

## **Sentencia T-138/17**

Referencia: Expediente T-5.728.800

Asunto: Acción de tutela instaurada por el señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo contra Colpensiones

Magistrado Ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO  
PÉREZ

Bogotá DC, dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín y por la Sala Penal del Tribunal Superior de la misma ciudad, correspondientes al trámite de la acción de amparo constitucional promovida por el señor Johan Antonio Madrid Agudelo en contra de Colpensiones.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Hechos**

1.1.1. El accionante, quien actualmente tiene 22 años de edad, relata que en el año 1997 sufrió un accidente de tránsito en el que sus padres y hermano murieron y que la única familia que le quedó fueron sus dos abuelos maternos, quienes al momento del suceso tenían una edad avanzada, problemas de salud y una situación económica precaria<sup>1</sup>.

1.1.2. Como consecuencia de lo anterior, una amiga de sus padres, la señora Marta Nidia Pérez Osorio, se encargó de su cuidado cumpliendo “*las funciones naturales y legales de una madre*”, para lo cual sus abuelos maternos decidieron otorgarle, mediante escritura pública, un poder general para que ella fuera la encargada de su representación legal.

De hecho, en el año 2013, la señora Pérez Osorio realizó una declaración juramentada ante la Notaría Única de Barboza, en la que afirmó ser una persona soltera que conocía a los padres del accionante y que, desde el accidente, se encargó de su cuidado, toda vez que la situación económica y de salud de sus abuelos era precaria. En la declaración afirmó que, para esa fecha, estaba a cargo del sostenimiento económico y de los estudios del joven Madrid Agudelo, lo cual se acreditaba con los certificados de los colegios, en los cuales constaba que ella era la acudiente.

1.1.3. El 5 de enero de 2015 se produjo la muerte de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, motivo por el cual el actor solicitó a Colpensiones el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, respecto de una pensión de vejez que desde el año 2006 le había sido otorgada a la citada señora. Para fundamentar su petición, invocó que ella tenía la condición de madre de crianza, encontrándose en una situación de dependencia respecto de los ingresos derivados del aludido derecho prestacional, circunstancia que se mantuvo incluso después de cumplir 18 años, pues en el año 2012 empezó a estudiar ingeniería ambiental en la Universidad de Medellín, escenario que en la actualidad le impide conseguir trabajo por su falta de experiencia, por la no culminación de sus estudios y por los horarios de clase.

1.1.4. A lo anterior se agrega que, desde el año 1999, el accionante recibe un pago equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, correspondiente a una póliza por la muerte de sus padres; suma que, según afirma, no es suficiente para suplir sus gastos básicos de subsistencia.

1.1.5. En la Resolución GNR 311347 del 9 de octubre de 2015, Colpensiones negó el reconocimiento de la prestación reclamada, con fundamento en que no se aportó sentencia judicial que otorgara la adopción del accionante a la señora Marta Nidia Pérez Osorio, decisión que fue confirmada mediante Resolución VPB 8587 del 19 de febrero de 2016.

1.1.6. Según se afirma en la demanda, el accionante ha sufrido una disminución en su capacidad económica, por virtud de la cual, en el primer

---

<sup>1</sup> De la información que obra en el expediente, se observa que mediante sentencia del 4 de agosto de 1998, el Juzgado Civil del Circuito de Girardota nombró a los abuelos maternos del accionante como sus curadores.

semestre de 2015, debió cambiar sus estudios por el programa de técnico auxiliar en salud pública nivel 1 en el Politécnico Mayor<sup>2</sup>. Por lo demás, afirma que su situación se ha visto agravada por dos circunstancias, una es que recientemente le fue detectado una bradicardia y un soplo 1 y 2, lo cual le genera gastos adicionales de trans-porte, copagos y medicamentos que no puede costear y, otra, es que la casa de propiedad de la señora Pérez Osorio, en la que vivieron juntos durante años, fue rematada y adjudicada por auto notificado el 16 de julio de 2016 por el Juzgado Cuarto de Ejecución Civil Municipal de Medellín, en desarrollo del proceso ejecutivo hipotecario promovido por la Titulizadora Bancolombia.

## 1.2. Solicitud de amparo constitucional

El señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo instauró el presente amparo constitucional, con el propósito de obtener la protección de sus derechos al debido proceso, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y a la educación, los cuales estima vulnerados por la determinación adoptada por Colpensiones, consistente en no haber reconocido su derecho a la pensión de sobrevivientes, sin tener en cuenta que en su solicitud se alegó la condición de hijo de crianza de la señora Marta Nidia Pérez Osorio.

Para justificar el amparo solicitado, el actor sostuvo que dentro del trámite administrativo que se surtió ante Colpensiones, nunca fundamentó su petición en ser hijo adoptivo de la causante, por el contrario, siempre afirmó que el vínculo que se formó entre los dos fue de facto, convirtiéndose en su madre de crianza. Señaló que la jurisprudencia de las altas cortes ha reconocido y amparado dicho concepto de familia, el cual se deriva directamente de lo previsto en el artículo 42 de la Constitución, en el que dispone como una forma de la familia aquella que se constituye por “*la voluntad responsable de conformarla*”.

Esta circunstancia ha repercutido en materia civil, si se tiene en cuenta que la Corte ha admitido que el citado artículo del Texto Superior define a la familia desde un criterio sociológico, de suerte que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, lo que hace que el concepto no sólo incluya a la comunidad natural compuesta por padres, hermanos y parientes cercanos, sino también a personas no vinculadas por lazos de consanguinidad<sup>3</sup>. De esta manera, sostiene que las clásicas instituciones del derecho civil como la filiación, la sociedad conyugal, entre otras, han sido extendidas a las familias de hecho. Tal realidad condujo a que, por ejemplo, en la Sentencia T-606 de 2013<sup>4</sup>, se haya establecido que la crianza es un hecho a partir del cual surge parentesco.

---

<sup>2</sup> Al respecto, a folio 1 del cuaderno principal (reverso), se encuentra la siguiente afirmación del accionante: “*En el primer semestre del 2015, debí cambiar a nuevos estudios en el Politécnico Mayor en el programa de técnico de Auxiliar el Salud Pública Nivel 1, (por carecer de recursos para seguirme costando la carrera profesional que mencioné)*”.

<sup>3</sup> Para el efecto, realiza una cita de la Sentencia C-577 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>4</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

Por otro lado, particularmente en el derecho de familia, afirma que este Tribunal ha extendido su concepto a los parientes que establecen una relación a partir del fenómeno de la crianza. De hecho, expone que por vía jurisprudencial se ha contemplado el derecho de los hijos a permanecer bajo la custodia de sus padres de crianza, tal como se puede consultar en las Sentencias T-278 de 1994<sup>5</sup> y T-580A de 2011<sup>6</sup>, entre otras.

A lo anterior añade que el derecho público tampoco ha sido ajeno a este nuevo concepto, menciona, por ejemplo, que el Consejo de Estado ha reconocido los daños ocasionados por el Estado como consecuencia de la muerte de familiares de crianza<sup>7</sup> y que, este Tribunal, en el marco de sus competencias, ha hecho lo propio al momento de pronunciarse sobre los beneficiarios de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>8</sup>.

Por último, relata que en la Sentencia T-495 de 1997<sup>9</sup> se otorgó el derecho de unos padres de crianza a la compensación por muerte de un soldado en servicio activo, tal como se hace con los padres formalmente reconocidos, pues se acreditó la existencia de unos lazos de afecto, respeto y asistencia mutua, elementos que en nada difieren a los que existen en una relación surgida de la adopción e incluso de la originada por vínculos de consanguinidad.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la pretensión formulada, el actor solicitó que se ordene a Colpensiones expedir un nuevo acto administrativo en el que reconozca el derecho a la pensión de sobrevivientes de su madre de crianza, con base en el precedente vigente y en las pruebas aportadas en sede administrativa.

### **1.3. Contestación de la demanda**

En criterio de Colpensiones, la acción debe ser declarada improcedente, en la medida en que cualquier controversia que se presente relativa a la seguridad social entre afiliados, beneficiarios o usuarios, entidades administradoras y empleadores, debe ser conocida por la jurisdicción ordinaria laboral.

## **II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN**

### **2.1. Primera instancia**

En sentencia del 18 de abril de 2016, el Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín declaró la improcedencia de la acción, al no encontrar probada la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por virtud del cual la acción de tutela pueda desplazar al medio ordinario de defensa judicial, en los términos previstos en el artículo 86 de la Constitución. Al respecto,

<sup>5</sup> M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>6</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>7</sup> Cita la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 26 de marzo de 2008, C.P. Enrique Gil Botero, expediente 18846.

<sup>8</sup> Sentencia T-233 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>9</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

expuso que el accionante recibe una mensualidad de \$ 570.000 pesos, producto de una póliza de seguros por el fallecimiento de sus padres, por lo que –en estricto sentido– su mínimo vital está garantizado. Por lo demás, tampoco se probó que su afección de salud o el adelantamiento de sus estudios sean incompatibles con la posibilidad de acceder a un empleo que le genere ingresos adicionales. Por último, en criterio del *a-quo*, no se advierte un comportamiento arbitrario de parte de Colpensiones, sin perjuicio de la alternativa que existe de controvertir la respuesta otorgada por vía de la jurisdicción ordinaria.

## **2.2. Impugnación**

En escrito del 19 de mayo de 2016, el accionante presentó recurso de apelación frente a la decisión adoptada en primera instancia. Básicamente, el actor alega que en el escrito de tutela se demostró con suficiencia las “*vías de hecho*” en las que se incurrió por Colpensiones, las cuales desconocieron su derecho al debido proceso, circunstancia por la cual resulta procedente la acción de tutela.

Al mismo tiempo, expuso que su pretensión no necesariamente implica que Colpensiones deba otorgar el derecho pensional, sino que responda a su solicitud en debida forma, esto es, considerando sus argumentos y las pruebas aportadas.

## **2.3. Segunda instancia**

En sentencia del 7 de junio de 2016, la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín confirmó la decisión del *a-quo*, por las mismas expuestas por el juez de primera instancia.

## **III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE**

3.1. Copia de la Resolución GNR 311347 del 9 de octubre de 2015, por la cual Colpensiones niega la pensión de sobrevivientes a favor del accionante.

3.2. Copia del recurso de apelación contra la anterior decisión presentado el 14 de enero de 2016.

3.3. Copia de la Resolución VPB 8587 del 19 de febrero de 2016, por la cual Colpensiones confirma la decisión de negar la pensión de sobrevivientes a favor del accionante.

3.4. Copia de la Resolución 012098 de 2006, en la que se reconoce la pensión de vejez a la señora Marta Nidia Pérez Osorio.

3.5. Copia del registro civil de defunción de la citada señora.

3.6. Copia de una certificación preferida el 5 de agosto de 2015 por la Secretaria Académica del Politécnico Mayor, en la que se deja constancia que

el actor está matriculado en el nivel I del programa técnico laboral por competencias en auxiliar en salud pública durante el segundo semestre del año 2015, con una intensidad horaria de 20 horas semanales, en la jornada de lunes a viernes, con horario de 6:00 PM a 8:00 PM.

3.7. Escritura pública No. 923 del 11 de septiembre de 2016, en la cual los señores Blanca Olivia Madrid y Manuel José Agudelo, actuando como curadores del accionante, le dan poder general a la señora Marta Nidia Pérez Osorio para que represente al entonces menor de edad Jhoan Antonio Madrid Agudelo.

3.8. Declaración extraprocesal rendida el 27 de mayo de 2013 por la señora Pérez Osorio, en la que afirma ser una persona de 62 años de edad, soltera, pensionada, que asumió el cuidado del señor Madrid Agudelo desde que tenía tres años de edad.

3.9. Copia de tres certificados de la Institución Educativa Samuel Barrientos Restrepo, en la que consta que el accionante cursó los grados jardín, transición, primero, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno en dicha institución educativa y que su acudiente era la señora Pérez Osorio.

3.10. Copia de un comprobante de pago de la Universidad de Medellín por valor de \$ 2.241.000 pesos, por concepto de matrícula para segundo semestre del año 2012, en el programa de derecho ambiental.

3.11. Copia de la historia clínica del accionante del 10 de octubre de 2015 en la Corporación IPS, en la que se le diagnostica un soplo cardíaco.

3.12. Copia de autorizaciones proferidas por Saludcoop EPS, con miras a realizar varios exámenes paraclínicos, en los que se dispone como cuota moderadora el valor \$ 2.500 pesos.

3.13. Copia del auto del 10 de junio de 2015 proferido por el Juzgado Cuarto de Ejecución Civil Municipal de Medellín, en el que se fija fecha y hora para la diligencia de remate del bien inmueble propiedad de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, cuya práctica se llevó a cabo el día 14 de julio del año en cita, a partir de las diez de la mañana.

#### **IV. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL**

##### **4.1. Competencia**

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 19 de septiembre de 2016 proferido por la Sala de Selección número Nueve.

##### **4.2. Trámite surtido en la Corte Constitucional**

4.2.1. En Auto del 27 de octubre de 2016, se dispuso oficiar al accionante para que informara si en la actualidad se encuentra estudiando o si desarrolla alguna actividad económica de la cual derive su sustento. El actor dio respuesta al interrogante planteado mediante escrito del 10 de noviembre de 2016, en el que informó que en estos momentos está cursando el primer semestre del programa técnico profesional en Tanatopraxia y que tiene una intensidad horaria de 16 horas semanales en el Instituto Universitario Tecnológico de Antioquia<sup>10</sup>.

Frente a su manutención, señala que depende de un pago que le realiza Seguros Suramericana como consecuencia de la muerte de sus padres consanguíneos, por el valor de un salario mínimo legal y que, según afirma, no está dentro del régimen de coberturas de la seguridad social<sup>11</sup>. A ello agrega que dicho valor no es suficiente, toda vez que la casa en la que vivía con su madre de crianza fue rematada después de su muerte, lo que hace que deba pagar con ese dinero su manutención, alimentación, transporte, estudio y vivienda.

4.2.2. Con posterioridad, el accionante allegó el 14 de diciembre de 2016 un certificado de Seguros de Vida Suramericana, en el que consta que tiene contratada una pensión por sobrevivencia desde el 1 de marzo de 1999, bajo la modalidad de renta vitalicia, correspondiéndole el pago de 14 mesadas al año. Asimismo, en dicho certificado se informa que este beneficio continuará hasta el 31 de octubre de 2019.

4.2.3. Luego, en escrito del 10 de enero de 2017, Colpensiones intervino ante la Corte para reiterar su solicitud de que el amparo sea declarado improcedente, toda vez que el accionante no cumple con los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes, al no demostrar que la causante tenía la administración y usufructo de sus bienes, así como su representación legal.

4.2.4. En auto del 13 de enero de 2017, se ofició a la EPS Cafesalud para que informara el ingreso base de cotización del accionante, así como si se encuentra afiliado como trabajador dependiente o independiente. Sobre el particular, en escrito del 31 de enero de 2017, la citada EPS informó que el actor aparece activo en calidad de cotizante de sustitución pensional, con un ingreso base de cotización de \$ 689.455 pesos.

4.2.5. Por último, en auto del 13 de febrero de 2017, se solicitó a Seguros de Vida Suramericana que informara quien era el causante de la pensión de sobrevivientes de la cual es beneficiario el accionante. Al respecto, mediante correo electrónico del día 16 del mes y año en cita, se indicó que el causante de la pensión de sobrevivientes es el señor Leonardo Antonio Madrid Zapata, en su calidad de padre biológico del demandante.

### **4.3. Problema jurídico y esquema de resolución**

---

<sup>10</sup> Folio 2 del cuaderno de revisión.

<sup>11</sup> Folio 37.

4.3.1. A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela, de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales y de la información obtenida en sede de revisión, esta Corporación debe determinar si Colpensiones vulneró los derechos a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital del señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo, como consecuencia de su decisión de negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes ocasionada como consecuencia de la muerte de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, con el argumento de que no existe ningún parentesco entre ellos, toda vez que no se acreditó que la causante lo hubiese adoptado. Lo anterior, a pesar de que la solicitud se justifica, como lo expone el actor, en la alegación que se hace de su condición de hijo de crianza<sup>12</sup>.

4.3.2. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala inicialmente examinará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Una vez superado dicho examen y sólo si ello ocurre, se procederá al estudio del asunto de fondo, en el que se expondrá el desarrollo jurisprudencial sobre el derecho de los hijos de crianza a ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Por último, y con sujeción a lo expuesto, se abordará la solución del caso concreto.

#### **4.4. De los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela**

4.4.1. En cuanto a la *legitimación por activa*, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto constitucional se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 que consagra: *“la acción de tutela 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. También se pueden agenciar derechos*

---

<sup>12</sup> Con relación al planteamiento del problema jurídico, cabe señalar que dentro de la atribución que tiene el juez de tutela para identificar el alcance de la controversia, a partir de lo dispuesto en los artículos 14 y 29 del Decreto 2591 de 1991, no se observa que de las circunstancias alegadas sea procedente realizar un estudio respecto de los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la educación, igualmente invocados como vulnerados en la demanda. En relación con el *derecho a la igualdad*, porque no se pone de presente por el actor cuál es la situación o las personas frente a las cuales cabe exigir un tratamiento igual o similar, como resultado de la coincidencia de los elementos fácticos del caso. En cuanto al *debido proceso*, porque no se especifica cuál fue la deficiencia de trámite en que se incurrió por Colpensiones al momento de resolver su solicitud. Finalmente, en lo que atañe a la *educación*, porque las pruebas acreditan que el señor Madrid Agudelo se encuentra inscrito en el Instituto Universitario Tecnológico de Antioquia, en donde cursa el primer semestre del programa técnico profesional en Tanatopraxia, con una intensidad horaria de 16 horas semanales. Sobre la competencia del juez de tutela para fijar el alcance del litigio en la Sentencia T-706 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, se expuso que: *“(…) el juez constitucional ha de analizar de manera oficiosa, a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta y si el mismo ha de ser resuelto a través de la acción de amparo constitucional. // Esta atribución se deriva del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el cual contempla que la solicitud de tutela deberá expresar con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera transgredido o amenazado, el posible autor de la amenaza o agravio y ‘la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud’. Adicionalmente, se establece que no ‘será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado’ En consecuencia, es el juez constitucional quien, de manera oficiosa, debe esclarecer las actuaciones u omisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales, así como determinar –realmente– qué norma constitucional fue infringida y cuál es la pretensión que se pretende realizar a través del amparo constitucional.”*



*ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.*

En el caso bajo examen, el accionante se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela de la referencia, al tratarse de una persona natural, que actúa a nombre propio y quien afirma estar siendo afectado en sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social.

4.4.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la 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<sup>13</sup>.

En desarrollo de lo anterior, en términos de la jurisprudencia reiterada de la Corte, para que se entienda acreditada esta modalidad de legitimación es preciso verificar 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 fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión<sup>14</sup>.

En el asunto *sub-judice*, no cabe duda de que Colpensiones es una *autoridad pública*, en tanto es una empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio del Trabajo, encargada de la prestación del servicio público de la seguridad social, concretamente, en el manejo del Régimen de Prima Media con Prestación Definida como parte del Sistema General de Pensiones. A ello se agrega que la decisión de negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor del actor, es la causa que se invoca como generadora de la violación de los derechos expuestos en la demanda, prestación cuya satisfacción cabe dentro las funciones de Colpensiones como administradora del Régimen de Prima Media.

4.4.3. Por último, la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza<sup>15</sup>. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el *principio de inmediatez*<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

<sup>14</sup> Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “*la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)*”.

<sup>15</sup> Precisamente, el artículo 86 dispone que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien*

En criterio de este Tribunal, si con la acción de tutela se busca la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de dichos derechos. Una actuación en sentido contrario, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción, pues cuando el accionante no actúa con prontitud en la solicitud del amparo, se infiere que éste no requiere de una protección urgente, efectiva e inmediata, más allá de que también pueda convertirse en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros<sup>17</sup>.

En relación con el caso objeto de estudio, el señor Madrid Agudelo instauró la acción de tutela el 7 de abril de 2016<sup>18</sup> y la última negativa de Colpensiones se produjo el 19 de febrero del año en cita, mediante la Resolución VPB 8587<sup>19</sup>. Esto significa que transcurrió poco menos de dos meses para que el demandante acudiera ante el juez constitucional, término que se ajusta a la razonabilidad que explica la procedencia del amparo.

Queda por examinar entonces lo referente al cumplimiento del principio de subsidiaridad, respecto del cual –por su trascendencia en relación con el caso planteado– se realizará en un acápite separado.

#### **4.5. Del principio de subsidiaridad del amparo constitucional**

4.5.1. El ya citado artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>20</sup>. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”<sup>21</sup>. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo

---

*actúe a su nombre, la **protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales (...)*”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>16</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias SU-961 de 1999, T-344 de 2000, T-1169 de 2001, T-105 de 2002, T-575 de 2002, T-843 de 2002, T-315 de 2005, T-993 de 2005 y T-1140 de 2005.

<sup>17</sup> Sentencia T-279 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>18</sup> Folio 9.

<sup>19</sup> Folios 32 a 35.

<sup>20</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

<sup>21</sup> Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte en la Sentencia SU-961 de 1999<sup>22</sup>, al considerar que: “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate.” La primera posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales y la segunda es que “las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”.<sup>23</sup>

4.5.2. En cuanto al primer supuesto, se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal<sup>24</sup>. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”<sup>25</sup>.

4.5.3. En relación con el segundo evento, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que puede generar un daño irreversible<sup>26</sup>. Este amparo es eminentemente temporal, como lo reconoce el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “*En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado*”.

Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de

<sup>22</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>23</sup> Véanse, además, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995.

<sup>24</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

<sup>25</sup> Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>26</sup> Sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

ser *inminente*, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser *urgentes*, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser *grave*, es decir, susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico (moral o material) de una persona; y la (iv) respuesta requerida por vía judicial debe ser *impostergable*, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable<sup>27</sup>. En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia T-747 de 2008<sup>28</sup>, se consideró que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela.”

Finalmente, reitera la Sala que en atención a la naturaleza eminentemente subsidiaria de la acción de tutela, esta Corporación también ha establecido que la misma no está llamada a prosperar, cuando a través de ella se pretenden sustituir los medios ordinarios de defensa judicial<sup>29</sup>. Al respecto, la Corte ha señalado que: “no es propio de la acción de tutela el [de ser un] medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”<sup>30</sup>.

4.5.4. Al analizar el primer criterio de subsidiariedad, relativo a la existencia de otro medio de defensa judicial, se tiene que el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en el numeral 4º, del artículo 2º, establece que es competencia de la jurisdicción ordinaria conocer de “[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.”. De ahí que, la existencia de dicho medio, en principio, permite al accionante acudir ante esa jurisdicción para aportar los elementos probatorios y jurídicos que considere respaldan su derecho a obtener la pensión de sobre-vivientes de la señora Marta Nidia Pérez Osorio.

Ahora bien, el accionante, sin referirse a la existencia del otro medio de defensa judicial, invocó la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital, pues considera que siempre dependió económicamente de la señora Pérez Osorio. En este sentido, sostiene que el único ingreso con el que cuenta es la suma que recibe mensualmente de

<sup>27</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-225 de 1993 y T-808 de 2010.

<sup>28</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>29</sup> Igual doctrina se encuentra en las Sentencias T-203 de 1993, T-483 de 1993 y T-016 de 1995.

<sup>30</sup> Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

la aseguradora Suramericana, como consecuencia de la muerte de sus padres, la cual asciende a un salario mínimo legal mensual vigente y, según afirma, resulta insuficiente para el pago de sus gastos básicos como alimentación, vestido y arrendamiento<sup>31</sup>, ya que también debe pagar la matrícula de la institución donde estudia. Además, menciona que recientemente le fue detectada bradicardia y soplo 1 y 2, lo cual le genera gastos adicionales de transporte, copagos y medicamentos que no puede costear.

La Sala advierte que, a partir de las circunstancias expuestas y de los elementos de prueba que fueron recolectados en sede judicial, en este caso, la acción de tutela no desplaza al proceso ordinario laboral para resolver la controversia planteada, por cuanto es el mecanismo idóneo dentro del cual las partes pueden, con todas las garantías procesales, resolver con mediana prontitud el litigio en mención<sup>32</sup>. No se observa que sea necesario priorizar, en sede de amparo constitucional, el debate que se propone respecto de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, cuando existen varios y suficientes apoyos probatorios, que descartan el carácter imperioso de la protección que se solicita.

Así, en sede de revisión, la Corte conoció que el accionante actualmente es beneficiario de una *pensión de sobrevivientes* de su padre, la cual recibe desde el año de 1999 y que continuará recibiendo hasta octubre de 2019, fecha en la que cumple 25 años. Si bien el señor Madrid Agudelo afirma que esta prestación no hace parte del Sistema de Seguridad Social, se pudo constatar, por el contra-rio, a partir de la certificación que él mismo allegó, que esta suma corresponde a una pensión de sobrevivencia que tiene la modalidad de *renta vitalicia* en el Régimen de Ahorro Individual y que, según se desprende de información aportada por la aseguradora Suramericana, fue causada por la muerte de su padre, el señor Leonardo Antonio Madrid Zapata. También se conoció que la suma que recibe asciende a un salario mínimo mensual legal vigente, menos el descuento correspondiente al aporte en salud que, para el año 2016, era de \$ 82.735 pesos. Por lo demás, se certificó que recibe 14 mesadas al año, incluyendo las 12 por cada mes más dos adicionales cada semestre.

Ahora bien, frente al remate y adjudicación del bien inmueble en el que el accionante afirma que vivía con la señora Pérez Osorio, es preciso advertir que se trata de un hecho consumado, por lo que el eventual reconocimiento de la pensión de sobrevivientes no podría modificar esa situación<sup>33</sup>. Así las cosas,

<sup>31</sup> El accionante menciona que vivió con la señora Pérez Osorio en su casa, pero que cuando ella murió, la misma fue rematada y él se vio obligado a pagar un canon de arrendamiento.

<sup>32</sup> Sobre el particular, al pronunciarse sobre un caso vinculado con la reclamación de una pensión de jubilación mediante acción de tutela, la Corte mencionó que: “Al respecto, la Corte resalta que el proceso ordinario laboral es idóneo, pues en los artículos 70 y siguientes del estatuto procesal del trabajo se estipulan varios instrumentos que pueden utilizar las partes para procurar la defensa de sus intereses. Para ilustrar, los intervinientes, además de tener la oportunidad de manifestar sus inconformidades frente a las decisiones adoptadas por las demandadas en relación con el reconocimiento de la prestación de jubilación, pueden conciliar, presentar alegatos, solicitar o controvertir pruebas si lo consideran necesario, e interponer los recursos ordinarios y extraordinarios correspondientes.” Sentencia T-375 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>33</sup> En varios casos de tutela, la Corte ha señalado que cuando ya se produjo la adjudicación y remate del bien, dejar sin efectos tal situación, “(i) significaría la afectación de los derechos de terceros de buena fe, como es

aun cuando ese hecho podría significar un cambio en su estructura de gastos, al que tener que asumir probablemente el pago de un canon de arrendamiento, no se evidencia que se trate de una situación tenga la entidad de poner en peligro su derecho al mínimo vital o a la vida digna, pues, como se dijo, recibe una renta mensual de la cual puede derivar dicho gasto.

En lo que atañe al cambio que informa en la demanda de tutela en sus estudios universitarios, al pasar de estudiar un programa profesional en la Universidad de Medellín a uno técnico en el Politécnico Mayor, el cual, según el accionante, se produjo en el primer semestre de 2015, no se observa que tenga una relación directa con una supuesta disminución en sus ingresos. Precisamente, la fecha que se señala como aquella en que se produjo el inicio en el nuevo programa coincide con aquella en que ocurrió la muerte de la señora Pérez Osorio, esto es, en el primer semestre de 2015, por lo que siendo necesario que se adelanten con anterioridad los trámites para ingresar a estudiar en otro programa, no es posible inferir que el móvil que ocasionó el cambio esté vinculado con un problema económico. A ello se añade que no se acreditó cuál era la diferencia puntual de costos, en especial, si se tiene en cuenta que uno de los criterios que utiliza la Universidad de Medellín para fijar el valor de la matrícula, es la condición socioeconómica del estudiante, pudiendo diferir en plazos su cancelación<sup>34</sup>.

Por lo demás, el accionante cuenta con una afiliación en salud al régimen contributivo, por lo que no es de recibo el argumento relacionado con los gastos adicionales que le genera su diagnóstico de bradicardia y soplo cardíaco, ya que cuenta con la cobertura de su EPS, en la cual deberá asumir los copagos en igualdad de condiciones que lo hacen las personas con sus mismos ingresos<sup>35</sup>. De hecho, en el expediente se encuentran autorizaciones de servicios en las que se aprecia que la cuota moderadora para la realización de exámenes paraclínicos es de \$ 2.500 pesos, de lo cual se infiere que es una suma que puede asumir con su ingreso actual.

Por otro lado, se observa en la historia clínica en la que se le diagnostica el soplo cardíaco, que las recomendaciones médicas consisten en cuidados dietarios y que no hay un plan de manejo distinto a la práctica de exámenes

---

*la cesionaria del crédito base del proceso ejecutivo hipotecario; (ii) desconocería la consolidación de situaciones jurídicas particulares de terceros de buena fe, en especial la tradición del bien a dicha cesionaria (...)*" Sentencia T-111 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta regla, relacionada con la protección de intereses de terceros en procesos ejecutivos hipotecarios, fue fijada en la Sentencia SU-813 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería, cuando la Corte se pronunció sobre la existencia de un defecto procedimental en procesos ejecutivos hipotecarios en los que los jueces inaplicaron la Ley 536 de 1999.

<sup>34</sup> <http://www.udem.edu.co/index.php/pregrado-costo-matricula-formas-de-pago>

<sup>35</sup> Precisamente, el artículo 8 del Acuerdo 260 de 2004, señala que el monto de las cuotas moderadoras se fija en relación con el ingreso base del afiliado cotizante, expresado en salarios mínimos, así: "1. Para afiliados cuyo ingreso base de cotización sea menor a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el 11.7% de un salario mínimo diario legal vigente. // 2. Para afiliados cuyo ingreso base de cotización esté entre dos (2) y cinco (5) salarios mínimos, el 46.1% de un salario mínimo diario legal vigente. // 3. Para afiliados cuyo ingreso base de cotización sea mayor de cinco (5) salarios mínimos, el 121.5% de un (1) salario mínimo diario legal vigente."

paraclínicos, es decir, que no se le prescribió ningún tratamiento en salud para el manejo de su condición<sup>36</sup>.

En este sentido, se tiene que la situación personal y económica del señor Madrid Agudelo le permite hacer frente al uso de los medios ordinarios de defensa judicial a su alcance y que, a partir de las circunstancias que fueron acreditadas en sede de tutela, no es procedente otorgar esta acción como mecanismo directo de protección.

4.5.5. En todo caso, como ya se dijo, pese a que el otro medio de defensa judicial es idóneo, puede que no sea lo suficientemente expedito para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, por lo que la Sala debe analizar si la acción de tutela es procedente de manera transitoria.

Sobre el particular, en materia pensional, en la Sentencia T-375 de 2015<sup>37</sup>, este Tribunal señaló que el perjuicio irremediable se configura cuando se afecte de manera clara o evidente un derecho fundamental, en particular el mínimo vital y la vida digna. Es así que se han establecido criterios que permiten ponderar las circunstancias especiales de cada caso para determinar si se concreta o no la posible ocurrencia de un daño de relevancia constitucional que amerite la intervención del juez de tutela. Concretamente, en la sentencia en cita se señaló que se debe tener en cuenta: “(a) la edad del demandante, (b) su estado de salud, (c) el número de personas que tiene a su cargo, (d) su situación económica y la existencia de otros medios de subsistencia, así como (e) la carga de la argumentación o de la prueba en la cual se sustenta la presunta afectación de sus derechos fundamentales, (f) el agotamiento de los recursos administrativos disponibles, entre otros<sup>38</sup>.”

Conforme a lo analizado y si se tiene en cuenta que el accionante recibe 14 mesadas pensionales al año, tiene 22 años, no es una persona en situación de discapacidad y no manifiesta tener personas a cargo, este Tribunal advierte que sus condiciones económicas no amenazan garantías fundamentales, pues goza de una pensión por un salario mínimo y, además, cuenta con cobertura en el sistema de seguridad social en salud. De ahí que, para la Sala, no se evidencia que exista, o que esté próxima a ocurrir, una afectación de los derechos del accionante que pueda ser considerada como grave, ni tampoco que requiera medidas urgentes o impostergables para prevenirla, razones que excluyen la necesidad de intervención del juez de tutela.

4.5.6. En conclusión, a partir de la situación actual del peticionario, se reitera que la acción de tutela no es procedente para obtener el amparo de sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, pues no están

---

<sup>36</sup> La consulta por internet de la condición de salud del accionante, soplo en el corazón y bradicardia, permitió conocer a la Sala que la primera comúnmente está asociada con un flujo irregular de sangre en las válvulas del corazón y la segunda con un descenso en la frecuencia con la que late este mismo órgano.

<sup>37</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>38</sup> Ver, entre otras, las Sentencias T-456 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-076 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, T-160 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-546 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-594 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-522 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-1033 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-595 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

dadas las condiciones para priorizar su examen por vía constitucional, ni tampoco se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este sentido y dada la naturaleza residual y subsidiaria de la acción de tutela, las pretensiones que se invocan pueden tramitarse, de forma idónea y eficaz, ante el juez ordinario laboral.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala observa la posible vulneración del *derecho de petición* del accionante, pues como lo pone de presente en el escrito de impugnación, su solicitud no está necesariamente dirigida a que Colpensiones reconozca su derecho a la pensión de sobrevivientes, sino a que se analice su condición de hijo crianza de la causante, aspecto sobre el cual no se pronunció la entidad accionada en los actos administrativos que resolvieron su solicitud.

Por lo anterior, pasa la Sala a examinar si se presentó o no un desconocimiento del citado derecho por parte de Colpensiones, en virtud de la atribución del juez de tutela de proferir fallos *extra o ultra petita*, siempre que de los hechos alegados y probados en el expediente, se infiera la violación de algún derecho *ius* fundamental<sup>39</sup>. Cabe recordar que la atribución para proferir este tipo de fallos reside en el hecho de que el juez constitucional tiene el deber de guardar la integridad de la Constitución<sup>40</sup>.

#### 4.6. Del derecho de petición

4.6.1. El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 del Texto Superior como una garantía fundamental de las personas que otorga escenarios de diálogo y participación con el poder público<sup>41</sup> y que posibilita la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho<sup>42</sup>. Su núcleo esencial se encuentra en la posibilidad de presentar solicitudes de manera respetuosa ante las autoridades públicas o ante los particulares en los casos previstos en la ley<sup>43</sup>, surgiendo a cargo de sus destinatarios el deber de recibirlas, tramitarlas y resolverlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido.

<sup>39</sup> Al respecto, en la Sentencia T-532 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía, se expuso que: “*En materia de tutela, el juez puede al estudiar el caso concreto, conceder el amparo solicitado, incluso por derechos no alegados, pues la misma naturaleza de esta acción, así se lo permite. Es decir, el juez de tutela puede fallar extra y ultra petita.*” En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias T-310 de 1995, T-624 de 2000 y SU-484 de 2008.

<sup>40</sup> Al respecto, en el Auto 360 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se señaló que: “*El juez constitucional puede fallar ultra y extra petita; la razón es muy simple, son guardianes de la integridad de la Constitución, no sólo de una parte de ella sino de toda la Constitución. Este principio, que se encuentra en todo el derecho comparado y el cual aplican todos los tribunales constitucionales, encuentra consagración positiva en el artículo 241 superior que establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución.*”

<sup>41</sup> “**Artículo 23.-** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*”

<sup>42</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-377 de 2000, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015 y T-332 de 2015. Para ahondar en la relación del derecho de petición con otros derechos fundamentales se puede consultar la Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>43</sup> CPACA, arts. 24 y ss.



En relación con lo expuesto y con énfasis en la obligación de tramitar y resolver las peticiones, esta Corporación ha señalado que la respuesta que se brinde debe cumplir, por lo menos, con los siguientes requisitos: (i) debe ser concedida de manera pronta y oportuna dentro del término legal; (ii) su contenido debe dar una solución de fondo y acorde con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia; y (iii) la decisión que se adopte debe ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud<sup>44</sup>. A continuación se hará una breve referencia a los elementos previamente mencionados.

- En cuanto a la *oportunidad* de la respuesta, el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que, por regla general, las peticiones deberán ser contestadas dentro de los 15 días siguientes a su recepción, sin perjuicio de que la ley pueda exigir un término diferente para atender circunstancias específicas de cada caso concreto<sup>45</sup>. De no ser posible la respuesta antes de que se cumpla con el plazo consagrado en el ordenamiento jurídico, se deberán explicar los motivos de la demora y señalar el término en el cual se procederá a resolver la cuestión.

En el análisis que se adelanta por el juez de tutela para determinar la validez de los motivos que justifican aplazar una respuesta o disponer de un nuevo término para resolver la solicitud interpuesta, es necesario tener en cuenta el principio de razonabilidad, a partir de la consideración de circunstancias como el grado de dificultad o complejidad de las pretensiones<sup>46</sup>.

- En lo que atañe al *contenido* de la respuesta al derecho de petición, este Tribunal ha sido enfático en señalar que el mismo debe ser (i) *claro*, lo que significa que los argumentos deben resultar comprensibles para el peticionario; e igualmente debe ser de (ii) *fondo*, lo cual implica que la autoridad a quien se dirige la solicitud, según su competencia, “está obligada a pronunciarse de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado”<sup>47</sup>.

Por lo demás, la Corte también ha indicado que la respuesta tiene que ser “(iii) *suficiente*, como quiera que [debe] res[olver] materialmente la petición y

<sup>44</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-377 de 2000, T-411 de 2010, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-208 de 2012, T-554 de 2012, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015 y T-332 de 2015.

<sup>45</sup> La norma en cita, como ya se dijo, dispone que: “*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: // 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. // Parágrafo.- Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.*”

<sup>46</sup> Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Véase también las Sentencias SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-880 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>47</sup> Sentencia T-667 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

satisfa[cer] los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario<sup>48</sup>; (iv) *efectiva*, si soluciona el caso que se plantea<sup>49</sup> y (v) *congruente* si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se [descarte] la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta<sup>50</sup>.

Para lograr que materialmente la respuesta se adecue a las cargas enunciadas, es preciso el desarrollo de un proceso analítico por parte de la autoridad o del particular al cual se dirige la solicitud, en el que se realice una verificación de los hechos alegados por el peticionario frente al marco jurídico que regula el tema relacionado con la petición<sup>51</sup>, sin que ello implique que la decisión deba ser necesariamente favorable a sus intereses<sup>52</sup>.

- Por último, la solución que se adopte debe ser puesta en *conocimiento del interesado* con prontitud, pues, de lo contrario, su omisión se equipara a una falta de respuesta. Así lo ha destacado la Corte, al sostener que “si lo decidido no se da a conocer al interesado, el efecto en uno y otro caso es el mismo desde el punto de vista de la insatisfacción del derecho.”<sup>53</sup>

4.6.2. Frente a la observancia del requisito de subsidiaridad, este Tribunal ha señalado que, cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo<sup>54</sup>.

Por esta razón, quien encuentre que la *debida* resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.

4.6.3. En el asunto *sub-judice* no cabe duda de que la acción de tutela resulta procedente, pues se observa una vulneración del derecho fundamental de petición, toda vez que, como se alega por el accionante, su solicitud dirigida a la obtención de la pensión de sobrevivientes de la señora Marta Nidia Pérez Osorio no fue resuelta en debida forma, en tanto que la respuesta de la entidad accionada se fundamentó en las normas que regulan la patria potestad, la custodia y la adopción y no en la jurisprudencia que reconoce este tipo de derechos a los miembros de las familias de crianza.

<sup>48</sup> Sentencias T-1160A de 2001 y T-581 de 2003.

<sup>49</sup> Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>50</sup> Sentencia T-556 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>51</sup> Sentencia T-395 de 2008 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>52</sup> Sentencia T-1104 de 2002 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>53</sup> Sentencia T-839 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>54</sup> Sentencia T-149 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Visto el fondo del asunto, se observa que Colpensiones mediante Resoluciones GNR 311347 del 9 de octubre de 2015 y VPN 8587 del 19 de febrero de 2016 dio respuesta a la solicitud del accionante y resolvió un recurso de apelación contra la primera decisión, respectivamente. En las dos resoluciones, la citada administradora de pensiones estudió la petición del actor a la luz de las normas que regulan la patria potestad, la custodia y la adopción, para negar la condición de beneficiario de la pensión de sobrevivientes, con fundamento en la ausencia de una sentencia judicial en la cual se hubiese otorgado la *adopción* del señor Madrid Agudelo a la causante. Sin embargo, la Sala encuentra que la solicitud radicada por el accionante el 18 de agosto de 2015, nunca estuvo encaminada a su reconocimiento como beneficiario de la prestación en calidad de hijo adoptivo, sino de hijo de crianza. En efecto, el demandante dirigió su solicitud a demostrar que entre él y la señora Pérez Osorio se conformó una “*familia de crianza*”, institución que, por lo demás, ha sido avalada por esta Corporación, para efecto del reconocimiento de derechos pensionales, entre ellos el derecho a la pensión de sobrevivientes<sup>55</sup>.

Cabe recordar que los criterios que ha decantado la Corte para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en los casos de familias de crianza, han sido los siguientes: (i) la solidaridad, que consiste en evaluar la causa que motivó al padre o madre de crianza con el hijo que deciden hacer parte del hogar; (ii) el reemplazo de los vínculos consanguíneos o civiles entre padres e hijos, por las relaciones de facto; (iii) la dependencia económica entre padres e hijos de crianza que hace que los últimos no puedan tener un adecuado desarrollo y condiciones de vida digna, sin las personas que ejercen el rol de padres; (iv) los vínculos de afecto, respeto, comprensión y protección que se generan entre las familias de crianza; (v) el reconocimiento de la relación entre padres de crianza y el hijo, la cual puede ser observada por agentes externos del hogar y (vi) la existencia de un término razonable de relación afectiva entre padres e hijo, lo que implica acreditar una relación estable que permita inferir la existencia de una comunidad de vida<sup>56</sup>.

Así las cosas, la Sala advierte que Colpensiones no cumplió con todos los elementos exigidos para la satisfacción del derecho de petición del accionante, pues el contenido de la respuesta dada al ciudadano no fue **congruente** con su solicitud de pensión de sobrevivientes en calidad de hijo de crianza de la causante, tal como fue por él alegada.

Por lo anterior, corresponde a esta Sala confirmar parcialmente la sentencia de segunda instancia, en lo que respecta a la improcedencia del amparo para acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, tutelando, de forma exclusiva, el derecho de petición del señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo, por las razones anteriormente expuestas en esta providencia.

---

<sup>55</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-070 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica, T-074 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos y T-525 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio.

<sup>56</sup> T-525 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio

En virtud de lo anterior, se ordenará a COLPENSIONES, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo y congruente a la solicitud de reconocimiento pensional presentada el 18 de agosto de 2015 por el señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo, teniendo en cuenta que ella se fundamenta en la condición alegada de hijo de crianza de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, a partir de la jurisprudencia que sobre la materia ha sido proferida por esta Corporación.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**Primero.- CONFIRMAR** parcialmente el fallo proferido el 7 de junio de 2016 por el Tribunal Superior de Medellín, en lo que respecta a la improcedencia del amparo para acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. En consecuencia y por las razones expuestas en esta providencia, **AMPARAR** el derecho fundamental de petición del señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo.

**Segundo.- ORDENAR** a COLPENSIONES, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo y congruente a la solicitud de reconocimiento pensional presentada el 18 de agosto de 2015 por el señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo, teniendo en cuenta que ella se fundamenta en la condición alegada de hijo de crianza de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, a partir de la jurisprudencia que sobre la materia ha sido proferida por esta Corporación, en los términos explicados en el numeral 4.6.3 de esta providencia.

**Tercero.-** Por Secretaría General, **LÍBRESE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaría General