor *Pablo* vivió bajo el mismo techo con su cónyuge y con su hijo *Alfonso*.

29. *Declaración extra juicio rendida el 19 de febrero de 2024.* La declarante manifestó que conocía desde hacía 20 años al señor *Alfonso* y señaló que este había sido diagnosticado con “serias enfermedades mentales que le han impedido desempeñarse laboralmente durante su vida”⁴⁰. Añadió que el accionante dependía en todo de sus padres y luego del fallecimiento de su madre “ha sobrevivido de la caridad de familiares y terceros, afrontando una precaria condición de vida hasta la fecha”⁴¹.

5. Auto admisorio de la tutela y respuestas remitidas

³⁶ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 2. Énfasis en el original.

³⁷ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 3.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-092 de 2023.

³⁹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 162.

⁴⁰ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 161.

⁴¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 161.

30. Por medio de auto del 20 de febrero de 2024, el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí admitió la acción de tutela, reconoció personería al apoderado del accionante y ordenó notificar a las accionadas para que rindieran informe en el término de dos días.

5.1. Respuesta de la Gobernación de Antioquia

31. El 23 de febrero de 2024, la apoderada judicial del departamento de Antioquia solicitó que se negaran las pretensiones de la tutela, señaló que la gobernación no tiene competencia para cambiar la decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y advirtió que el accionante ya había presentado otra acción de tutela por los mismos supuestos fácticos y de derecho que fue tramitada por el Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí.

32. Junto con la respuesta se aportó el archivo con la historia laboral del señor *Pablo* en la que se encuentran, entre otros, los siguientes documentos:

- Resolución Nro. 16709 del 17 de agosto de 2006, en la que la Secretaría de Recursos Humanos de la Dirección de Prestaciones Sociales y Nómina de la Gobernación de Antioquia reconoció una “pensión de sobrevivientes” en favor de la señora *Carolina*, con ocasión del fallecimiento de su cónyuge⁴².
- Ficha Gerontológica del señor *Pablo* diligenciada aproximadamente en el año 2003, cuando este tenía 83 años. El señor *Pablo* señaló como beneficiarios a su cónyuge y a dos de sus hijos. Además, registró a *Alfonso* como hijo con “discapacidad física o mental”⁴³.

5.2. Respuesta de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez

33. El abogado de la Sala Cuarta de Decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez señaló que de conformidad con el artículo 2.2.5.1.43. del Decreto 1072 de 2015, las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos en firme por las Juntas de Calificación de Invalidez deben ser dirimidas por la justicia laboral ordinaria. Adujo que las pretensiones de la tutela están dirigidas a la Gobernación de Antioquia, asunto frente al cual la entidad que representa no tiene injerencia.

6. Auto de pruebas proferido por el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí

34. Mediante auto del 27 de febrero de 2024, el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí ofició al Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí para que remitiera el “enlace de acceso al expediente digital de la acción de tutela presentada por [*Alfonso*] frente a la Gobernación de Antioquia, con radicado [111]”⁴⁴.

⁴² Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 107 y 108.

⁴³ Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 73 y 74.

⁴⁴ Expediente digital, archivo “009AutoDecretaPrueba.pdf”.

7. Sentencia de primera instancia

35. Mediante sentencia del 28 de febrero de 2014, el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí señaló que el señor *Alfonso* ya había instaurado acción de tutela contra la Gobernación de Antioquia, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí y en la que solicitó (i) que se ordenara a la Gobernación de Antioquia reconocer y pagar la sustitución pensional, en condición de hijo de *Pablo*, junto con el retroactivo causado desde el fallecimiento -25 de marzo de 2006- y (ii) que se ordenara a la Gobernación de Antioquia resolver el recurso de apelación interpuesto el 27 de octubre de 2023.

36. La autoridad judicial concluyó que se acreditaba la “(i) identidad de partes – [*Alfonso*], como accionante, y la Gobernación de Antioquia, como accionada-; (ii) identidad de objeto -la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, salud y dignidad humana; y (iii) los mismos hechos e identidad parcial de las pretensiones”⁴⁵. En consecuencia, negó la acción de tutela al encontrar configurada la cosa juzgada.

8. Impugnación

37. El apoderado del señor *Alfonso* solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia porque consideró que las tutelas presentadas por su poderdante no presentan identidad de causa y objeto.

38. Manifestó que en la tutela tramitada ante el Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí con radicado: [111] se pretendía que la Gobernación de Antioquia se pronunciara frente al recurso de apelación presentado contra la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023.

39. Expuso que la tutela objeto de revisión tiene como objeto el reconocimiento definitivo de la sustitución pensional y debía evaluarse como hecho nuevo la expedición de la Resolución con radicado S202406000312 del 2 de febrero de 2024, en la que la Secretaría General del departamento de Antioquia confirmó en su integridad la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, acto administrativo en el que, a su juicio, se desconocieron los lineamientos jurisprudenciales condensados en la Sentencia T-092 de 2023.

9. Sentencia de segunda instancia

40. Mediante sentencia del 17 de abril de 2024, la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín confirmó la decisión de primera instancia, al encontrar demostrada la “configuración de duplicidad de acciones de tutela como bien lo expresó el juez constitucional de primer grado,

⁴⁵ Expediente digital, archivo “014FalloNiega.pdf”, p. 7.

toda vez que los hechos aquí planteados, entre las mismas partes y con idénticas pretensiones, ya fueron objeto de debate por parte del juez de tutela”⁴⁶.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

41. De conformidad con las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, y en virtud de la selección y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de esta corporación, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional⁴⁷ es competente para revisar los fallos adoptados en el proceso de la referencia.

2. Cuestión previa – Estudio de la cosa juzgada⁴⁸

42. La Corte Constitucional ha reconocido el valor de la cosa juzgada para la preservación de la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento. Concretamente, en la Sentencia C-228 de 2015 se describieron las funciones de la cosa juzgada tanto en una dimensión negativa como positiva de la siguiente manera: “(...) la cosa juzgada tiene una función *negativa*, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función *positiva*, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas”⁴⁹.

43. Ahora bien, para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se debe acreditar que, en dos procesos distintos, uno posterior al otro, concurren las mismas partes, los mismos hechos y las mismas pretensiones. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que es posible desvirtuar la cosa juzgada constitucional en dos circunstancias: (i) si el juez que falló la primera tutela no resolvió de fondo el problema jurídico puesto a consideración por el demandante al invocar razones de procedencia para apartarse del estudio sustancial y (ii) cuando ocurre un hecho nuevo⁵⁰ que cambia las circunstancias en las que se presentó la primera tutela⁵¹.

44. Por otra parte, la figura de la temeridad fue desarrollada en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 que establece una actuación temeraria se presenta cuando “sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o

⁴⁶ Expediente digital, archivo “03SentenciaSegundaInstancia (3).pdf”, p 8.

⁴⁷ La Sala Octava de Revisión de Tutelas está conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Natalia Ángel Cabo.

⁴⁸ Este capítulo retoma algunas de las consideraciones respecto de la cosa juzgada en la Sentencia T-002 de 2024. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2015.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-027 de 2021. En dicha providencia, la Sala Plena expuso que “[u]na de las excepciones a la cosa juzgada constitucional se presenta cuando a pesar de existir un pronunciamiento anterior con la concurrencia de los elementos de identidad entre las partes, hechos y pretensiones expuestos, la parte solicitante alega la ocurrencia de un hecho nuevo”.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-012 de 2020.

tribunales”⁵². En este evento, la norma dispone que se deberán rechazar o decidir desfavorablemente todas las solicitudes.

45. La jurisprudencia constitucional se ha referido a la materialización de temeridad en dos escenarios, a saber: (i) cuando el accionante a partir de un elemento volitivo negativo actúa de mala fe; y (ii) cuando el demandante acude al recurso de amparo de manera desmedida, por los mismos hechos, sin esgrimir una justificación razonable que justifique dicho actuar. Ante tal circunstancia, la Corte mediante la Sentencia SU-168 de 2017 concluyó que: “para rechazar la acción de amparo por temeridad, la decisión se debe fundar en el actuar doloso del peticionario, toda vez que esa es la única restricción legítima al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el cual se ejerce a través de la acción de tutela”⁵³.

46. La Corte ha señalado que “cuando el juez constitucional estudia un caso y advierte que existió una acción previa con idénticas partes, hechos y pretensiones, debe evaluar necesariamente si se presentan la temeridad y la cosa juzgada”⁵⁴ y delimitó la diferencia entre estas dos figuras de la siguiente manera:

“La temeridad se refiere a una actitud procesal del accionante, que implica la mala fe y la deslealtad judicial. En efecto, para que se configure, el juez debe comprobar el dolo del demandante que presenta una nueva acción de tutela con la intención de burlar a la administración de justicia y conseguir, a toda costa, un resultado distinto -y eventualmente favorable- al alcanzado con la primera acción de tutela.

Por su parte, la cosa juzgada es una institución jurídica que se configura de forma objetiva y que tiene que ver con la resolución definitiva de los conflictos que se someten al conocimiento de los jueces. Para que se advierta prima facie su existencia, basta con que el juez verifique que la segunda acción de tutela comparte las mismas partes, hechos y pretensiones con otra anterior. En este caso, corresponde a los actores, de ser el caso, demostrar, de manera cierta y objetiva, que existen razones justificadas en la jurisprudencia que permiten desvirtuar su consolidación”⁵⁵.

47. En las sentencias de instancia del presente asunto, el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí y la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín consideraron que el señor *Alfonso* había presentado dos tutelas con identidad de partes, causa y objeto. De esta manera corresponde a la Sala pronunciarse frente al análisis adelantado por las autoridades judiciales.

⁵² Presidencia de la República. Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. Artículo 38.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia SU-168 de 2017.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-012 de 2020.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-012 de 2020.

Tabla Nro. 2. *Estudio de la triple identidad*

<p>Primera tutela presentada por el señor Alfonso</p> <p>Rad: [111]</p> <p>Tramitada por el Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí</p>	<p>Tutela objeto de revisión presentada por el señor Alfonso</p> <p>Rad: [222]</p> <p>Tramitada por el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí y la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín</p>
<p>Partes: Tutela presentada por el señor <i>Alfonso</i> contra la Gobernación de Antioquia.</p>	<p>Partes: Tutela presentada por el señor <i>Alfonso</i> contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.</p>
<p>Hechos: El accionante aseguró que la Gobernación de Antioquia no había resuelto el recurso de apelación presentado contra la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023 que le negó el reconocimiento de la sustitución pensional que reclamó.</p> <p>El peticionario señaló que el dictamen Nro. JN202320318 expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional no sustentó la determinación de la fecha de estructuración.</p> <p>Adicionalmente, el actor cuestionó la negativa de la Gobernación de Antioquia frente al reconocimiento pensional porque se apartaba del precedente constitucional contenido en la Sentencia T-092 de 2023.</p>	<p>Hechos: El accionante señaló que el dictamen Nro. JN202320318 expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional no sustentó la determinación de la fecha de estructuración.</p> <p>Además, el actor cuestionó la negativa de la Gobernación de Antioquia frente al reconocimiento pensional porque se apartaba del precedente constitucional contenido en la Sentencia T-092 de 2023.</p>
<p>Pretensiones: El accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales.</p> <p>Solicitó que se ordene a la Gobernación de Antioquia el reconocimiento y pago de la sustitución pensional junto con el retroactivo desde el 25 de marzo de 2006.</p> <p>Además, solicitó que se ordenara a la Gobernación de Antioquia que emitiera respuesta frente al recurso de apelación presentado contra la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023.</p>	<p>Pretensiones: El accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales.</p> <p>Solicitó que se ordene a la Gobernación de Antioquia el reconocimiento y pago de la sustitución pensional junto con el retroactivo desde el 25 de marzo de 2006.</p> <p>Como pretensión subsidiaria, pidió que se ordenara a la gobernación accionada realizar el reconocimiento de la prestación con base en los criterios jurisprudenciales condensados en la Sentencia T-092 de 2023.</p>

48. A partir de los elementos expuestos, la Sala considera que, contrario a lo afirmado por el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí y la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en el presente asunto no se configura la cosa juzgada.

49. La acción de tutela con radicado [111] y que fue tramitada por el Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí solo se presentó contra la Gobernación de Antioquia y en ella se pretendía cuestionar la decisión de negar

la sustitución pensional al actor y que la accionada no se había pronunciado frente al recurso de apelación presentado contra la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023.

50. En la acción de amparo de la referencia, la tutela se dirige contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y se pretende cuestionar la negativa de la Gobernación de Antioquia frente al reconocimiento pensional porque se apartaba del precedente contenido en la Sentencia T-092 de 2023.

51. Conviene señalar que las dos acciones de tutela analizadas son similares en cuanto a su estructura, pero presentan ciertas diferencias. La Sala considera que no se configura la cosa juzgada porque en el proceso de tutela tramitado por el Juzgado 002 Civil Municipal de Oralidad de Itagüí con radicado [111], se declaró la improcedencia de la acción de amparo presentada, de manera que el juez que falló la primera tutela no resolvió de fondo el problema jurídico puesto a consideración por el demandante.

52. Además, lo que motivó a presentar la nueva acción constitucional es un hecho nuevo que consistió en la expedición de la Resolución S202406000312 del 2 de febrero de 2024, en la que la Secretaría General del departamento de Antioquia confirmó en su integridad la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023 y con ello se resolvieron de manera definitiva los recursos presentados por el apoderado del señor *Alfonso*.

53. Debido a que se superó el análisis de la cosa juzgada, corresponde ahora a la Sala adelantar el estudio de los requisitos de procedencia de la tutela.

3. Estudio de procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación en la causa por activa⁵⁶

54. En este caso se acredita la legitimación en la causa por activa, en atención a que el señor *Alfonso* otorgó poder a un abogado para que interpusiera la acción de tutela contra la Gobernación de Antioquia, así como la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y solicitara la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud, a la igualdad y al debido proceso, presuntamente vulnerados por estas autoridades⁵⁷.

3.2. Legitimación en la causa por pasiva⁵⁸

⁵⁶ De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Carta Política, toda persona tiene derecho a interponer acción de tutela por sí misma o por quien actúe en su nombre. En desarrollo de dicho mandato constitucional, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la referida acción de amparo: “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”.

⁵⁷ Junto con la demanda de tutela se aportó el poder otorgado por el señor *Alfonso* a su abogado para iniciar y llevar hasta su culminación acción de tutela contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 164 y 165.

⁵⁸ El artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la

55. El requisito de legitimación en la causa por pasiva se encuentra satisfecho porque la tutela se dirigió contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

56. Concretamente, la Gobernación de Antioquia fue la autoridad que expidió las resoluciones (i) Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, (ii) Nro. 2023060349643 del 10 de noviembre de 2023 y (iii) con radicado S202406000312 del 2 de febrero de 2024, a través de las cuales se negó el reconocimiento de la sustitución pensional al accionante. Por su parte, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es el órgano del sistema de seguridad social que, en el marco de la función pública de calificar la pérdida de capacidad laboral establecida en el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, profirió el dictamen Nro. JN202320318 del 8 de septiembre de 2023 que cuestiona la parte accionante⁵⁹.

3.3. Inmediatez⁶⁰

57. La Corte Constitucional ha reiterado que a pesar de que la tutela no se encuentra sujeta a un término de caducidad, debe ser interpuesta en un plazo razonable contado a partir del hecho generador de la vulneración⁶¹.

58. Además, tratándose del reconocimiento de prestaciones periódicas como las pensiones, esta Corporación ha señalado que la tutela no puede ser declarada improcedente bajo el simple argumento de que transcurrió un tiempo prologando entre la vulneración y la presentación de la acción constitucional⁶², pues los casos podrían involucrar una afectación continua de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital⁶³.

acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares en los casos previstos en la Constitución y en la ley. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos: por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004, en la que se indicó que las Juntas de Calificación de Invalidez “(...) son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares”.

⁶⁰ La jurisprudencia de esta corporación ha sido clara al señalar que la acción de tutela tiene como finalidad la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Es por ello que el principio de inmediatez dispone que, aunque la acción de tutela puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe darse dentro de un plazo razonable, oportuno y justo. De manera que no se vea afectada la naturaleza propia de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata y urgente de derechos fundamentales. De allí, que le corresponda al juez constitucional verificar el cumplimiento del principio de inmediatez.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-074 de 2022.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-184 de 2022.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-1028 de 2010, en la que esta Corporación estableció que incluso cuando la tutela se presentó después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, es posible acreditar el requisito de inmediatez en determinados eventos, como por ejemplo: (i) cuando se constate la existencia de razones válidas para la inactividad, (ii) cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual y (iii) cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante”. Las subreglas establecidas en dicha decisión han sido reiteradas, entre otras, en las sentencias T-087 de 2018, T-314 de 2019, T-184 de 2022 y T-367 de 2023.

59. En el presente asunto, la Sala pone de presente que el accionante solicitó en diciembre de 2020 a la Gobernación de Antioquia que adelantara todas las gestiones para que se calificara su pérdida de capacidad laboral⁶⁴ y el ente territorial señaló que no era competente para adelantar el trámite pretendido y que el peticionario debía solicitar la calificación directamente.

60. En atención a lo anterior, el accionante presentó una acción de amparo que permitiera dar inicio al proceso de calificación y a través de la sentencia de tutela del 18 de marzo de 2022, la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín ordenó a Colpensiones que adelantara todos los trámites pertinentes médicos y administrativos para adelantar el proceso de calificación del señor *Alfonso*⁶⁵.

61. Ahora bien, la parte accionante cuestiona en la demanda de tutela el dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y las resoluciones Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, Nro. 2023060349643 del 10 de noviembre de 2023 y con radicado S202406000312 del 2 de febrero de 2024, proferidas por la Gobernación de Antioquia que negaron el reconocimiento de la sustitución pensional.

- La Junta Nacional de Calificación de Invalidez expidió dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional Nro. JN202320318 el 8 de septiembre de 2023 y la tutela se presentó el 20 de febrero de 2024, por lo que entre las dos fechas transcurrieron cinco meses y 12 días.
- Con ocasión de la expedición del dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el accionante solicitó el reconocimiento de la sustitución de la pensión de la que gozó su padre y la Gobernación de Antioquia negó lo pretendido a través de las resoluciones Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, Nro. 2023060349643 del 10 de noviembre de 2023 y con radicado S202406000312 del 2 de febrero de 2024. Así pues, la resolución que resolvió el recurso de apelación interpuesto se profirió el 2 de febrero de 2024 y la tutela se presentó el 20 de febrero de 2024, por lo que entre las dos fechas transcurrieron 18 días.

62. De esta manera, la Sala considera que el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho, pues la tutela se presentó en un plazo razonable contado a partir de las decisiones cuestionadas y además se trata de una posible afectación continua de los derechos fundamentales del peticionario.

3.4. Subsidiariedad

63. El artículo 86 de la Carta Política señala que la acción de tutela solo procede “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”. En el

⁶⁴ Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 125.

⁶⁵ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 124.

mismo sentido, el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de amparo no es procedente “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales” y establece las siguientes dos excepciones a esta regla: (i) que la acción de tutela “se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, o (ii) que los recursos o medios de defensa no sean idóneos y eficaces para proteger los derechos del accionante, caso en el que procede como mecanismo definitivo⁶⁶.

64. La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, la tutela no es procedente para ordenar el reconocimiento de pensiones⁶⁷ porque estos asuntos están supeditados al cumplimiento de los requisitos definidos en la ley y debido a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial; sin embargo, esta Corporación estima que el análisis de procedencia puede flexibilizarse y hacerse menos exigente cuando la persona que reclama el amparo es un sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta⁶⁸.

65. A efectos de adelantar el estudio del requisito de subsidiariedad en asuntos relacionados con el reconocimiento y pago de prestaciones pensionales, la Corte ha resaltado que el juez constitucional debe valorar, entre otras cosas, “(i) la edad del accionante; (ii) su estado de salud y las condiciones de vulnerabilidad en las que pueda encontrarse; (iii) la composición de su núcleo familiar; (iv) las circunstancias económicas que lo rodean; (v) el agotamiento de cierta actividad administrativa y judicial tendiente a obtener el reconocimiento del derecho; (vi) el tiempo transcurrido entre la primera solicitud y el momento de interposición del amparo constitucional; (vii) el grado de formación escolar del actor y el posible conocimiento que tenga sobre la defensa de sus derechos; y (viii) un cierto nivel de convicción sobre la titularidad de las prestaciones reclamadas”⁶⁹.

66. Tal como se indicó en acápite de inmediatez, el señor *Alfonso* solicitó en diciembre de 2020 a la Gobernación de Antioquia que adelantara todas las gestiones para que se calificara su pérdida de capacidad laboral y ante la negativa de la gobernación tuvo que presentar una tutela que mediante fallo favorable permitió que se diera inicio al proceso de calificación que concluyó con el dictamen proferido el 8 de septiembre de 2023 por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

67. Adicionalmente debe señalarse que el actor ya agotó los recursos contra la decisión de la Gobernación de Antioquia que le negó el reconocimiento de la sustitución pensional que reclamó y, en principio, cuenta con los mecanismos ordinarios de defensa judicial para resolver su controversia. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala estima que la tutela procede de manera definitiva, tal como se expondrá a continuación.

⁶⁶ Esta corporación ha considerado que el medio de defensa judicial es idóneo cuando permite obtener la protección de los derechos fundamentales, y efectivo, cuando está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencias T-245 de 2017, T-352 de 2019 y T-469 de 2022, entre otras.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencias T-245 de 2017, T-213 de 2019 y T-100 de 2021, entre otras.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-023 de 2015, T-528 de 2020 y T-469 de 2022.

68. En el asunto objeto de estudio, el señor *Alfonso* tiene 70 años y sumado a que es una persona de la tercera edad fue calificado con una PCL superior al 50% por diferentes diagnósticos⁷⁰. Además, a pesar de que el accionante solo concluyó la educación básica primaria, demostró el agotamiento de cierta actividad administrativa y judicial tendiente a adelantar el proceso de calificación necesario y a obtener el reconocimiento del derecho ante la Gobernación de Antioquia.

69. En la demanda se indicó que el señor *Alfonso* se encuentra en situación de indefensión y depende “de la solidaridad de familiares y amigos para solventar sus necesidades básicas de vivienda, alimentación y atuendo”⁷¹. Además, se puso de presente que el actor se encuentra en una situación de vulnerabilidad por su estado de salud y edad avanzada, asuntos por los que debe ser reconocido como sujeto de especial protección constitucional, lo que permitiría acreditar el requisito de subsidiariedad pues, como lo dijo su apoderado, someter la definición de este asunto al trámite de un proceso ante la “jurisdicción ordinaria para obtener el reconocimiento de la SUSTITUCION PENSIONAL significaría esperar años y equivaldría a una carga imposible de soportar para mi defendido”⁷².

70. En el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales se registra que el señor *Alfonso* se encuentra clasificado en el nivel B2 que se refiere al grupo de personas en pobreza moderada.

71. De esta manera, la Sala concluye que la intervención del juez constitucional es necesaria y que el amparo procede como mecanismo definitivo, dado que el medio de defensa judicial no es eficaz en el caso concreto. Esto es así, debido al análisis conjunto de la edad del actor, su grado de formación escolar, sus condiciones de salud y económicas, así como la acreditación de cierta actividad administrativa y judicial tendiente al reconocimiento de lo pretendido en la tutela, elementos que permiten flexibilizar el requisito en mención.

72. Establecida la procedencia de la acción de tutela, la Sala continuará con el análisis del proceso objeto de revisión.

4. Problemas jurídicos

73. De acuerdo con los antecedentes expuestos con antelación, corresponde a la Sala Octava de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿vulneró la Junta Nacional de Calificación de Invalidez los derechos a la seguridad social y al debido proceso del señor *Alfonso* al expedir el dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y

⁷⁰ Los diagnósticos que fundamentaron la valoración fueron: artrosis no especificada, epilepsia y síndromes epilépticos idiopáticos relacionados con localizaciones (focales) (parciales) y con ataques de inicio localizado, retraso mental moderado: deterioro del comportamiento nulo o mínimo, secuelas de traumatismo no especificado de miembro inferior y trastorno afectivo bipolar, no especificado.

⁷¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 3.

⁷² Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 3.

ocupacional Nro. JN202320318 en el que fijó la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral en el momento en que se profirió la primera calificación del accionante?

- ¿vulneró la Gobernación de Antioquia los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor *Alfonso* al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional, bajo el argumento de que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral definida por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es posterior al fallecimiento del causante, sin valorar integralmente la historia clínica del accionante?

74. Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Sala Octava de Revisión analizará los siguientes asuntos: (i) el marco normativo y jurisprudencial con respecto a las modalidades y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, (ii) la figura de la sustitución de la sustitución pensional, (iii) el debido proceso en las actuaciones de las juntas de calificación de invalidez, (iv) el deber de las autoridades que resuelven solicitudes de sustitución pensional que invoquen los hijos con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% de valorar integralmente el conjunto de pruebas que evidencien con mayor precisión el momento en el que se configuró la pérdida de capacidad laboral y, finalmente, (v) procederá a resolver el caso concreto.

5. Marco normativo y jurisprudencial con respecto a las modalidades y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes

75. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, consagra los requisitos de la pensión de sobrevivientes que es entendida jurisprudencialmente como una “prestación social, cuya finalidad esencial es la protección de los familiares más cercanos del afiliado o pensionado fallecido, de tal suerte que las personas que dependían económicamente de éste, eviten un cambio sustancial en las condiciones mínimas de subsistencia”⁷³.

76. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que de la lectura de la norma antes citada se desprenden dos modalidades para acceder a esta prestación económica que guardan diferencias dentro de sus supuestos⁷⁴, a saber: (i) la sustitución pensional y (ii) la pensión de sobrevivientes propiamente dicha.

77. La *sustitución pensional* se deriva del numeral primero del artículo 46 de la Ley 100 de 1993, en el que se advierte que tienen derecho a la prestación “[l]os miembros del grupo familiar del **pensionado** por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca”⁷⁵. La Corte Constitucional desde sus inicios definió esta modalidad de la pensión de sobrevivientes como “un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-456 de 2016.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-070 de 2017.

⁷⁵ Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Numeral 1 del artículo 46, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. Énfasis añadido.

derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho”⁷⁶.

78. Por su parte, la *pensión de sobrevivientes propiamente dicha* se encuentra el consagrada en el numeral segundo del artículo 46 de la Ley 100 de 1993, modalidad que se reconoce a “[l]os miembros del grupo familiar del **afiliado** que fallezca”⁷⁷, siempre y cuando se demuestre que el causante cotizó: (i) cincuenta semanas dentro de los tres años anteriores a la fecha del fallecimiento, o (ii) “el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley”⁷⁸. Esta Corporación destacó que la pensión de sobrevivientes propiamente dicha es una “nueva prestación de la que no gozaba el causante, sino que se genera en razón de su muerte previo el cumplimiento de unos requisitos que el legislador ha previsto. Se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure y no del cambio de titular de una prestación ya causada”⁷⁹.

79. Adicionalmente, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, establece los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y el orden de prelación entre los mismos de la siguiente manera:

“Artículo. 47. [Modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003] Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-190 de 1993.

⁷⁷ Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Numeral 2 del artículo 46, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. Énfasis añadido.

⁷⁸ Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Párrafo 1 del artículo 46, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 2001.

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente; [El aparte subrayado fue declarado condicionalmente exequible mediante la Sentencia C-1035 de 2008]

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993; [Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable mediante las sentencias C-1094 de 2003 y C-066 de 2016, respectivamente]

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este; [El aparte subrayado fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-111 de 2006]

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste. [El literal fue declarado condicionalmente exequible mediante la Sentencia C-034 de 2020]

f) Los hijos de crianza menores de 18 años; los hijos de crianza mayores de 18 años en situación de discapacidad y los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años que por razón de sus estudios dependían económicamente del causante al momento de su muerte siempre y cuando acrediten los siguientes requisitos que la persona fallecida reemplazó de manera completa en términos afectivos y económicos a la familia de origen del hijo de crianza, que la persona fallecida haya reconocido a su hijo de crianza como tal dentro de su núcleo familiar y que los lazos de

crianza sean de carácter permanente [Literal adicionado por el artículo 13 de la Ley 2388 de 2024].

g) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho de conformidad con las disposiciones precedentes, serán beneficiarios los padres de crianza del causante si dependían económicamente de éste al momento de su muerte siempre y cuando la persona fallecida haya reconocido a su padre de crianza como tal dentro del su núcleo familiar y a través del proceso de jurisdicción voluntaria correspondiente [Literal adicionado por el artículo 13 de la Ley 2388 de 2024].

Parágrafo. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil⁸⁰.

80. Concretamente, del artículo mencionado se desprenden tres requisitos que los hijos calificados con PCL superior al 50% deben cumplir para que se les reconozca la sustitución pensional: (i) filiación, (ii) invalidez y (iii) dependencia económica respecto del causante.

6. La figura de la sustitución de la sustitución pensional

81. La sustitución de la sustitución se refiere a la posibilidad de que una pensión de sobrevivientes (entiéndase sustitución pensional o pensión de sobrevivientes propiamente dicha) pueda ser reconocida a un segundo beneficiario, luego de la muerte del beneficiario con mejor derecho o ubicado en un orden de asignación legalmente prevalente al que se le había otorgado previamente la prestación.

82. La Corte Constitucional ha reiterado que, por regla general, la figura de la “sustitución de la sustitución” está proscrita en el ordenamiento jurídico⁸¹, “pues desconoce la finalidad constitucional otorgada a la pensión de sobrevivientes y a la sustitución pensional, en tanto expresiones del derecho a la seguridad social que buscan amparar económicamente a las personas que, por su dependencia respecto del causante, se hallan en situación de desprotección. En ese sentido, la desacreditación de este fenómeno debe basarse en la constatación concreta de las condiciones materiales que la norma respectiva incorpora para el acceso al beneficio prestacional, al momento en que ha ocurrido la muerte del ‘de cujus’”⁸².

83. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha establecido que “en los eventos en que se conceda la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional al cónyuge supérstite y se excluya de la misma a un hijo con derecho - ya sea porque no lo reclamó o quedó excluido del reconocimiento dentro del

⁸⁰ Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Artículo 47, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. Las expresiones “compañera o compañero permanente” y “compañero o compañera permanente” en la totalidad del texto de este artículo fueron declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-336 de 2008.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencias T-606 de 2005, T-070 de 2017 y T-578 de 2017.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-578 de 2017.

proceso adelantado-, este continúa facultado para solicitar la asignación con posterioridad, sin que ello configure ‘sustitución de la sustitución pensional’, pues los dos familiares del causante son beneficiarios y tienen derecho a gozar del beneficio”⁸³.

84. En otras palabras, no se configura la figura de la sustitución de la sustitución cuando en momentos diferentes se presenta el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes propiamente dicha o la sustitución pensional a beneficiarios concurrentes (Cónyuge, compañera/o permanente e hijos).

7. El debido proceso en las actuaciones de las juntas de calificación de invalidez

85. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993 dispone que, inicialmente, la calificación de la pérdida de capacidad laboral corresponde a Colpensiones, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, así como a las entidades promotoras de salud. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación puede manifestar su inconformidad y el asunto pasará a conocimiento de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez cuyas decisiones son apelables ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

86. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993 contempla que “[e]l acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión”.

87. La jurisprudencia ha señalado que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral son, *prima facie*, los documentos idóneos a partir de los cuales, “las diferentes entidades del Sistema General de Seguridad Social deciden sobre el reconocimiento de las prestaciones sociales que tienen como requisito acreditar el estado de invalidez”⁸⁴.

88. Debido a la importancia de los dictámenes a efectos de definir el reconocimiento de prestaciones de índole pensional, la jurisprudencia ha establecido que las Juntas de Calificación de Invalidez deben observar el debido proceso y la buena fe, valorar de manera exhaustiva los diagnósticos de la persona y calificar de manera razonable con fundamento en la experiencia y la formación profesional la fecha de estructuración, el porcentaje de invalidez y el origen de esta⁸⁵.

89. Concretamente, la Corte Constitucional reconoce cuatro reglas procedimentales básicas que rigen las actuaciones de las Juntas de Calificación de Invalidez, a saber: (i) el trámite de la solicitud de calificación debe hacerse cuando las entidades competentes hayan completado el tratamiento y la rehabilitación integral o sea comprobada la imposibilidad de realizar dicho

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-070 de 2017.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-498 de 2020.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-119 de 2013.

tratamiento y rehabilitación, (ii) la valoración del estado de salud de la persona calificada debe ser completa e integral, (iii) las decisiones adoptadas deben ser debidamente motivadas y (iv) el trámite surtido debe dar plena observancia a los derechos de defensa y contradicción de los solicitantes⁸⁶.

90. Frente a la obligación de emitir valoraciones completas, esta Corporación indica que las Juntas de Calificación de Invalidez deben “valorar la historia clínica y los conceptos médicos que obren en el proceso, a efectos de determinar las primeras manifestaciones del padecimiento que imposibilitaron que la persona lleve una vida con plena potencialidad de sus capacidades”⁸⁷, por lo que es indispensable adelantar un examen físico e incluir todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica. Tratándose del deber de adoptar decisiones motivadas, la Corte resalta que en los dictámenes se deben establecer las razones que justifican el porcentaje, origen y fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral.

91. De acuerdo con el precedente fijado, las diferentes Salas de Revisión de la Corte Constitucional han cuestionado decisiones de las Juntas de Calificación de Invalidez en las que, por ejemplo, (i) se estableció la fecha de estructuración el día en que se realizó la valoración médica⁸⁸, (ii) se fijó la estructuración en una fecha posterior a la del fallecimiento del causante, a pesar de que de la información obrante en la historia clínica se extraía la posibilidad de definir una fecha anterior de estructuración de la invalidez⁸⁹ y (iii) no se tuvo en cuenta toda la historia clínica del solicitante a efectos de adelantar el proceso de calificación⁹⁰.

8. El deber de las autoridades que resuelven solicitudes de sustitución pensional que invoquen los hijos con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% de valorar integralmente el conjunto de pruebas que evidencien con mayor precisión el momento en el que se configuró la pérdida de capacidad laboral

92. Como se mencionó con anterioridad, del literal c) y el párrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, se desprenden tres requisitos que los hijos calificados con PCL superior al 50% deben cumplir para que se les reconozca la sustitución pensional: (i) filiación, (ii) invalidez y (iii) dependencia económica respecto al causante. Diferentes sentencias de la Corte Constitucional se han referido a la forma en la que se puede acreditar el cumplimiento de los diferentes requisitos para el reconocimiento de la prestación antes mencionada⁹¹.

8.1. Requisito de filiación

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2014.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-498 de 2020.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-859 de 2004 y T-498 de 2020.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2006.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2014.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencias T-100 de 2021, T-086 de 2023, T-089 de 2023 y T-092 de 2023.

93. Tratándose del requisito de filiación, el párrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, “se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil” y, según el artículo 13 del Decreto 1889 de 1994, “el estado civil y parentesco del beneficiario de la pensión de sobrevivientes, se probará con el certificado de registro civil”⁹².

8.2. Requisito de dependencia económica

94. Frente a la dependencia económica, la Corte Constitucional ha establecido que esta “no solo se presenta cuando una persona demuestra haber dependido cabal y completamente del causante. Para efectos de adquirir la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional, la dependencia económica también la puede acreditar quien demuestre razonablemente que, a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas”⁹³.

95. En la Sentencia C-111 de 2006 se declaró inexecutable la expresión “de forma total y absoluta”, contenida en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003. El aparte mencionado se refería a la dependencia económica que debían acreditar los padres del causante a efectos de acceder a la pensión de sobrevivientes. La Corte estimó que exigir “la demostración de una dependencia económica ‘total y absoluta’, establece una hipótesis extrema que termina por hacer nugatoria la posibilidad que tienen los padres del causante de acceder a la pensión de sobrevivientes, lo que desconoce el *principio constitucional de proporcionalidad*, pues indudablemente sacrifica derechos de mayor entidad, como los del mínimo vital y el respeto a la dignidad humana y los principios constitucionales de solidaridad y protección integral a la familia”⁹⁴.

96. Asimismo, en la Sentencia C-066 de 2016, la Corte declaró inexecutable la expresión “esto es, que no tienen ingresos adicionales,” contenida en el literal c) del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, en la que se exigía a los hijos cuya PCL fuera igual o superior al 50% demostrar no tener ingresos adicionales para ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. A juicio de la Sala Plena, la exigencia de la norma acusada establecía un supuesto de hecho que hacía nugatoria la posibilidad de estos posibles beneficiarios “del causante de acceder a la pensión de sobrevivientes, sacrificando derechos de mayor entidad, como los del mínimo vital, el respeto a la dignidad humana y la seguridad social de sujetos de especial protección constitucional”⁹⁵.

8.3. Requisito de invalidez

97. En cuanto al requisito de invalidez, el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 establece que se requiere demostrar que la persona “por cualquier causa de

⁹² Presidencia de la República. Decreto 1889 de 1994 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993”. Artículo 13.

⁹³ Corte Constitucional, Sentencia T-484 de 2018.

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 2006.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 2016.

origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50 % o más de su capacidad laboral”⁹⁶. Por su parte, el artículo 41 de la misma ley dispone que la calificación del estado de la pérdida de capacidad laboral corresponde inicialmente a la Administradora Colombiana de Pensiones, a las Administradoras de Riesgos Laborales, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud. En caso de que el interesado no esté de acuerdo deberá manifestar su inconformidad y el asunto se remitirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez correspondiente, cuya decisión puede ser apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

98. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los dictámenes de calificación deben “contemplar la evaluación médica exhaustiva de la totalidad de los elementos relevantes para el caso en concreto”⁹⁷ y la motivación tiene que estar enfocada en “manifestar las razones que justifican en forma técnico-científica la decisión”⁹⁸.

99. Ahora bien, la Corte Constitucional ha precisado la forma en que las autoridades competentes deben estudiar las solicitudes de sustitución pensional de personas calificadas con una PCL equivalente o mayor al 50%, cuando la fecha de estructuración es posterior al fallecimiento del causante. Las diferentes salas de revisión establecieron algunas reglas sobre la materia que se sintetizan a continuación.

(i) El dictamen de pérdida de capacidad laboral es, *prima facie*, el documento idóneo para determinar si la fecha de estructuración debe fijarse con anterioridad o posterioridad al fallecimiento del causante⁹⁹.

(ii) La exigencia de demostrar que la fecha de estructuración del estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% del beneficiario es anterior a la muerte del causante es razonable y apunta a garantizar la sostenibilidad del sistema pensional. Sin embargo, “en ocasiones, se presentan situaciones excepcionales que conducen a que la aplicación de la norma conlleve resultados no solo inaceptables desde una óptica de justicia material, sino contrarios a los mandatos constitucionales de protección de los discapacitados mentales”¹⁰⁰.

(iii) Cuando se trata de personas con enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas, la fecha de estructuración del estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% no siempre coincide con la fecha señalada en el dictamen¹⁰¹. Esto se debe a que la pérdida de capacidad laboral no es inmediata, pues se presenta de manera paulatina y progresiva, pero, por regla general, las entidades que realizan el proceso de calificación

⁹⁶ Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Artículo 38,

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2015.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-108 de 2007.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-100 de 2021.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2013.

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2015.

establecen como fecha de estructuración el momento en el que se diagnosticó la enfermedad, cuando aparece su primer síntoma¹⁰² o el momento de la calificación.

(iv) Para efectos de establecer la fecha de estructuración, las autoridades que resuelvan las solicitudes pensionales deben tener en cuenta todo el acervo probatorio¹⁰³ y, en concreto, pruebas como la historia clínica del afectado y demás exámenes practicados¹⁰⁴, las evaluaciones de medicina legal, así como las sentencias de interdicción¹⁰⁵ y los conceptos médicos que obren en el proceso “a efectos de determinar las primeras manifestaciones del [diagnóstico] que imposibilitaron a quien solicita la sustitución pensional a llevar una vida con plena potencialidad de sus capacidades”¹⁰⁶. Asimismo, se tienen que analizar los elementos que permitan establecer la imposibilidad de seguir realizando cotizaciones al sistema¹⁰⁷.

(v) La imprecisión en la determinación de la fecha de estructuración tratándose de personas diagnosticadas con enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas no solo desconoce su derecho a la pensión, sino también el derecho fundamental al mínimo vital. En dichos eventos, la Corte ha admitido como fecha de estructuración (a) un momento posterior al señalado en el dictamen médico de pérdida de capacidad laboral, o (b) un momento anterior al definido en el dictamen¹⁰⁸.

100. En los casos en los que se analizan solicitudes para acceder a sustituciones pensionales en favor de hijos o hijas con PCL mayor al 50% y estas son negadas con base en que la estructuración fue posterior al deceso del causante, la Corte ha optado por “estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder legítimamente a la prestación sustitutiva, de cara a la información obrante en el expediente, y en los supuestos en los que se estiman satisfechos, se ha ordenado directamente el reconocimiento económico pretendido”¹⁰⁹. En otros momentos, se ha dispuesto como remedio que el respectivo fondo pensional involucrado emita una nueva determinación que resuelva de fondo la solicitud prestacional promovida “teniendo en cuenta la clase de enfermedad que [fue diagnosticada al requirente, la integralidad de] los conceptos médicos allegados en sede de tutela y lo expuesto por la jurisprudencia constitucional sobre la materia”¹¹⁰.

9. Análisis del caso concreto

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia T-370 de 2017.

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia T-859 de 2004.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-859 de 2004.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-471 de 2014.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-213 de 2019.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-370 de 2017.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-273 de 2018.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-232 de 2021. Frente a este remedio constitucional se pueden consultar las siguientes sentencias: T-395 de 2013, T-350 de 2015, T-370 de 2017, T-195 de 2017, T-273 de 2018, T-360 de 2019, T-314 de 2019 y T-064 de 2020.

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-213 de 2019. La conclusión frente al remedio constitucional adoptado en dicha providencia fue traído a colación en la Sentencia T-232 de 2021.

101. En la tutela objeto de revisión, el señor *Alfonso* cuestionó la actuación de la Junta Nacional de Calificación frente a la determinación de la fecha de estructuración dentro del dictamen Nro. JN202320318.

102. A su vez, el actor cuestionó la negativa de la Gobernación de Antioquia frente al reconocimiento de la sustitución pensional, bajo el argumento de que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral definida por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez es posterior al fallecimiento del causante, esto sin valorar integralmente la historia clínica del accionante.

103. De conformidad con lo antes expuesto, la Sala estudiará de manera separada las vulneraciones alegadas por el accionante.

9.1. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante por parte de la Junta Nacional de Calificación

104. La parte accionante indicó que el dictamen Nro. JN202320318 expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional no sustentó la determinación de la fecha de estructuración. Frente a este punto señaló que la vulneración de los derechos del accionante estaba dada porque “a pesar de contar con el porcentaje suficiente de PCL, fue perjudicado por la JUNTA NACIONAL al consignar en la calificación una fecha de estructuración sin fundamento técnico y/o médico; en oposición incluso a el Manual Único de Calificación decreto 1507 de 2014”¹¹¹.

105. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las Juntas de Calificación de Invalidez tienen el deber de emitir valoraciones integrales y debidamente motivadas.

106. En el caso del objeto de análisis era importante tener en cuenta que la historia clínica del señor *Alfonso* que reposaba en el E.S.E. Hospital Mental de Antioquia fue destruida porque cumplió el tiempo de conservación. Ante ese escenario, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez debió valorar la historia clínica y los conceptos médicos obrantes, a efectos de determinar las primeras manifestaciones del diagnóstico que imposibilitaron a quien solicitó la sustitución pensional a llevar una vida con plena potencialidad de sus capacidades. Además, también pudo adelantar un examen físico y psicológico integral.

107. La Sala estima que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez omitió su deber de calificación integral, pues simplemente fijó como fecha de estructuración el día en que la Administradora Colombiana de Pensiones expidió el dictamen Nro. DML 4631258 por medio del cual valoró al accionante, a pesar de que reconoció que las enfermedades valoradas se clasificaron como degenerativas, así como progresivas y porque descartó los

¹¹¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 2. Énfasis en el original.

conceptos médicos, según los cuales, se podía derivar que la estructuración correspondía a una fecha anterior al fallecimiento del causante. Este asunto se abordará a profundidad en el siguiente acápite.

9.2. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante por parte de la Gobernación de Antioquia

108. El señor *Alfonso* solicitó el reconocimiento de la sustitución de la prestación vitalicia de jubilación que en vida gozó su padre y, sin embargo, la Gobernación de Antioquia no accedió a lo pretendido, a través de resoluciones Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, Nro. 2023060349643 del 10 de noviembre de 2023 y con radicado S202406000312 del 2 de febrero de 2024, a través de las cuales argumentó que no se acreditó que el estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% fuera preexistente al fallecimiento del causante.

109. De conformidad con el literal c) y el párrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, tratándose de una solicitud de sustitución pensional presentada por un hijo con discapacidad se debe acreditar (i) la relación filial, (ii) la dependencia económica del hijo o hija con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% respecto del causante y (iii) la calificación de PCL igual o superior al 50%. La Sala estudiará el cumplimiento de cada uno de estos presupuestos.

9.2.1. Relación filial con el causante

110. Junto con la demanda de tutela, el accionante aportó copia del Registro Civil de Nacimiento con el que se demuestra su relación filial con el causante, el señor *Pablo*¹¹². Asimismo, aportó copia del registro Civil de Defunción de su padre¹¹³.

9.2.2. Dependencia económica con respecto del causante

111. El apoderado del actor aseguró que este dependió económicamente de su padre debido a su estado de salud y ante el fallecimiento de su progenitor dependió de su madre. Por su parte, de las pruebas aportadas se extrae que el señor *Alfonso* es desempleado y depende de la ayuda de familiares y amigos para solventar sus necesidades básicas. En el expediente se encuentran las siguientes pruebas relevantes para demostrar la dependencia económica.

- Declaración extra juicio del 31 de marzo de 2006. En dicha oportunidad, los declarantes afirmaron conocer desde hace 46 y 40 años por motivos de amistad y vecindad el hogar conformado por la señora *Carolina* y el señor *Pablo*, quienes habían contraído matrimonio católico en el año 1942 y convivieron hasta el fallecimiento del señor *Pablo* que se presentó el 25 de marzo de 2006. Además, señalaron que los cónyuges procrearon nueve

¹¹² Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 7 y 8.

¹¹³ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 9.

hijos que ya eran mayores de edad, pero que el señor *Alfonso* era una “persona discapacitada y por quien siempre veló en todo sentido el finado señor”¹¹⁴. Aseguraron que el causante vivió bajo el mismo techo con su cónyuge y con su hijo *Alfonso*.

Esta declaración fue presentada por la señora *Carolina* a efectos de que la Gobernación de Antioquia le reconociera la sustitución de la pensión vitalicia de jubilación en calidad de cónyuge superviviente.

- Declaración extra juicio rendida el 19 de febrero de 2024. La declarante manifestó que conocía desde hacía 20 años al señor *Alfonso* y señaló que este fue diagnosticado con “serias enfermedades mentales que le han impedido desempeñarse laboralmente durante su vida”¹¹⁵. Añadió que el accionante dependía en todo de sus padres y luego del fallecimiento de su madre “ha sobrevivido de la caridad de familiares y terceros, afrontando una precaria condición de vida hasta la fecha”¹¹⁶.
- La Gobernación de Antioquia aportó la historia laboral del señor *Pablo* junto con la respuesta a la tutela. Allí reposa la Ficha Gerontológica del causante diligenciada aproximadamente en el año 2003, cuando este tenía 83 años. El señor *Pablo* consignó como beneficiarios a su cónyuge y a dos de sus hijos, entre ellos el hoy accionante. Además, registró a *Alfonso* como hijo con “discapacidad física o mental”¹¹⁷.

112. La situación de dependencia económica del peticionario con su padre, el señor *Pablo*, se encuentra acreditada de conformidad con los elementos antes referidos.

9.2.3. Requisito de invalidez

113. El señor *Alfonso* fue valorado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, autoridad que determinó que el accionante presentaba una pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 71.22% y fijó la fecha de estructuración el 20 de marzo de 1955, fecha en la que el accionante “cumplió 8 meses de edad y sufrió la meningitis, que dio lugar a la condición mental actual”¹¹⁸.

114. Por su parte, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez determinó que la pérdida de capacidad laboral y ocupacional era de 52.32% y fijó como fecha de estructuración el 2 de junio de 2022, fecha en la que se definieron las “secuelas calificables de las patologías que presenta el paciente de manera integral”¹¹⁹.

¹¹⁴ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 162.

¹¹⁵ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 161.

¹¹⁶ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 161.

¹¹⁷ Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 73 y 74.

¹¹⁸ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 115.

¹¹⁹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 128.

115. Así pues, está demostrado que el peticionario cuenta con una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, pero del dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se extrae que la fecha de estructuración se fijó el día en que la Administradora Colombiana de Pensiones expidió el dictamen Nro. DML 4631258 por medio del cual valoró al accionante, ello a pesar de que reconoció que las enfermedades valoradas se clasificaron como degenerativas, y progresivas.

116. Como se estableció en la parte considerativa de la presente providencia, cuando se trata de personas con enfermedades crónicas, degenerativas o congénitas, la fecha de estructuración del estado de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% no siempre coincide con la fecha señalada en el dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional, por lo que corresponde analizar el acervo probatorio obrante a efectos de determinar las primeras manifestaciones del diagnóstico que imposibilitaron a quien solicita la sustitución pensional llevar una vida con plena potencialidad de sus capacidades.

117. En el presente asunto, el actor mencionó que los trastornos mentales que se le diagnosticaron se presentaron como consecuencia de una meningitis que contrajo a los 8 meses de nacido y que desde el año 1988 estuvo hospitalizado en varias oportunidades en la E.S.E. Hospital Mental de Antioquia. Sin embargo, esta institución certificó que la historia clínica del señor *Alfonso* fue destruida porque cumplió el tiempo de conservación desde el año 1943 hasta el año 1996, en los cuales reposaba la historia clínica del señor *Alfonso*.

118. A pesar de que la historia clínica destruida sería un insumo importante para la Sala, lo cierto es que la delimitación de la fecha de estructuración se puede derivar de otros elementos de prueba.

119. De entrada, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia fijó la fecha de estructuración a los ocho meses del nacimiento del señor *Alfonso* a partir de diferentes valoraciones, a saber:

- Valoración de psiquiatría del 19 de mayo de 2022 en la que se estableció que “[l]a historia de vida sugiere una baja funcionalidad, puesto que no ha logrado tener actividad laboral ni independencia económica. Al examen mental se identifica pensamiento con tendencia al concretismo y fallas leves a nivel de memoria episódica, por lo que se infieren síntomas cognitivos relacionados con la enfermedad mental de larga data y los factores de riesgo neurológico anotados (epilepsia, meningitis). “Es independiente para actividades básicas de la vida diaria, pero hay compromiso leve a moderado para llevar a cabo las actividades instrumentales y limitación para las actividades avanzadas”¹²⁰.
- Consulta por neurocirugía del 22 de mayo de 2022, en la que se determinó un retardo mental leve a moderado del accionante.

¹²⁰ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 123.

120. A partir de estos elementos, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia expuso que “el paciente sufrió meningitis a los 8 meses de edad y que el retardo mental es una secuela de esta patología y considerando además, que el paciente alcanza la condición de invalidez con el retardo mental, condición que no ha cambiado desde su aparición, se establece la fecha de estructuración, el día en que el paciente cumplió los 8 meses de edad”¹²¹.

121. Además de estos elementos, en el expediente existen dictámenes por la especialidad de psiquiatría como el del 26 de enero de 2018 en el que se registró que el señor *Alfonso* fue valorado por “psiquiatría por antecedente de esquizofrenia en paciente, además con secuelas cognitivas de meningitis que considero que es más la causa de sus síntomas, pues el paciente no es aplanado, es más se notan síntomas de desinhibición”¹²². Finalmente, en valoración del 9 de febrero de 2019 se concluye que el accionante “tiene secuelas cognitivas comportamentales de meningitis”¹²³.

122. Para la Sala existen elementos probatorios que demuestran que la pérdida de capacidad laboral debía fijarse desde un momento anterior al fallecimiento del causante, quien, además, en vida resaltaba que su hijo *Alfonso* presentaba una “discapacidad física o mental”¹²⁴. En consecuencia, la Sala encuentra que el peticionario acreditó todos los requisitos para obtener la sustitución pensional que reclama.

123. En consecuencia, la Sala (i) revocará las decisiones de instancia que negaron el amparo solicitado al encontrar configurada institución de la cosa juzgada, (ii) dejará sin efectos las resoluciones proferidas por la Gobernación de Antioquia en las que se negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional pretendida por el accionante y, (iii) ordenará a la Gobernación de Antioquia que expida la resolución a través de la cual reconozca en favor del señor *Alfonso* la respectiva sustitución de la pensión vitalicia de jubilación que en vida disfrutó su padre. El reconocimiento debe incluir el pago retroactivo de las mesadas pensionales que no estén prescritas, conforme con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo¹²⁵.

124. La Sala debe señalar que, aunque la pensión del causante había sido previamente sustituida a la cónyuge superviviente, el reconocimiento ordenado en la presente providencia no implica que se configure la figura de la sustitución de la sustitución, toda vez que, en su momento, bien pudo compartir el derecho pensional con su madre por ser beneficiarios concurrentes. Que el señor *Alfonso* no reclamara con anterioridad el reconocimiento pensional no supone que lo haya perdido por cuanto este, en sí mismo, resulta imprescriptible, fenómeno

¹²¹ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 114.

¹²² Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 24.

¹²³ Expediente digital, archivo “003TutelaAnexos.pdf”, p. 32.

¹²⁴ Expediente digital, archivo “007ContestacionGobernacion2.pdf”, p. 73 y 74.

¹²⁵ Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 488. Regla general. 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.

que, como bien se sabe, solo afectaría las mesadas causadas y no solicitadas oportunamente¹²⁶.

125. Finalmente, en atención a que se ordenará directamente el reconocimiento de la prestación económica por parte de la Gobernación de Antioquia, la Sala no emitirá ninguna orden frente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero realizará una advertencia a esta autoridad relacionada con la necesidad cumplir su deber de calificación integral.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR las sentencias de tutela proferidas el 28 de febrero de 2024 por el Juzgado 001 Civil del Circuito de Itagüí, en primera instancia, y el 17 de abril de 2024 por la Sala 004 de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por el señor *Alfonso* contra la Gobernación de Antioquia y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en las que se negó el amparo de los derechos fundamentales al encontrar configurada la cosa juzgada. En consecuencia, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y al mínimo vital del señor *Alfonso*.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la Resolución Nro. 2023060347746 del 25 de octubre de 2023, mediante la cual la Gobernación de Antioquia le negó al señor *Alfonso* el reconocimiento de la sustitución de la pensión vitalicia de jubilación que le fue otorgada a su padre y las Resoluciones Nro. 2023060349643 del 10 de noviembre de 2023 y S202406000312 del 2 de febrero de 2024, a través de las cuales resolvieron los recursos de reposición y apelación. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO. ORDENAR a la Gobernación de Antioquia que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta decisión, expida la resolución en la cual reconozca la respectiva sustitución pensional en favor del señor *Alfonso*, quien acreditó (i) ser hijo del señor *Pablo*, (ii) la dependencia económica respecto del causante y (iii) un estado de pérdida de capacidad laboral superior al 50% que debía fijarse desde un momento anterior al fallecimiento de su padre, de manera que cumplió los requisitos de los que trata el literal c) y el parágrafo del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El reconocimiento pensional debe incluir el pago retroactivo de las mesadas pensionales que no estén prescritas, conforme con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2013.

CUARTO. ORDENAR a la Gobernación de Antioquia que, en el término de diez (10) días contados a partir de la expedición del acto administrativo mediante el cual reconozca la respectiva sustitución pensional, incluya en nómina al señor *Alfonso* y, en consecuencia, efectúe el pago de la pensión.

QUINTO. ADVERTIR a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre la necesidad cumplir su deber de calificación integral de la PCL de las personas y de adelantar el cumplimiento de sus funciones con plena garantía del debido proceso de todas las partes interesadas.

SEXTO. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General