TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-061/26

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN CONDICION DE INVALIDEZ-Necesidad de verificar cuándo fue fijada la estructuración de invalidez

(...) cuando existen indicios médicos o técnicos suficientes, el juez debe adoptar un enfoque flexible frente a la fecha de estructuración de la invalidez, para evitar decisiones injustas en perjuicio de personas con enfermedades degenerativas o congénitas. Pero esa regla no es automática ni absoluta, pues (...) su aplicación está condicionada a que existan los medios probatorios mínimos que la justifiquen e incluso, esta Corporación ha indicado que los jueces no están habilitados para apartarse de las fechas de estructuración ni para presumir condiciones fácticas que no han sido acreditadas en el proceso.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES-Inexistencia de los defectos fáctico y desconocimiento del precedente judicial

(...) al no concurrir los hechos relevantes que dieron lugar a las reglas jurisprudenciales citadas, el Tribunal Administrativo no estaba obligado a aplicar dichas providencias. Su omisión no constituye, por tanto, un desconocimiento del precedente en los términos definidos por la Corte Constitucional, ni puede considerarse arbitraria o irrazonable. Lejos de ello, la sentencia cuestionada se ajustó a la normativa vigente, valoró integralmente las pruebas allegadas y fundamentó debidamente su decisión con base en la ausencia de un presupuesto esencial: la acreditación técnica de una invalidez estructurada durante la vida del causante.

DEFECTO FACTICO-No configuración por cuanto el Juzgado y el Tribunal se basaron en un análisis razonable de las pruebas que obran en el proceso

VALORACION PROBATORIA DE TESTIMONIOS-Reglas de evaluación de aspectos subjetivos

(...) la prueba testimonial no es la conducente para demostrar estas cuestiones

técnicas, pues es el historial médico de la paciente y los soportes que la conforman los que permiten evidenciar la afectación visual de la demandante antes del deceso del pensionado. En este sentido, para la autoridad judicial son testigos técnicos o científicos, es decir, profesionales de la salud que trataron a la paciente en su etapa temprana de vida, los que podían dar fe de esta situación.

SUSTITUCIÓN PENSIONAL-Requisitos que debe acreditar el hijo en situación de discapacidad para ser beneficiario

CONCEPTO DE INVALIDEZ Y FECHA DE ESTRUCTURACION DE LA INVALIDEZ-Normatividad y jurisprudencia

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

DEFECTO FACTICO-Reiteración de jurisprudencia

AUTONOMIA JUDICIAL-Amplio margen de valoración probatoria

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION DE LA ASIGNACION MENSUAL DE RETIRO-Jurisprudencia constitucional

SUSTITUCION DE LA ASIGNACION DE RETIRO O PENSION DE INVALIDEZ O PENSION DE SOBREVIVIENTES EN EL REGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL DE LA FUERZA PUBLICA-Alcance

---

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Cuarta de Revisión-

SENTENCIA T-061 DE 2026

Referencia: Expediente T-11.208.126.

Asunto: Acción de tutela instaurada por *Violeta* en contra del *Tribunal Administrativo*.

Tema: Tutela contra providencia judicial, con la finalidad de que se reconozca una sustitución pensional para una persona en situación de discapacidad.

Magistrado ponente: Vladimir Fernández Andrade.

Síntesis de la decisión: En esta oportunidad, la Sala Cuarta de Revisión revisó las decisiones de los jueces de instancia en el marco de la acción de tutela instaurada por *Violeta* en contra del *Tribunal Administrativo*, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la protección especial de las personas en situación de discapacidad, por cuenta de la sentencia del 9 de abril de 2024 que confirmó la decisión que le niega el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro de su padre.

Verificados los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial, la Sala abordó el estudio de fondo respecto de dos causales alegadas: (i) defecto fáctico y (ii) desconocimiento del precedente. En cuanto al defecto fáctico, concluyó que no se configuró, pues el Tribunal valoró integral y razonadamente el acervo probatorio que fijó la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral de la actora el 13 de abril de 2005, es decir, con posterioridad al fallecimiento del causante. Lo anterior, por cuanto la única historia clínica allegada data de 2005 y los testimonios de familiares y conocidos no suplen la ausencia de soporte técnico-médico previo que permita retrotraer la fecha de estructuración.

Respecto del desconocimiento del precedente, la Sala precisó que las sentencias alegadas no resultan aplicables al caso, por tratar supuestos fácticos y normativos distintos y por sustentarse en evidencia médico-científica que no obra en el caso objeto de estudio. Por último, la Sala recordó que si bien las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, esto no las exonera de cumplir con las cargas probatorias mínimas ni autoriza a las autoridades judiciales a prescindir de la sana crítica en la valoración de la prueba. En consecuencia, se negó el amparo solicitado al no acreditarse los defectos alegados. Finalmente, ordenó a la Secretaría de la Corporación adoptar ajustes razonables de accesibilidad debido a la discapacidad visual de la accionante al momento de notificarle la presente decisión.

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Miguel Polo Rosero, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ACLARACIÓN PREVIA

1. En atención a que en el proceso de la referencia se encuentra involucrada información de la historia clínica de la accionante y que, por ende, se puede ocasionar un daño a su intimidad, se registrarán dos versiones de esta sentencia: una con los nombres reales que la Secretaría General de la Corte remitirá a las partes y autoridades involucradas, y otra con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta corporación para la difusión de información pública. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en las

Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011[1], el Reglamento de la Corte Constitucional y la Circular Interna N.° 10 de 2022.

[1] Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones; Ley Estatutaria 1581 del 17 de octubre de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales; y Ley 1437 del 18 de enero de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Índice de la Sentencia de [--] de 2026

I. ACLARACIÓN PREVIA 4

II. ANTECEDENTES 8

1. Hechos relevantes 8

1.1. Contexto previo al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 8

1.2. Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra las decisiones de la CREMIL 9

Tabla 1. Pruebas practicadas 10

2. Trámite de la acción de tutela 19

2.1. Presentación y admisión de la demanda de amparo 19

2.2. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas 21

2.3. Decisiones judiciales objeto de revisión 22

2.3.1. Sentencia de primera instancia 22

2.3.2. Recurso de impugnación 23

2.3.3. Sentencia de segunda instancia 24

2.4. Trámite de selección 25

III. CONSIDERACIONES 26

1. Competencia 26

2. Procedencia de la acción de tutela 26

2.1. Legitimación por activa y pasiva 28

2.2. Inmediatez 28

2.3. Subsidiariedad 29

2.4. Relevancia constitucional 30

2.5. La providencia cuestionada no es una sentencia de tutela ni de control abstracto de constitucionalidad, ni se cuestiona una irregularidad procesal decisiva 31

2.6. Identificación de los hechos que generaron la vulneración y si estos fueron alegados en el proceso judicial ordinario 31

3. Formulación del problema jurídico 32

4. Alcance del defecto fáctico y desconocimiento del precedente. Breve reiteración jurisprudencial 33

5. Régimen especial de seguridad social de la Fuerza Pública y las figuras de la sustitución pensional y de la pensión de sobrevivientes 38

Tabla 2. Requisitos de la Sentencia T-451 de 2025 48

6. Protección constitucional de las personas en situación de discapacidad y prohibición de la imposición de barreras, como requisitos adicionales, para el ejercicio en plenitud de sus derechos 52

7. Solución al caso concreto 54

7.1. No se configuró un defecto fáctico en la decisión objeto de revisión 55

Tabla 3. Resumen de la valoración testimonial 57

7.2. El *Tribunal Administrativo* no desconoció el precedente aplicable señalado por la accionante 70

Tabla 4. Síntesis de los argumentos presentados por la accionante respecto al desconocimiento del precedente por parte de las accionadas 70

IV. DECISIÓN 85

II. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1.1. Contexto previo al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

1. Mediante la Resolución *1* del 9 de noviembre de 1950, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) reconoció al señor *Manuel*, padre de la accionante, una asignación de retiro a partir del 1.º de julio del mismo año, equivalente al 66% de la asignación básica y de las partidas legalmente computables.

2. El 21 de agosto de 1999 falleció el señor *Manuel* y con ocasión de su deceso, la CREMIL expidió la Resolución *2* del 11 de octubre del mismo año, mediante la cual reconoció la sustitución de la asignación de retiro a la señora *Elisa*, en su calidad de cónyuge supérstite y madre de la accionante.

3. La accionante, la señora *Violeta*, manifestó haber dependido económicamente de su padre por haber sido diagnosticada con glaucoma, una enfermedad degenerativa de la visión que le ocasionó ceguera bilateral. Por tal motivo, inició un proceso de calificación de pérdida de la capacidad laboral e invalidez en 2010, el cual culminó con el Dictamen No. *10*, proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá el 12 de agosto del mismo año. En dicho dictamen se estableció una pérdida de la capacidad laboral del 75,30%, de origen común, con fecha de estructuración del 13 de abril de 2005[2].

[2] Ibíd, págs. 44-46.

4. Debido a su condición de salud, la accionante solicitó a la CREMIL el reconocimiento de la sustitución de la asignación mensual de retiro de su padre, en calidad de hija en situación de discapacidad. No obstante, mediante la Resolución *3* del 23 de mayo de 2011, la entidad negó la petición al considerar que: (i) la accionante tenía 36 años al momento del fallecimiento del causante (21 de agosto de 1999), por lo cual superaba la edad límite prevista en la ley para los hijos beneficiarios; y (ii) la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral fue el 13 de abril de 2005, esto es, más de cinco años después del fallecimiento de su padre[3].

5. Contra dicha decisión, la accionante interpuso recurso de reposición, resuelto de forma desfavorable por la CREMIL mediante Resolución *4* del 14 de octubre de 2011. En dicho acto administrativo, la entidad reiteró los argumentos contenidos en la Resolución *3* y agregó que la señora *Violeta* no acreditó dependencia económica respecto de su padre, pues según sus antecedentes laborales "estuvo vinculada como administradora de [*la tienda*] en una empresa independiente, con exposición a riesgos ergonómicos y psicosociales"[4].

1.2. Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra las decisiones de la CREMIL

6. El 11 de septiembre de 2012, la señora *Violeta*, por intermedio de apoderada, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones *3* del 23 de mayo de 2011 y *4* del 14 de octubre del mismo año, proferidas por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), mediante las cuales se le negó el reconocimiento y pago de la asignación de retiro que percibía su padre, el señor *Manuel*[5].

---

[3] Ibíd, págs. 32-33.

[4] Ibíd, págs. 41-43.

[5] En concreto, estas fueron las pretensiones que planteó: "1. Que sean nulos los actos administrativos Resolución No. [*3*] del 23 de mayo de 2011 expedido por La Nación Ministerio de Defensa Nacional Caja de Retiro de las Fuerzas Militares por la cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión de beneficiarios del señor Sargento Segundo ®, del Ejército [*Manuel*] y su confirmatoria Resolución No. [*4*] del 14 de octubre

7. *Primera instancia.* Inicialmente, el asunto fue asignado al *Juzgado Administrativo de Bogotá*. Sin embargo, a través de auto del 24 de agosto de 2012, dicha autoridad judicial declaró su falta de competencia para tramitar el asunto y lo remitió a los juzgados administrativos de otro circuito judicial, al observar que la última unidad en la que prestó sus servicios el señor *Manuel* fue en otro departamento[6].

8. Efectuado el nuevo reparto, el conocimiento del proceso correspondió al *Juzgado Administrativo del Circuito*. Una vez admitida la demanda, el 22 de julio de 2014, la autoridad judicial celebró la audiencia inicial, en la cual decretó la práctica de las pruebas solicitadas por la parte actora, así como algunas de oficio. Dichas pruebas fueron practicadas en la audiencia llevada a cabo el 21 de octubre del mismo año, cuya síntesis se presenta a continuación[7]:

Tabla 1. Pruebas practicadas

Tipo	Prueba
Testimoniales	Lo informado por las señoras *Paz*, *Nubia*, *Rocío*, *Vanessa* y el señor *Joaquín*[8], testimonios solicitados por la parte demandante.
Documentales	Copias de: (i) las resoluciones proferidas por la CREMIL; (ii) el

de 2011 proferida por el Director Caja de Retiro de las Fuerzas Militares. // 2. Como consecuencia de la nulidad de los anteriores actos administrativos, se reconozca a mi poderdante, la sustitución de asignación de retiro que devengaba el señor SS fallecido *Manuel* en la porción que le corresponde. // 3. Como restablecimiento del derecho, se condene a la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES a que se le debe reconocer y pagar a la señora [*Violeta*] los dineros que por concepto de reconocimiento se deban, desde la fecha en que se causó el derecho, es decir, al momento de la muerte del causante y hasta el pago de la obligación, con sus reajustes y reliquidaciones legales anuales, es decir, las mesadas causadas y que no ha pagado la CAJA. // 4. Que las diferencias debidas por concepto de mesadas causadas y no pagadas deben estar debidamente indexadas mes a mes conforme al IPC y a la fórmula establecida por el H. Consejo de Estado para el caso de prestaciones periódicas. // 5. El pago del interés de mora comercial que se causen a partir del auto o sentencia que apruebe lo conciliado o decida el derecho de mi poderdante. // 6. Que el cumplimiento de lo anterior debe darse conforme la aplicación del artículo 192 a 195 del C.C.A.".

[6] Ibíd, pág. 83. La decisión se sustentó en la certificación aportada por la CREMIL, en cumplimiento de un requerimiento que realizó el juzgado.

[7] Archivo "CuadernoPrincipal2.pdf", pág. 63-64.

[8] Inicialmente, se habían decretado la recepción de doce testimonios. Sin embargo, la apoderada de la demandante prescindió de ciertos testimonios.

	recurso de reposición interpuesto por la accionante en contra de la Resolución *3* de 2011; (iii) copia del dictamen *10* del 12 de agosto de 2010; y (iv) copia de la historia clínica aportada por la oftalmóloga *Julieta*[9].
Periciales	Se ordenó la práctica de una prueba pericial, inicialmente dirigida al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, condicionada a la remisión de la historia clínica de la accionante. Su finalidad era dar respuesta al cuestionario presentado por la apoderada de la demandante, con el propósito de establecer la fecha de estructuración y el origen de la enfermedad. Aun así, dicha entidad informó al juzgado que no contaba con el grupo de profesionales necesario para conformar una junta y emitir ese tipo de conceptos. En todo caso, precisó que el dictamen expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez podía ser reevaluado por esa misma instancia, siempre que se dispusiera de la historia clínica completa de la señora *Violeta*.
De oficio	Se solicitó al establecimiento "[*la tienda*]" una certificación laboral en la que consten los periodos laborados por la demandante. A pesar de ello, debido a que la apoderada de la parte demandante señaló durante la audiencia de pruebas que este era un establecimiento de comercio que perteneció a la señora *Violeta*, se ordenó a la Cámara de Comercio allegar el certificado de dicho establecimiento.

9. El 13 de noviembre de 2014, el *Juzgado Administrativo del Circuito* declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, al considerar que, de prosperar las pretensiones, podría verse afectada la señora *Elisa*, madre de la demandante y beneficiaria de la sustitución de la asignación de retiro del señor *Manuel*. En consecuencia, dispuso su vinculación al proceso en calidad de parte interesada[10].

[9] En concreto, a través del oficio 1048 del 22 de julio de 2014, el *Juzgado Administrativo del Circuito* ofició a la oftalmóloga *Julieta* con el fin de que remitiera la historia clínica de la señora *Violeta* junto con los exámenes de laboratorio e imágenes diagnosticadas. Dicha profesional de la salud dio respuesta el 31 de julio del mismo año y, en consecuencia, se aportó al expediente la totalidad de la historia clínica de la señora *Violeta*.

[10] Ibíd, pág. 116-117.

10. En cumplimiento de lo anterior, el 12 de mayo de 2015, la señora *Elisa*, por intermedio de apoderada, contestó la demanda. En su escrito manifestó que los hechos expuestos por la accionante eran ciertos y afirmó que: (i) su esposo, el señor *Manuel*, brindó auxilio y apoyo económico a su hija hasta su fallecimiento en 1999; (ii) la señora *Violeta* dependía económicamente de él; y (iii) la fecha de estructuración de la enfermedad no corresponde al año 2005, pues "padecía esta patología desde la infancia, lo que le impidió estudiar, jugar con sus hermanos, realizar actividades cotidianas y, ya en edad adulta, desempeñarse laboralmente en cualquier oficio"[11].

11. El 28 de octubre de 2015, el *Juzgado Administrativo del Circuito* celebró nuevamente la audiencia inicial, en la cual decretó las mismas pruebas documentales y de oficio practicadas el 21 de octubre de 2014, mencionadas en la Tabla 1 de esta sentencia[12]. Adicionalmente, ordenó la práctica de una nueva prueba pericial, orientada a que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá determinara la pérdida de capacidad laboral, sus posibles secuelas, la fecha de estructuración y las causas de la enfermedad. Para ello, se requirió a la apoderada de la señora *Violeta* allegar copia íntegra de la historia clínica y se le concedió un término de cinco días para presentarla o, en su defecto, informar el lugar donde reposaban los documentos, con el fin de solicitarlos directamente desde el despacho judicial[13].

12. El 6 de noviembre de 2015, la apoderada de la señora *Violeta* informó que su representada no podía aportar la historia clínica correspondiente a su niñez y adolescencia, debido a que fue atendida desde temprana edad por un médico particular cuyo consultorio ya no existe, y por el hospital de su municipio de origen, institución que según manifestó, no conserva registros clínicos de hace más de treinta años. Por tal motivo, indicó que solo se contaba con la historia clínica ya obrante en el expediente y con las declaraciones testimoniales que acreditaban que la enfermedad ocular de la demandante se presentó desde la infancia y tuvo un carácter progresivo y degenerativo.

---

[11] Archivo "CuadernoPrincipal2.1.pdf", págs. 17-19.

[12] Sobre los testimonios, la apoderada de la señora *Elisa* manifestó que no estaba interesada en interrogar a los testigos, por lo que no fueron citados nuevamente. Ibíd, pág. 26.

[13] Ibíd, pág. 27.

13. En igual sentido, la apoderada cuestionó que en el dictamen médico se afirmara que la actora había laborado como "administradora de [la tienda] en una empresa independiente con exposición a riesgos ergonómicos y psicosociales", sin haberse verificado la existencia real de dicha empresa ni la naturaleza de sus actividades. Sostuvo que esa afirmación carecía de sustento fáctico y técnico, pues la señora *Violeta* nunca desempeñó labores que implicaran exposición a tales riesgos. Explicó que, tras el fallecimiento de su padre, su representada sobrevivió durante un corto tiempo gracias a la venta informal de dulces, actividad que debió abandonar al perder completamente la visión. Añadió que, dentro del proceso, se demostró que el establecimiento comercial referido en el dictamen nunca existió.

14. En razón de lo anterior, solicitó la práctica de un nuevo dictamen pericial en la ciudad de Bogotá, pues es el lugar de residencia de la accionante, con el propósito de que se realizara una valoración física y psicológica integral que permita determinar, con criterios científicos, la evolución de su enfermedad y la existencia de antecedentes laborales o de exposición a factores de riesgo. Esta nueva evaluación pericial debe ser orientada a resolver un cuestionario médico tendiente a establecer: (i) si en la historia clínica se evidencian alteraciones físicas desde la niñez; (ii) si la miopía alta puede derivar en glaucoma y pérdida definitiva de la visión; (iii) las causas, naturaleza y efectos del glaucoma de ángulo cerrado; (iv) la incidencia de dicha patología en la capacidad laboral y funcional de la paciente; y (v) si su estado de salud exige asistencia permanente de terceros, entre otros aspectos que permitan esclarecer el origen y evolución de la discapacidad visual alegada[14].

---

[14] El cuestionario solicitado por la apoderada fue el siguiente: "1. Si conforme a la historia clínica se observa o evidencia alteraciones físicas de la demandante. // 2. Determinar si desde la niñez pudo iniciarse alguna enfermedad de los ojos y en qué grado. // 3. ¿Teniendo en cuenta que la historia clínica en la hoja número 1 tiene como antecedentes de enfermedad en los ojos miopía alta, ésta puede desarrollar glaucoma? // 4. ¿Si esa enfermedad (miopía alta) puede desarrollarse degenerativa hasta perder la visión? // 5. Que es glaucoma de ángulo cerrado. //6. Porque razones se puede presentar el glaucoma de ángulo cerrado // 7. Que elementos externos al ojo pueden generar glaucoma //8. ¿La historia clínica hace mención que la demandante estuvo expuesta algún elemento sea químico, radiactivo u otro para perder la visión? // 9. Al tener glaucoma se pierde la visión definitivamente o puede presentar el paciente alguna mejoría. // 10. ¿Esta enfermedad reduce o impide la ejecución de actividades laborales rutinarias? // 11. ¿Esta enfermedad (glaucoma de ángulo cerrado) impide a la demandante la realización de sus actividades diarias? // 12. ¿El glaucoma de ángulo cerrado impide el desarrollo social del individuo? 13. Sí mi poderdante podía con el

15. El 26 de noviembre de 2015, el *Juzgado Administrativo del Circuito* accedió a oficiar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá para que, "se sirva dictaminar respecto de la pérdida de capacidad laboral, las posibles causas de la enfermedad, fecha de estructuración de la misma, e igualmente proceda a resolver el cuestionario aportado por la apoderada"[15].

16. El 30 de marzo de 2016, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez profirió el Dictamen No. *11*, en el que diagnosticó a la señora *Violeta* con "ceguera de ambos ojos"[16] de origen común, estableciendo una pérdida de capacidad laboral del 76,15%, con fecha de estructuración del 13 de abril de 2005. Para determinar dicha fecha, la Junta se basó en el Decreto 917 de 1999, que dispone que la estructuración debe sustentarse en la historia clínica. Además, precisó que "no existe ninguna evidencia en la historia clínica de la señora *Violeta* que permita inferir, deducir o sospechar un origen distinto al de una enfermedad común" [17], toda vez que los datos médicos registran inicialmente miopía y astigmatismo y, posteriormente, tras una intervención con láser, el desarrollo de un glaucoma.

17. En relación con el cuestionario presentado por la parte demandante, la Junta explicó que no es de su competencia responder ese tipo de interrogantes; con todo, hizo una excepción y atendió las preguntas formuladas, señalando lo siguiente:

- Según la historia clínica, la demandante presenta pérdida visual bilateral total y fue sometida a evisceración del ojo derecho, lo que constituye una alteración física evidente. Indicó que la enfermedad ocular pudo haberse iniciado en la niñez, aunque, con la información médica

---

estado de discapacidad que tenía valerse por sí misma o tenía o debe ser auxiliada por otra persona? // 14. Valoración médica y exámenes actuales para determinar si tuvo enfermedades de sus ojos desde la infancia. // 15. Y las que la Señora Juez considere de oficio conveniente formular".

[15] Ibíd, pág. 32.

[16] Ibíd, pág. 58.

[17] Ibíd, pág. 59.

disponible, no era posible establecer el grado de afectación visual en esa etapa.

- Precisó que la miopía alta puede derivar en glaucoma y que, sin un tratamiento oportuno con lentes refractivos o cirugía, puede evolucionar de manera degenerativa hasta ocasionar la pérdida total de la visión. Explicó que el glaucoma de ángulo cerrado es una afección que genera un aumento súbito y severo de la presión intraocular, capaz de causar daño al nervio óptico y pérdida progresiva del campo visual hasta llegar a la ceguera, constituyendo una emergencia médica.

- Indicó que este tipo de glaucoma puede desencadenarse por el uso de gotas oftálmicas para dilatar la pupila, ciertos medicamentos o traumatismos oculares, y aclaró que no hay evidencia en la historia clínica de exposición a sustancias químicas, radiactivas u otros agentes externos que expliquen la pérdida visual.

- En cuanto a la posibilidad de recuperación, señaló que la pérdida visual depende del momento del diagnóstico y de la oportunidad del tratamiento, pues, sin intervención adecuada, el daño resulta irreversible. Añadió que la enfermedad afecta la ejecución de actividades laborales y cotidianas, y que, en el caso concreto, la actora presenta ceguera bilateral definitiva, motivo por el cual fue calificada con una pérdida de capacidad laboral del 76,15%.

- Finalmente, manifestó que, dadas sus condiciones actuales, la señora *Violeta* requiere asistencia de terceros para realizar algunas actividades básicas, aunque ello puede variar según el nivel de rehabilitación que logre con apoyo especializado.

18. Inconforme con algunas respuestas de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, la apoderada de la señora *Violeta* solicitó la aclaración

del dictamen, con el fin de precisar si la enfermedad que generó la incapacidad se originó en la infancia y si tuvo carácter progresivo. En atención a ello, se practicó el testimonio del médico *Julio*, miembro de la Junta, en audiencia celebrada el 14 de diciembre de 2016. En dicha diligencia, el perito reiteró que, aunque la enfermedad ocular pudo haber iniciado en la niñez, con la información médica disponible no era posible determinar su grado de compromiso ni su gravedad en esa etapa.

19. En su declaración, el experto explicó que: (i) la fecha de estructuración se estableció con base en la historia clínica aportada al procedimiento de calificación; (ii) la ausencia de historias clínicas anteriores a 2005 generaba incertidumbre, teniendo en cuenta que la accionante contaba con atención médica en las Fuerzas Militares; y (iii) aunque la miopía alta puede tener carácter degenerativo y progresivo, se diferencia del glaucoma, que constituye una complicación posterior del proceso degenerativo y fue la causa directa de la pérdida de capacidad laboral de la accionante. Concluyó que, si bien la especialidad de oftalmología podría profundizar en aspectos médicos no contemplados en el dictamen, las Juntas de Calificación de Invalidez deben ceñirse a las funciones que les asigna la norma, entre las cuales no se encuentra la emisión de conceptos médicos especializados sin antecedentes clínicos claros[18].

20. *Sentencia de primera instancia.* El 4 de mayo de 2017, el *Juzgado Administrativo del Circuito* profirió sentencia de primera instancia, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda. Para adoptar la decisión, partió de la noción de sustitución pensional como un mecanismo de protección para los allegados del pensionado fallecido y recordó que, según el artículo 188 del Decreto 1211 de 1990, los hijos inválidos de oficiales o suboficiales pueden ser beneficiarios "de cualquier edad", siempre que la invalidez exista y subsista, y que hayan dependido económicamente del causante. Sin embargo, para el caso concreto estableció que la discusión no es la edad de la accionante, pues la norma no exige que la invalidez sea antes de los 25 años, sino la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral.

[18] Archivos "AudienciaPruebas3.mpg" y "CuadernoPrincipal2.1.pdf", págs. 104-110.

21. Al valorar las pruebas, el despacho constató que: (i) la historia clínica documentó el diagnóstico de glaucoma severo y atenciones desde 2005; (ii) la Junta Regional (2010) y la Junta Nacional (2016) de Calificación de Invalidez fijaron una pérdida de la capacidad laboral superior al 75% y estructuraron la invalidez el 13 de abril de 2005, de origen común; y (iii) el perito de la Junta Nacional explicó que, conforme al Decreto 917 de 1999, la fecha de estructuración debe fundarse en la historia clínica disponible, la cual solo permitió ubicar la invalidez a partir de 2005. Aunque el experto admite que la miopía puede iniciarse en la niñez y evolucionar a glaucoma, enfatizó que sin soporte clínico previo cualquier retroceso de la fecha sería conjetural.

22. El juzgado también revisó los testimonios (familiares, docentes y conocidos) que describen problemas visuales de la accionante desde la infancia y su dependencia económica a su padre, causante de la prestación solicitada. En concreto, los consideró verosímiles en cuanto a las dificultades visuales y el auxilio familiar, pero insuficientes para demostrar, con estándar técnico, que la actora ya era inválida, esto es, con pérdida permanente y definitiva de la capacidad laboral antes del fallecimiento de su padre, el señor *Manuel*, en 1999. En el mismo sentido, desestimó que la mención de un supuesto trabajo como administradora de [*la tienda*] afecte el análisis, pues no se probó que esto haya ocurrido realmente.

23. Con base en todo ello, concluyó que, aunque la señora *Violeta* hoy ostenta una invalidez severa, no quedó acreditado que esa condición existiera y estuviera estructurada a la fecha de la muerte del pensionado; por tanto, falta uno de los requisitos legales para la sustitución en calidad de hija inválida y no es posible acceder al reconocimiento y pago de la prestación.

24. *Recurso de apelación*[19]. La apoderada de la accionante interpuso oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando su revocatoria y el reconocimiento de la sustitución pensional reclamada. Alegó que la decisión desconoció los derechos fundamentales de

[19] Archivo "CuadernoPrincipal3.pdf", págs. 31-40. El recurso se admitió por auto del 29 de septiembre de 2017 y se corrió traslado para las alegaciones el 23 de noviembre siguiente. En el término, la CREMIL reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, alegando que no se probó la dependencia económica de la demandante respecto del causante de la prestación ni que su invalidez se haya ocasionado antes del fallecimiento de su padre.

su representada, al negar su condición de invalidez y omitir un análisis probatorio integral conforme con los precedentes constitucionales sobre enfermedades degenerativas y progresivas.

25. Sostuvo que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la pérdida de capacidad laboral puede evolucionar de manera gradual en el tiempo y no coincidir necesariamente con la fecha de estructuración fijada en el dictamen médico, pues en los casos de enfermedades crónicas y de larga duración, dicha fecha puede ser anterior a la calificación formal. En este sentido, mientras el Decreto 917 de 1999 exige basar la determinación de la pérdida de capacidad laboral únicamente en la historia clínica, el Decreto 1507 de 2014 permite acudir, en ausencia de esta, a la historia natural de la enfermedad. En consecuencia, afirmó que este último criterio debió aplicarse al caso, dado que la discapacidad de la actora proviene de una enfermedad degenerativa ocular iniciada en la niñez y agravada con el tiempo, no de un hecho súbito o accidental.

26. Añadió que el propio perito reconoció que la enfermedad de la demandante era de carácter degenerativo y progresivo, con posible origen infantil, pero que dicha circunstancia no fue considerada para fijar la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, debido a la aplicación estricta del Decreto 917 de 1999, que lo obligaba a fundamentarse exclusivamente en los registros clínicos disponibles.

27. Finalmente, explicó que no fue posible aportar la historia clínica de la niñez y adolescencia de la accionante, porque residió en una zona rural, donde fue atendida por un médico particular cuyo consultorio ya no existe, y porque el hospital del municipio no conserva registros clínicos de más de treinta años. La única historia médica existente data del año 2005, cuando la enfermedad se hallaba en estado avanzado. No obstante, las declaraciones de sus hermanas y de su profesora de infancia demostraron que los problemas visuales de la demandante se manifestaron desde los siete u ocho años, presentando constantes tropiezos y dificultades para leer, lo cual, a su juicio, acreditaba los requisitos exigidos para el reconocimiento de la sustitución pensional.

28. *Sentencia de segunda instancia*. El *Tribunal Administrativo*, mediante sentencia del 9 de abril de 2024, confirmó la decisión proferida el 4 de mayo

de 2017 por el *Juzgado Administrativo del Circuito*, que negó las pretensiones de la demanda promovida por la señora *Violeta*, al considerar que no se acreditó la existencia de invalidez al momento de la muerte del causante. Tras analizar el marco normativo (Decreto 1211 de 1990 y Ley 447 de 1998), la jurisprudencia del Consejo de Estado y la prueba obrante en el expediente, la Sala concluyó que:

- Los dictámenes de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá (2010) y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (2016) coincidieron en fijar la pérdida de la capacidad laboral de la demandante en más del 75%, con fecha de estructuración del 13 de abril de 2005, por enfermedad común (ceguera bilateral).

- No existían en el expediente historias clínicas ni pruebas médicas que acreditaran una afectación visual incapacitante antes de 1999, ni evidencia de que la enfermedad tuviera origen congénito o que se hubiese estructurado antes del fallecimiento del pensionado.

- Los testimonios de familiares y allegados, aunque coincidieron en afirmar que la actora tenía problemas de visión desde su niñez, no eran medios idóneos para demostrar la fecha ni el grado técnico de invalidez, pues no provenían de profesionales de la salud ni se sustentaban en documentación clínica.

- El hecho de que la demandante residiera en zona rural y no tuviera acceso a servicios médicos no podía suplir la carga probatoria exigida por el ordenamiento jurídico para acreditar la invalidez antes del deceso del causante.

2. Trámite de la acción de tutela

2.1. Presentación y admisión de la demanda de amparo[20]

[20] Archivo "2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1".

29. El 7 de noviembre de 2024, la señora *Violeta*, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela en contra de la sentencia de segunda instancia del 9 de abril de 2024 proferida por el *Tribunal Administrativo*, por medio de la cual se confirmó la negativa del juez de primera instancia de reconocerle la sustitución de la asignación de retiro de su padre, el señor *Manuel*. En su criterio, la decisión afectó sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso, a la protección especial de las personas con discapacidad y desconoció pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia.

30. En este sentido, insistió en los argumentos expuestos dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, al afirmar que su ceguera tiene origen congénito y progresivo, y que antes del fallecimiento de su padre ya existía un grado de invalidez que le impedía laborar. Consideró que la autoridad accionada incurrió en los defectos fáctico y desconocimiento del precedente, al no valorar, de forma integral, los testimonios y demás pruebas que evidenciarían la evolución de su enfermedad desde la niñez. Citó como soporte las sentencias T-724 de 2016, T-480 de 2023 y T-008 de 2024 de la Corte Constitucional, que, en su criterio, permiten una interpretación flexible de la fecha de estructuración en casos de patologías degenerativas y exigen aplicar un enfoque de protección especial a las personas en situación de discapacidad.

31. El 15 de noviembre de 2024, la Subsección *Y* de la Sección *Décima* del Consejo de Estado admitió la acción de tutela, notificó a la autoridad accionada, a la CREMIL y al *Juzgado Administrativo del Circuito*[21].

[21] Archivo "9Autoqueadmite_E20240605500[*Violeta*](.docx) NroActua 4-Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo.docx".

2.2. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas[22]

32. En el trámite de la acción, tanto la CREMIL como el *Tribunal Administrativo* se opusieron al amparo solicitado por la señora *Violeta*. Por un lado, la CREMIL pidió negar la acción, al considerar que las providencias cuestionadas en sede ordinaria se expidieron conforme a la ley y con base en el acervo probatorio del proceso. A su juicio, la actora no demostró la existencia de fraude alguno dentro del trámite de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que no había lugar a cuestionar las decisiones judiciales adoptadas.

33. Por su parte, el *Tribunal Administrativo* también solicitó rechazar el amparo. Argumentó que la acción de tutela fue presentada como una tercera instancia, pues no se evidenciaba vulneración de derechos fundamentales por parte de esa corporación. Explicó que los reparos relacionados con la valoración de las pruebas y la supuesta inaplicación de precedentes constitucionales sobre la interpretación flexible de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral no fueron planteados en el proceso ordinario, por lo que no podían ser analizados en la apelación sin infringir el principio de *non reformatio in pejus*.

34. Además, precisó que, conforme al Decreto 1211 de 1990 y la Ley 447 de 1998, la invalidez debía estar acreditada al momento del fallecimiento del causante para acceder a la sustitución pensional. En el caso de la demandante, los dictámenes médicos establecieron la pérdida de capacidad laboral en el año 2005, es decir, con posterioridad a la muerte del pensionado en 1999. Finalmente, el tribunal señaló que no se demostró que la enfermedad de la accionante fuera congénita, progresiva o incapacitante antes del fallecimiento

---

[22] Archivos "Expedientes en presunto", "13RECIBEPREUBAS_MEMO20240605500(pdf)(.pdf) NroActua 9(.pdf) NroActua 9-Contestación Tutela-3", "14RECIBEPREUBAS_OneDrive_1_22112024z(.zip) NroActua 9(.zip) NroActua 9-Contestación Tutela-3", "14_MemorialWeb_ContestacionDemanda-contestacion[*Violeta*](.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-Contestación Tutela-3", "15_MemorialWeb_Poder-PODER[*Violeta*](.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-Contestación Tutela-3", "16_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-Oficio68Contestaci(.pdf) NroActua 11(.pdf) NroActua 11-Contestación Tutela-3", "18RECIBEMEMORIAL_41001333300220120010(.zip) NroActua 11-Otros", "18_MemorialWeb_PeticiOn-SOLICITUDACTUTELA(.pdf) NroActua 12(.pdf) NroActua 12-Contestación Tutela-3", entre otros.

de su padre, y que los dictámenes se basaron correctamente en la evidencia clínica disponible, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado que exige sustentar tales evaluaciones en pruebas médicas verificables y no en especulaciones.

2.3. Decisiones judiciales objeto de revisión

2.3.1. Sentencia de primera instancia

35. El 16 de enero de 2025, la Subsección *Y* de la Sección *Décima* del Consejo de Estado negó el amparo solicitado, al concluir que dicha autoridad judicial no incurrió en los defectos fáctico ni desconocimiento del precedente alegados por la accionante. Su análisis comenzó por confirmar que la acción de tutela cumplía los requisitos de procedencia formal, dado que se dirigía contra una providencia judicial de segunda instancia y se presentó dentro de un término razonable. Luego, entró a valorar si, como sostenía la actora, el Tribunal había desconocido las pruebas o interpretado de manera inadecuada los precedentes sobre la protección reforzada de las personas en situación de discapacidad.

36. La Subsección *Y* de la Sección *Décima* del Consejo de Estado concluyó que no se configuró un defecto fáctico, porque el Tribunal analizó todas las pruebas obrantes en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho: los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez de 2010 y 2016, la historia clínica, el testimonio del perito médico, y las declaraciones de familiares, allegados y una profesora de la infancia de la accionante. La Sala resaltó que el Tribunal no ignoró el contexto de discapacidad de la actora ni las dificultades propias de su condición, pero razonó con base en los elementos de juicio disponibles que la pérdida de capacidad laboral de la demandante solo se documentó médicamente a partir del año 2005, seis años después de la muerte de su padre, de modo que no podía reconocérsele la sustitución pensional por su calidad de hija dependiente en situación de discapacidad.

37. El fallo indicó que, aunque la señora *Violeta* y los testigos aseguraron que su enfermedad visual se remontaba a la niñez, no existía respaldo técnico

o clínico que permitiera probarlo, pues la única historia médica obrante fue emitida en 2005 y no acreditaba un origen congénito ni un carácter progresivo anterior a esa fecha. Los testimonios, por sí solos, no podían sustituir la prueba médica requerida en materia pensional, ni los jueces estaban autorizados para inferir científicamente el momento de estructuración de la invalidez sin evidencia médica verificable.

38. Respecto al desconocimiento del precedente, la Subsección precisó que las sentencias constitucionales citadas por la accionante, como lo fueron las sentencias T-724 de 2016, T-480 de 2023 y T-008 de 2024 de la Corte Constitucional, no eran aplicables al caso concreto. La primera se refería a una pensión de invalidez en el régimen general, no a una sustitución pensional militar; la segunda trataba sobre cómputo de semanas cotizadas en enfermedades congénitas, y la tercera, aunque similar en su estructura, se fundó en abundante prueba médica que demostraba que la discapacidad existía antes del fallecimiento del causante. En cambio, la señora *Violeta* no aportó pruebas clínicas que sustentaran una situación análoga.

39. Finalmente, la Sala enfatizó que el principio *pro persona* y el *enfoque diferencial* en favor de las personas con discapacidad no eximen al juez de exigir prueba suficiente de los hechos que generan un derecho pensional, ni autorizan a suplir con suposiciones la ausencia de evidencia técnica. Por tanto, el *Tribunal Administrativo* actuó dentro de su autonomía judicial, valoró el acervo probatorio de manera razonable y motivó adecuadamente su decisión. En consecuencia, concluyó que no se acreditó vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados y, por ello, negó el amparo constitucional solicitado.

2.3.2. Recurso de impugnación[23]

40. En desacuerdo con lo anterior, la señora *Violeta* instauró recurso de impugnación contra la decisión de primera instancia, al considerar que la decisión desconoció el carácter progresivo y degenerativo de su discapacidad

[23] Archivo "29_MemorialWeb_Otro-IMPUGNACIONFALLOTU(.pdf) NroActua 24(.pdf) NroActua 24-Impugnación-9.docx".

visual y la protección reforzada que la Constitución reconoce a las personas con discapacidad.

41. Insistió en los mismos argumentos expuestos en la acción de tutela, en particular, en que se configuró un error al dar por válida la fecha de estructuración de la invalidez fijada en 2005 por la Junta de Calificación, sin tener en cuenta que su pérdida de visión era preexistente y progresiva, pues padecía glaucoma y miopía alta desde la niñez. Además, sostuvo que la decisión incurrió en un defecto fáctico, al omitir la valoración de pruebas testimoniales, médicas y documentales que demostraban la evolución de su discapacidad y su dependencia económica respecto de su padre. Señaló que los testimonios de sus hermanas, profesores y allegados daban cuenta de que sus limitaciones visuales eran evidentes desde la infancia, que en 2001 fue sometida a una cirugía láser, y que en 2005 ingresó a un centro de rehabilitación para personas ciegas, todo lo cual evidenciaba una enfermedad degenerativa previa a la fecha tomada como estructuración.

42. Finalmente, alegó que el juez de primera instancia desconoció el deber de aplicar un enfoque de protección reforzada y de valoración integral de la prueba, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial las sentencias SU-588 de 2016, T-724 de 2016 y T-086 de 2023. Por ello, pidió revocar la providencia impugnada, tutelar sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social, y ordenar al *Tribunal Administrativo* reconocerle la sustitución pensional en su calidad de hija inválida.

2.3.3. Sentencia de segunda instancia[24]

43. El 18 de marzo de 2025, la Subsección *X* de la Sección *Décima* del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia que negó el amparo de los derechos solicitados en la acción de tutela. Siguiendo el hilo argumentativo del *a quo*, la Subsección *X* concluyó que la autoridad judicial

[24] Archivo "4_Sentencia_4T2024605501_0_20250428103107298.pdf".

accionada actuó dentro del marco de la sana crítica y la autonomía judicial, sin incurrir en error manifiesto ni en vulneración de derechos fundamentales.

44. Para arribar a esta conclusión, comenzó verificando la procedencia formal de la tutela contra providencias judiciales y concluyó que se cumplían los requisitos generales de procedibilidad. Sin embargo, al analizar el fondo del asunto, determinó que el Tribunal accionado valoró de manera completa y razonada las pruebas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se negó la sustitución pensional solicitada por la actora. Resaltó que los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez fijaron como fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral el 13 de abril de 2005, es decir, posterior al fallecimiento de su padre en 1999, y que la única historia clínica existente también databa de 2005.

45. Enfatizó que los jueces no pueden sustituir la valoración técnica de los organismos médicos mediante testimonios o suposiciones, pues estos no constituyen pruebas idóneas para demostrar la existencia de una enfermedad congénita o progresiva antes del deceso del causante. En cuanto al alegado desconocimiento del precedente, precisó que las sentencias T-724 de 2016 y T-008 de 2024 no eran de unificación ni tenían similitud fáctica, pues en esos casos existía abundante material médico que acreditaba el carácter degenerativo de la enfermedad antes del fallecimiento del causante, circunstancia ausente en el asunto objeto de revisión.

2.4. Trámite de selección

46. El 29 de julio de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete seleccionó el expediente bajo el criterio objetivo de “posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional” y el complementario de “tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional”. De acuerdo con el sorteo realizado, repartió el

asunto a esta Sala de Revisión e ingresó al despacho del magistrado sustanciador el 14 de agosto siguiente[25].

III. CONSIDERACIONES

47. Con miras a resolver el presente asunto, la Sala seguirá el siguiente esquema: (i) se establecerá la competencia de la Corte para analizar el caso en concreto; (ii) se abordará el examen de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y, en caso de que se supere esta etapa; (iii) se procederá con el planteamiento del problema jurídico y se asumirá la revisión sustancial de la problemática planteada por la accionante.

1. Competencia

48. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 29 de julio de 2025, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete.

2. Procedencia de la acción de tutela

49. De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela debe acreditarse el cumplimiento de ciertos requisitos, con el fin de establecer su procedencia. En reiterada jurisprudencia, la Corte ha sostenido que las decisiones de las autoridades judiciales son susceptibles de ser controvertidas a través de la acción de tutela cuando se advierta la posible vulneración de un derecho fundamental[26]. Por lo

---

[25] Auto del 29 de julio de 2025, notificado el 13 de agosto siguiente. Puede consultarse a través de este enlace.

[26] En la Sentencia SU-244 de 2021, la Sala Plena de esta corporación recordó que esta posibilidad dimana de una interpretación sistemática de los artículos 86 y 229 de la Constitución Política y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre este último, sostuvo que la garantía del "recurso judicial

que se refiere a los presupuestos de procedencia de la acción constitucional contra providencias judiciales, en la Sentencia C-590 de 2005 esta corporación sistematizó y dividió tales requisitos en dos categorías: (i) generales y (ii) especiales. Mientras que los primeros habilitan formalmente el análisis de la solicitud de amparo; los segundos están encaminados a que el juez constitucional constate si la providencia cuestionada efectivamente incurrió en la transgresión del derecho fundamental que se estima conculcado.

50. En lo relativo a los requisitos generales, la Corte ha sido pacífica en distinguir los siguientes[27]: (i) que las partes estén jurídicamente legitimadas para iniciar el proceso de tutela; (ii) que el asunto tenga relevancia constitucional; (iii) que, previo a ejercer la acción constitucional, el demandante haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, a menos que se pretenda conjurar la consumación de un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla el requisito de inmediatez; (v) que, de alegarse una irregularidad procesal, esta tenga incidencia definitiva o determinante en la decisión judicial que se cuestiona; (vi) que la persona interesada haya identificado los hechos generadores de la vulneración y que, de haber sido posible, haya invocado dichos argumentos en el proceso judicial; y (vii) que la solicitud de amparo no se enfile contra una sentencia de tutela.

51. En aquellos casos en los que se cumplan todos los requisitos generales, es posible examinar las causales específicas, cuya configuración conlleva el amparo de los derechos fundamentales, así como la expedición de las órdenes orientadas a su reparación. En concreto, los defectos específicos que la jurisprudencia constitucional ha reconocido hasta la fecha son los siguientes: (i) orgánico; (ii) procedimental; (iii) fáctico; (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) carencia absoluta de motivación; (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

---

efectivo" integra el bloque de constitucionalidad con fundamento en lo previsto en el artículo 93.1 constitucional.

[27] Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

52. Dicho lo anterior, la Sala verificará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

2.1. Legitimación por activa y pasiva

53. En el asunto objeto de revisión, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa, toda vez que la señora *Violeta* instauró la acción de tutela en nombre propio y con la finalidad de proteger sus derechos fundamentales. También se encuentra satisfecho el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva, en la medida que la acción de amparo fue instaurada en contra del *Tribunal Administrativo*, autoridad judicial que profirió la sentencia del 9 de abril de 2024, en la que se confirmó la negativa del *Juzgado Administrativo del Circuito* de reconocerle la sustitución pensional de su padre, el sargento retirado *Manuel*, fallecido en 1999.

2.2. Inmediatez

54. En el presente caso, este criterio se cumple en la medida en que, entre el 9 de abril de 2024, fecha en la que se profirió la sentencia acusada y el 7 de noviembre de 2024, día en que la afectada acudió a la acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, transcurrieron aproximadamente siete meses, lapso que se considera razonable dadas sus circunstancias particulares.

55. En efecto, esta Corporación adujo que si bien la acción de tutela no está sujeta a un término de caducidad, debe interponerse dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho que generó la presunta vulneración; tratándose de providencias judiciales, dicho cómputo se cuenta desde la fecha en que estas adquieren firmeza. Por tal razón, la jurisprudencia ha determinado que la razonabilidad constituye el criterio orientador para valorar el requisito de inmediatez en cada asunto concreto. En consecuencia, el juez debe examinar la naturaleza de la afectación alegada y las circunstancias particulares que rodean el caso, a fin de establecer si se satisface este presupuesto de procedibilidad. En esa línea, la Corte

Constitucional ha precisado que, según las particularidades del caso, "un plazo de seis (6) meses podría resultar suficiente para declarar la tutela improcedente y, en otros eventos, un término de hasta dos (2) años podría considerarse razonable para ejercer la acción de tutela"[28].

56. En esta oportunidad, resulta evidente la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta la accionante, debido a su discapacidad visual. Tal como se desprende del escrito de tutela, esta circunstancia le impidió redactar y escribir el amparo "con la perfección que desearía"[29], por lo que debió acudir a terceros, "en con mi abogada quien me redactó, escribió y leyó a viva voz para presentar esta acción de tutela y expresar mi inconformidad"[30]. Para esta Sala, la discapacidad visual de la peticionaria comportó dificultades materiales para la elaboración y presentación oportuna de la solicitud, lo cual justifica que el término transcurrido no resulte desproporcionado ni revele desidia en la defensa de sus derechos fundamentales. Así, el lapso de siete meses se encuentra dentro de los márgenes temporales que la jurisprudencia ha considerado admisibles, por lo que no se advierte un uso tardío o abusivo del mecanismo constitucional.

2.3. Subsidiariedad

57. La Sala observa que se satisface, al advertir que la accionante agotó todos los medios administrativos y judiciales existentes para buscar el reconocimiento de la prestación pensional, pues acudió a la solicitud de amparo luego de hacer cabal uso del recurso de apelación contra la sentencia proferida por el *Juzgado Administrativo del Circuito* el 4 de noviembre de 2017, que negó las pretensiones de la demanda (§ 20). Por su parte, pese a que el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) contempla el recurso extraordinario de revisión, se advierte que ninguno de los reproches esgrimidos en la acción de tutela encuadra en alguna de las causales previstas

[28] Corte Constitucional, sentencias T-461 de 2019, T-328 de 2010, T-526 de 2005, T-692 de 2006, entre otras.

[29] Archivo "2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", pág. 1.

[30] Ídem.

para la interposición del citado recurso extraordinario, por lo que carecería de idoneidad en este caso.

2.4. Relevancia constitucional

58. El asunto sometido al análisis cuenta con relevancia constitucional, toda vez que, además de la presunta vulneración al debido proceso, la controversia está relacionada en torno a la protección del derecho a la seguridad social, en conexidad con los derechos al mínimo vital, la igualdad y la especial protección de las personas en situación de discapacidad, reconocidos en los artículos 13, 47 y 48 de la Constitución Política. Esta situación introduce un examen constitucional necesario sobre la manera en que las decisiones judiciales ordinarias ponderan la garantía de tales derechos frente a los principios de autonomía judicial y legalidad probatoria.

59. Ahora bien, esta Sala considera también que el asunto adquiere relevancia constitucional porque profundiza en las obligaciones que tienen las autoridades judiciales de examinar si el tratamiento dado a una persona con una discapacidad visual severa fue compatible con el mandato de adoptar medidas diferenciadas y razonables para garantizar la efectividad de sus derechos. Este examen implica definir los alcances del deber estatal de protección reforzada y la forma en que los operadores judiciales deben armonizar las normas legales del régimen especial de la Fuerza Pública con los estándares constitucionales e internacionales de derechos humanos.

60. Finalmente, el caso tiene relevancia constitucional porque permite precisar los límites del control constitucional sobre las decisiones judiciales ordinarias, especialmente frente a la valoración probatoria en materia técnico-científica, y determinar si la interpretación judicial desconoció precedentes constitucionales sobre el reconocimiento de prestaciones sociales a personas con enfermedades degenerativas. En suma, el debate planteado contribuye a delimitar el alcance de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad dentro de los regímenes pensionales especiales, así como el deber de los jueces de incorporar un enfoque de protección reforzada en la administración de justicia.

2.5. La providencia cuestionada no es una sentencia de tutela ni de control abstracto de constitucionalidad, ni se cuestiona una irregularidad procesal decisiva

61. La sentencia cuestionada es, como ya se dijo, producto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que instauró la accionante contra los actos administrativos proferidos por la CREMIL que le negaron el reconocimiento de la sustitución de la asignación básica de su padre, por lo cual, la solicitud de amparo no se dirige contra un fallo de tutela, contra una decisión de control abstracto ni contra una providencia del Consejo de Estado dictada en el marco del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad[31]. De igual forma, debido a que la acción no versa sobre una irregularidad procesal, no hace falta escrutar el cumplimiento de tal requisito.

2.6. Identificación de los hechos que generaron la vulneración y si estos fueron alegados en el proceso judicial ordinario

62. En la acción de tutela promovida por la señora *Violeta* se identifica con claridad los hechos que dieron origen a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales. En efecto, fundamentó la acción en la supuesta vulneración de sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la protección especial derivada de su condición de discapacidad, como consecuencia de la sentencia proferida el 9 de abril de 2024 por el *Tribunal Administrativo*, que confirmó la negativa del reconocimiento de la sustitución pensional de su padre, pues, a su juicio, se incurrió en un defecto fáctico y un desconocimiento del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional y de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia.

63. Sin perjuicio de las valoraciones que sobre ello se haga en la solución al problema jurídico de esta sentencia, la Sala encontró que en el escrito de tutela se detallan las decisiones que, en opinión de la accionante, constituían

[31] Ver, artículos 100, 108, 119.1 y 123 de la Ley 1098 de 2006.

precedente aplicable al proceso, así como los presuntos errores en los que incurrió la autoridad judicial al momento de realizar el análisis del acervo probatorio del expediente.

64. Tras la verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia, procede la Sala Cuarta de Revisión a plantear el problema jurídico, metodología y estructura de esta decisión.

3. Formulación del problema jurídico

65. Con fundamento en los antecedentes fácticos expuestos, la Sala delimitará los derechos fundamentales objeto de análisis. Conforme con la jurisprudencia constitucional, el juez de tutela está facultado para determinar el ámbito del litigio a fin de precisar la controversia y formular adecuadamente el problema jurídico a resolver[32].

66. En este asunto, la Sala centrará su examen en la eventual vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, a partir de los presuntos defectos fáctico y de desconocimiento del precedente constitucional en los que habría incurrido el *Tribunal Administrativo*, al proferir la sentencia acusada. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige contra una providencia judicial, lo que impone un escrutinio particularmente estricto y una valoración limitada al respeto de las garantías procesales y sustantivas propias del ejercicio de la función judicial.

67. Si bien los efectos de la decisión cuestionada pueden proyectarse sobre otros derechos, tales como la seguridad social, el mínimo vital o la dignidad humana, considera esta Sala que, en el marco de una acción de tutela contra providencias judiciales el análisis debe circunscribirse a la eventual configuración de un defecto que comprometa directamente el debido proceso, en atención al principio de autonomía e independencia judicial.

---

[32] Al respecto, ver las sentencias T-257 de 2023 y T-179 de 2024.

68. En este contexto, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar ¿si el *Tribunal Administrativo* vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la señora *Violeta*, al proferir la sentencia del 9 de abril de 2024 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), por haber incurrido presuntamente en un **defecto fáctico**, al realizar una indebida valoración probatoria sobre la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral, y por un eventual **desconocimiento del precedente constitucional**, al no interpretar de forma flexible dicha fecha tal y como sucede en los casos citados respecto de enfermedades degenerativas o progresivas?

69. Para resolver el anterior interrogante, la Sala de Revisión seguirá la siguiente ruta metodológica. Primero recordará brevemente el alcance de las causales específicas de procedencia invocadas por la accionante: los defectos fáctico y desconocimiento del precedente (sección 4). Luego, expondrá las reglas sobre la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes en el régimen exceptuado de la Fuerza Pública (sección 5). Posteriormente, recordará la protección constitucional de las personas en situación de discapacidad y la prohibición de la imposición de barreras, como requisitos adicionales, para el ejercicio en plenitud de los derechos y garantías de las personas con discapacidad (sección 6). Finalmente, con base en las anteriores consideraciones, se procederá a resolver el caso concreto (sección 7).

4. Alcance del defecto fáctico y desconocimiento del precedente. Breve reiteración jurisprudencial

70. *Defecto fáctico*. La Corte Constitucional alegó, en virtud de la autonomía e independencia judicial, que los jueces gozan de un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de la valoración probatoria[33]. Bajo ese panorama, ha precisado que la acción de tutela no constituye una instancia de evaluación de la actuación que ordinariamente realizan los jueces[34] y

[33] Corte Constitucional, sentencias T-041 de 2018, SU-074 de 2014, SU-272 de 2021 y T-328 de 2023.

[34] Corte Constitucional, sentencias T-183 de 2022, T-201 de 2019, T-210 de 2019, T-033 de 2020 y T-328 de 2023.

tampoco su procedencia puede desconocer las facultades discrecionales del juez natural, la ocurrencia de este defecto es excepcional, pues el error en el juicio valorativo, en los términos de la jurisprudencia constitucional, debe ser "ostensible, flagrante y manifiesto"[35]. Esto significa que el error alegado debe tener tal dimensión que afecte directamente el sentido de la decisión proferida[36], en tanto que la tutela no puede convertirse en una instancia adicional que fiscalice la valoración probatoria del juez de conocimiento[37].

71. Esta corporación ha precisado que el defecto fáctico tiene una dimensión **positiva** y una **negativa**. La primera se refiere a aquellas situaciones en las que, a través de una acción, la autoridad judicial valora pruebas en contravía de las reglas legales y los principios constitucionales o incurre en una interpretación errónea de las pruebas allegadas al proceso, como sería la valoración de pruebas que son nulas de pleno derecho o que son inconducentes, entre otras[38]. La segunda, ocurre en aquellos casos en los que el juez incurre en omisiones en la valoración del acervo probatorio, siempre que las mismas resulten determinantes para la resolución del caso y se caractericen por ser arbitrarias, irracionales o caprichosas[39], como puede ser la falta de práctica y decreto de pruebas conducentes o cuando, sin una razón válida, se da por no probado un hecho que emerge claramente del material probatorio aportado al proceso judicial[40].

72. Bajo ese panorama, las diferencias subjetivas en la valoración de las pruebas que realice el juez natural no constituyen, por sí solas, un defecto

---

[35] Corte Constitucional, sentencias SU-159 de 2002, SU-768 de 2014, SU-129 de 2021 y T-328 de 2023.

[36] Corte Constitucional, sentencias SU-129 de 2021 y SU-068 de 2022.

[37] Corte Constitucional, sentencias T-436 de 2017, T-213 de 2012, SU-447 de 2011 y SU-068 de 2022.

[38] En el primer caso, la Corte lo ha identificado como un defecto por interpretación errónea y, en el segundo, como un defecto por ineptitud e ilegalidad de la prueba. Corte Constitucional, sentencias T-117, T-271 de 2013, T-344 de 2020, T-350 de 2025, entre otras.

[39] Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2025.

[40] A su vez, dichas situaciones que configuran deficiencias probatorias han sido enmarcadas por la jurisprudencia constitucional bajo distintas modalidades, a saber: (i) defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas; (ii) defecto fáctico por la no valoración del acervo probatorio; y (iii) defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio (desconocimiento de las reglas de la sana crítica).

fáctico, razón por la cual la intervención del juez de tutela está restringida "a comprobar: (i) que se haya producido una omisión en la valoración de un elemento fáctico; (ii) que haya una apreciación caprichosa del mismo; (iii) que exista la suposición de alguna evidencia; y/o (iv) que se le haya otorgado un alcance que no tiene. Este juez no puede realizar un nuevo examen como si se tratara de una instancia adicional, porque su función se ciñe a verificar que la solución de los procesos judiciales sea coherente con la valoración ponderada de los elementos fácticos presentes en la actuación"[41].

73. *Defecto por desconocimiento del precedente.* Como se expuso previamente, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales está sujeta a la acreditación de los requisitos generales y especiales. A este último respecto, en la sentencia C-590 de 2005, la Corte dejó en claro que este mecanismo de protección constitucional debe ser respetuoso de la cosa juzgada y de la autonomía e independencia judicial. En aras de tal propósito, luego de valorar el cumplimiento de los requisitos generales, el juez de tutela está llamado a analizar la configuración de alguno de los requisitos especiales.

74. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, entre los defectos especiales que permiten la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales se encuentra el **desconocimiento del precedente** (horizontal o vertical). En efecto, conforme a los artículos 228 y 230 de la Constitución, la función judicial se ejerce con independencia y autonomía; sin embargo, dichas garantías no eximen al juez del deber de decidir con sujeción al ordenamiento jurídico y al derecho, lo que implica que los jueces y tribunales están vinculados por las directrices contenidas, entre otras fuentes, en la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y la jurisprudencia[42].

75. En este contexto, la Corte adujo que los principios de independencia y autonomía judicial imponen a los jueces el deber de aplicar los criterios fijados en decisiones que constituyen precedente vinculante, garantizando así

---

[41] Ibidem.

[42] Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2022, en la que se reitera la sentencia C-539 de 2011 (Énfasis añadido).

la igualdad en la interpretación y aplicación del derecho frente a situaciones fácticas análogas[43]. De este modo, quien acude a la administración de justicia tiene la legítima expectativa de que su caso será resuelto conforme a las mismas reglas aplicadas en asuntos semejantes, en respeto del principio de igualdad ante la ley y de la seguridad jurídica[44].

76. Ahora bien, a efectos de establecer que una o varias decisiones constituyen un precedente aplicable a determinado asunto, la Corte ha fijado las siguientes pautas: "(i) que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; (ii) que [l]a ratio resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y (iii) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente"[45].

77. Sumado a ello, la jurisprudencia constitucional ha anotado que el precedente puede ser horizontal o vertical dependiendo de la autoridad que profirió las providencias que se juzgan aplicables al asunto objeto de resolución. Mientras el primero alude a las decisiones proferidas por autoridades judiciales del mismo nivel jerárquico, incluido el mismo funcionario o corporación concernida; el segundo atañe a las providencias dictadas por el superior jerárquico o por la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia[46]. En punto a esta distinción, la Corte ha precisado que la configuración del defecto objeto de análisis opera con independencia de que el precedente sea horizontal o vertical, pues tanto en uno como en otro caso es posible advertir la transgresión de los derechos al debido proceso y a la igualdad[47].

78. Por lo que refiere al *precedente vertical*, es relevante no perder de vista su importancia de cara a la aplicación igualitaria de las interpretaciones

---

[43] Corte Constitucional, Sentencia T-531 de 2023.

[44] Corte Constitucional, sentencias SU-298 de 2015 y SU-029 de 2024.

[45] Corte Constitucional, sentencia SU-029 de 2024, que reitera, entre otras, las sentencias SU-353 de 2020, SU-401 de 2021 y SU-068 de 2022.

[46] Corte Constitucional, sentencias T-531 de 2023 y SU-354 de 2017.

[47] Corte Constitucional, Sentencia T-531 de 2023, que reitera la sentencia T-086 de 2017.

unificadas que, respecto del ordenamiento jurídico, hacen los órganos de cierre. En este ámbito, sumado a los principios de igualdad y debido proceso, el precedente vertical busca generar mayores niveles de coherencia y consistencia en la aplicación de las disposiciones del sistema normativo[48]. Por su parte, el *precedente horizontal* apunta a que una misma autoridad judicial siga las reglas que ella misma ha impuesto y sea consistente en sus propios planteamientos, de manera que no se viole el principio lógico de la no contradicción ni se incurra en la incoherencia de tratar de forma desigual casos iguales[49].

79. Finalmente, la Corte ha sostenido que la independencia judicial no impide que un juez se aparte de un precedente, sea vertical u horizontal, siempre que cumpla una carga argumentativa reforzada. Dicha carga comprende dos exigencias: (a) *transparencia*, consistente en identificar expresamente el precedente que se abandona, y (b) *suficiencia*, que implica exponer razones sólidas, fundadas en argumentos jurídicos, fácticos o contextuales, que justifiquen el cambio de criterio y demuestren que este no constituye un acto arbitrario ni caprichoso. Solo así el apartamiento resulta legítimo y compatible con los principios del debido proceso, la igualdad y la seguridad jurídica[50].

80. Ahora bien, respecto del *defecto por desconocimiento del precedente constitucional de sentencias de tutela*, recientemente, en la Sentencia SU-126 de 2025, la Sala Plena de la Corporación recordó que este se configura cuando se advierte la violación de la razón de la decisión de una providencia de la Corte Constitucional que cumpla las condiciones para calificarse como precedente[51]. En efecto, este se estructura si concurren los siguientes criterios

---

[48] Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2022, que reitera la sentencia C-539 de 2011.

[49] Corte Constitucional, Sentencia SU-029 de 2024, que reitera las sentencias C-179 de 2016 y SU-353 de 2020.

[50] Corte Constitucional, sentencias T-210 de 2022, T-531 de 2023 y SU-029 de 2024.

[51] En la caracterización del defecto en la referida providencia, la Sala Plena explicó que este se configura si "(i) en la ratio decidendi o razón de la decisión de la sentencia anterior existe una regla jurisprudencial que puede ser aplicable a futuros casos; (ii) dicha razón de decisión resuelve un problema jurídico análogo o semejante al propuesto en el nuevo caso; y (iii) los hechos del caso son equiparables. El juez puede apartarse del precedente constitucional si cumple con la carga argumentativa que se requiere. Para ello, debe: (i) hacer referencia al precedente constitucional el cual decide abstenerse de aplicar para efectos de

en el marco de la acción de tutela: "(i) se desconoce la interpretación que ha realizado la Corte Constitucional respecto de su deber de definir el contenido y el alcance de los derechos constitucionales, (ii) se desatiende el alcance de los derechos fundamentales fijado a través de la *ratio decidendi* de las sentencias de tutela proferidas por la Sala Plena o por las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional, y (iii) cuando se reprocha la vulneración del derecho fundamental a la igualdad, al principio de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica por la inaplicación del precedente constitucional definido en sede de tutela"[52].

5. Régimen especial de seguridad social de la Fuerza Pública y las figuras de la sustitución pensional y de la pensión de sobrevivientes

81. El artículo 48 de la Constitución Política reconoce a la seguridad social una doble naturaleza. De un lado, la consagra como un derecho irrenunciable de todas las personas, y, de otro, la define como un servicio público obligatorio que debe prestarse conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

82. En sus primeras aproximaciones jurisprudenciales, la Corte Constitucional entendió que el derecho a la seguridad social adquiría el carácter de fundamental por su conexidad con otros derechos de esa misma naturaleza. No obstante, dicha concepción fue superada. Actualmente, la jurisprudencia lo reconoce como un derecho fundamental autónomo, derivado directamente del principio de dignidad humana, eje estructural del Estado social de derecho consagrado en el artículo 1° superior.

---

cumplir con la carga de transparencia; (ii) ofrecer una justificación razonable, suficiente y proporcionada, que manifieste las razones por las que se aparta de la regla jurisprudencial previa –carga de argumentación. Adicionalmente, se impone (iii) demostrar que la interpretación alternativa que ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, los principios y los valores constitucionales que defiende el tribunal constitucional en su función de guardián de la supremacía de la Constitución. En consecuencia, debe presentar razones suficientes, que superen los desacuerdos y explicar por qué tales razones justifican afectar los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y coherencia, desarrollados a nivel constitucional".

[52] Corte Constitucional, Sentencia SU-126 de 2025.

83. *Régimen especial de la Fuerza Pública*. Por virtud de este mandato constitucional, se creó el Sistema de Seguridad Social a través de la Ley 100 de 1993, la cual determinó que dicho sistema no sería aplicable a las Fuerzas Militares, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990. Esto, con excepción de aquellos vinculados con posterioridad a la vigencia de esa ley. En concreto, el artículo 297 de la Ley 100 de 1993 estableció: "el sistema integral de seguridad social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas".

84. El fundamento constitucional de la excepcionalidad del régimen de seguridad social aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y al personal civil vinculado a dichas instituciones también se sustenta en la protección de los derechos adquiridos reconocidos en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990. En este sentido, la Corte Constitucional ha destacado que el respeto por los derechos adquiridos adquiere una especial relevancia en materia laboral, dado que el trabajo y la seguridad social gozan de una protección reforzada en la Constitución. Por ello, resulta razonable que el legislador haya previsto la exclusión de estos servidores del régimen general de seguridad social, en atención a que, como resultado de sus reivindicaciones laborales, han obtenido beneficios superiores a los mínimos constitucional y legalmente garantizados en el régimen común[53].

85. Ahora bien, debido a que el asunto objeto de revisión está relacionado con una prestación pensional cuyo objetivo es no desamparar a los sobrevivientes[54], es necesario recordar que estas pensiones son la garantía que

[53] Corte Constitucional, Sentencia T-021 de 2025, que reitera lo expuesto en la Sentencia C-665 de 1996.

[54] Para acceder a la prestación económica denominada "pensión de sobrevivientes" existen dos vías: la sustitución pensional, que se predica cuando el respectivo causante ya tenía la calidad de pensionado al momento de su muerte, y la pensión de sobrevivientes propiamente dicha, que implica que el causante no tenía la calidad de pensionado, pero sí estaba afiliado al sistema. En la Sentencia T-128 de 2016, reiterada recientemente en la Sentencia T-021 de 2025, se explica la diferencia entre ambas modalidades de la siguiente manera: "[l]a sustitución pensional es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía

tiene el grupo familiar de una persona fallecida, afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, para reclamar la prestación generada por su deceso [55] . Estas prestaciones buscan proteger a quienes dependían económicamente del fallecido, evitando que queden desamparados en el ejercicio de sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al mínimo vital[56] y para acceder a ellas, existen dos vías: la sustitución pensional, que se predica cuando el respectivo causante ya tenía la calidad de pensionado al momento de su muerte, y la pensión de sobrevivientes propiamente dicha, que implica que el causante no tenía la calidad de pensionado, pero sí estaba afiliado al sistema[57].

86. De manera específica, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a esta prestación, aunque se clasifica como un derecho económico, social y cultural de carácter irrenunciable, posee un rango fundamental. Esto se debe, por un lado, a su estrecha conexión con el derecho al mínimo vital, ya que el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales permite cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios. Y, por otro lado, porque generalmente sus beneficiarios son personas que gozan de especial protección constitucional, como adultos mayores, niños y personas en condición de discapacidad[58].

---

gozando de este derecho, y la pensión de sobrevivientes, es aquella que propende porque la muerte del afiliado no trastoque las condiciones de quienes de él dependían".

[55] Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2014. En particular, esta prestación pensional nace de la materialización de tres principios constitucionales: (i) el de estabilidad económica y social, que busca garantizar a las personas allegadas al causante la satisfacción de sus necesidades básicas; (ii) el de solidaridad y reciprocidad familiar, que implica el reconocimiento de vínculos de ayuda mutua entre el causante y sus parientes más próximos; y (iii) el de protección de los dependientes económicos, usualmente quienes convivían con el causante o dependían de él para su sustento.

[56] Por ejemplo, en la Sentencia T-776 de 2008, la Corte dispuso que la pensión de sobrevivientes responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, cuando menos, el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado fallecido, puesto que desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria.

[57]En la Sentencia T-128 de 2016, reiterada recientemente en la Sentencia T-021 de 2025, se explica la diferencia entre ambas modalidades de la siguiente manera: "[l]a sustitución pensional es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho, y la pensión de sobrevivientes, es aquella que propende porque la muerte del afiliado no trastoque las condiciones de quienes de él dependían".

[58] Ibidem.

87. En aplicación del mandato del artículo 48 superior, la Ley 923 de 2004 fijó los objetivos, criterios y requisitos del régimen prestacional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, constituyéndose en el marco normativo para el reconocimiento de la sustitución pensional en ese régimen especial. En este marco, se encuentra el artículo 11 del Decreto 4433 de 2004[59], el cual dispone que, en ausencia de cónyuge o compañero(a) permanente sobreviviente, la pensión corresponderá a los hijos menores de 18 años, a los estudiantes mayores de edad y hasta los 25 años, siempre que acrediten dicha condición, y a los hijos en situación de invalidez, siempre que dependan económicamente del causante.

88. *La condición de invalidez de los hijos dentro del sistema exceptuado de la Fuerza Pública*. El Decreto 1212 de 1990[60] constituye una pieza central del régimen pensional especial aplicable a los miembros de la Fuerza Pública. Esta normativa consagra beneficios a favor de los familiares de los oficiales o suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en servicio, entre los cuales se incluyen: (i) una indemnización equivalente a dos años de sueldo; (ii) el pago de las cesantías acumuladas durante el tiempo de servicio; y (iii) cuando el causante hubiere cumplido al menos quince (15) años de servicio, el reconocimiento de una pensión liquidada y pagada en las mismas condiciones de la asignación de retiro.

89. En particular, su artículo 172 establece que, a la muerte de un oficial o suboficial que gozara de una asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios tendrán derecho a una pensión mensual equivalente a la totalidad de la prestación que venía gozando. Por su parte, en el artículo 173, se establece el orden preferencial de beneficiarios de las prestaciones sociales por muerte en servicio activo, encabezado por el cónyuge supérstite y los hijos del causante, quienes concurren en las proporciones previstas en la ley. A su turno, el artículo 174 regula las causales de extinción de tales prestaciones y dispone

[59] Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.

[60] Decreto "[p]or el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional".

que, respecto de los hijos, el derecho cesa por muerte, matrimonio, independencia económica o al cumplir veintiún (21) años de edad. No obstante, la norma prevé dos excepciones: (i) los hijos inválidos absolutos, sin límite de edad, y (ii) los hijos estudiantes hasta los veinticuatro (24) años, siempre que hayan dependido económicamente del oficial o suboficial.

90. De lo anterior se desprende que las prestaciones sociales reconocidas a los beneficiarios tienen, en principio, un carácter condicionado, en la medida en que pueden extinguirse por la configuración de determinadas circunstancias previstas en la ley. Sin embargo, el propio Decreto contempla eventos excepcionales en los cuales, aun cuando se configure una causal general de extinción, el derecho subsiste. Tal es el caso de los hijos en condición de invalidez absoluta que hayan dependido económicamente del causante, quienes constituyen una excepción expresa a la regla de extinción del beneficio.

91. En lo que respecta a la acreditación de la invalidez, el marco normativo ha evolucionado progresivamente. El Decreto Ley 1295 de 1994[61] distinguía entre incapacidad permanente parcial, invalidez e invalidez total, con fundamento en el Manual de Invalidez y la Tabla de Valuación de Incapacidades. Posteriormente, el Decreto 692 de 1995[62] adoptó un Manual Único para la Calificación de Invalidez, el cual fue derogado por el Decreto 917 de 1999[63], que expidió un nuevo manual con el mismo propósito. Finalmente, el Decreto 1507 de 2014 unificó la regulación vigente y estableció el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, actualmente aplicable para determinar y acreditar la condición de discapacidad en el sistema de seguridad social[64].

---

[61] Decreto "[p]or el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".

[62] Decreto "[p]or el cual se adopta el Manual Único para la Calificación de Invalidez".

[63] Decreto "[p]or el cual se modifica el Decreto 692 de 1995".

[64] Decreto "[p]or el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional". En su artículo 2º, se estableció que su ámbito de aplicación aplica a "todos los habitantes del territorio nacional, a los trabajadores de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes y del sector privado en general, independientemente de su tipo de vinculación laboral, clase de ocupación,

92. Cabe señalar que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1507 de 2014, la fecha de estructuración de la invalidez es aquella "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 estos. Para el estado de invalidez, esta fecha debe ser determinada en el momento en el que la persona evaluada alcanza el cincuenta por ciento (50%) de pérdida de la capacidad laboral u ocupacional"[65].

93. Según dicha disposición[66] "esta fecha debe soportarse en la historia clínica, los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica y puede ser anterior o corresponder a la fecha de la declaratoria de la pérdida de la capacidad laboral. Para aquellos casos en los cuales no exista historia clínica, se debe apoyar en la historia natural de la enfermedad. En todo caso, esta fecha debe estar argumentada por el calificador y consignada en la calificación. Además, no puede estar sujeta a que el solicitante haya estado laborando y cotizando al Sistema de Seguridad Social Integral".

94. Bajo este contexto normativo, para el reconocimiento de la sustitución pensional dentro del régimen exceptuado de la Fuerza Pública se deben acreditar tres elementos esenciales: (i) el vínculo de parentesco con el causante; (ii) que la condición de invalidez del solicitante se haya estructurado antes del fallecimiento del causante; y (iii) la dependencia económica frente al fallecido.

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

---

edad, tipo y origen de discapacidad o condición de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral, para determinar la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de cualquier origen […]".

[65] Artículo 3 Decreto 1507 de 2014.

[66] Ibidem.

después del fallecimiento del afiliado o pensionado. Por ejemplo, en la Sentencia T-859 de 2004, la Corte analizó el caso de una mujer que solicitó la sustitución pensional a favor de su hermana, quien era hija del causante y estaba en condición de invalidez debido a un "retraso mental grave de origen genético" diagnosticado desde los dos años.

96. En ese asunto, el Ministerio de Protección Social negó la solicitud, argumentando que la Junta Regional de Calificación había determinado que la fecha de estructuración de la invalidez ocurrió después del fallecimiento del causante. En esta oportunidad, la Corporación adujo que al analizar la estructuración de la invalidez las autoridades competentes deben analizar la historia médica de la persona de forma holística, es decir, junto con los demás soportes que sobre su diagnóstico se alleguen. Al respecto, la providencia concluyó que no hacer un estudio total del acervo probatorio constituye una vulneración de los derechos fundamentales y un desconocimiento de la obligación de prestar especial protección a los beneficiarios pues, el no reconocimiento de la pensión de sobrevivientes representa por parte de la entidad demandada el desconocimiento del derecho de la accionante a ser tratada de manera especial, por encontrarse en una condición de desventaja frente a las demás personas.

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

98. La Corte señaló que corresponde al juez constitucional, al verificar el requisito de invalidez, examinar todos los documentos que obran en el expediente, especialmente el dictamen de pérdida de capacidad laboral. Sin embargo, cuando dicho dictamen no esté disponible, deben considerarse los documentos relacionados con el diagnóstico de la persona, ya que, de no

hacerlo, se estaría vulnerando la obligación de brindar una protección especial a quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

99. De otra parte, en la Sentencia T-737 de 2015, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela contra la UGPP en la que dicha entidad negó el reconocimiento y pago de la pensión de sustitutiva al accionante por no aportar un certificado de invalidez expedido por una junta regional de calificación que probara su porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Contrario a lo anterior, en Sede de Revisión, la Corte consideró que existían pruebas, tales como "(i) apartes de la historia clínica en la que consta la enfermedad del accionante -esquizofrenia-, (ii) un certificado médico que resume la información contenida en la historia clínica, (iii) un informe pericial realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y (iv) una sentencia de interdicción donde se evidenció que el solicitante padecía de una "incapacidad mental". Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concluyó que la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante, porque a pesar de que éste presentó distintos documentos, que demostraban su pérdida de capacidad laboral, dicha entidad omitió contradecirlos y optó por descartarlos bajo el único argumento de que no se presentó un dictamen expedido por una junta de calificación de invalidez.

100. Posteriormente, en la Sentencia T-064 de 2020, esta Corporación estudió el caso de una persona de 41 años diagnosticado con discapacidad mental, que vivió toda su vida junto a sus progenitores y reclamó la sustitución pensional. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció a la madre la sustitución pensional y dejó en suspenso el 25% de la prestación hasta que el hijo acreditara su derecho.

101. La madre solicitó la valoración médica de su hijo al jefe Seccional de Sanidad para que determinara su pérdida de la capacidad laboral, pero la entidad emitió una respuesta negativa argumentando que aquel estaba afiliado como cotizante en Nueva EPS. En una segunda ocasión, la madre aportó el dictamen de una junta regional que había determinado una pérdida de la capacidad laboral de 55% de su hijo. Sin embargo, la entidad nuevamente rechazó la petición bajo la idea de que debía aportarse la constancia del área de medicina laboral de la Policía. Tiempo después, el hijo fue declarado en interdicción por discapacidad mental absoluta.

102. La progenitora acudió de nuevo a una petición para obtener la constancia solicitada por la Policía, pero esta negó la solicitud argumentando que la edad del hijo impedía afiliarlo como beneficiario, que nunca había recibido los servicios médicos de la Dirección de Sanidad y que estaba vinculado a Nueva EPS. En consecuencia, la acción de tutela se presentó para solicitar el concepto de la junta médica sobre el grado de pérdida de capacidad laboral del hijo para gozar de la sustitución pensional, y que se le afiliara al sistema de salud de la Policía.

103. Al resolver el referido caso objeto de estudio, la Corte recordó que (i) el Decreto 4433 de 2004 establece que los hijos en condición de invalidez que dependían económicamente del causante tienen derecho a la sustitución de la asignación de retiro; (ii) la condición de invalidez se acredita conforme a la misma normativa, acogiendo las disposiciones del Sistema de Seguridad Social Integral que regulan la determinación de dicho estado por expresa disposición legal; (iii) la jurisprudencia constitucional sobre conflictos relacionados con la forma de demostrar la situación de invalidez en estas circunstancias sostiene que se violan los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de personas en situación de invalidez, cuando se les niega el reconocimiento de la sustitución pensional como consecuencia de no haber acreditado la afiliación al Sistema de Salud de la Policía Nacional y no aportar la evaluación de la condición de invalidez por parte de este mismo sistema de salud, por tratarse de exigencias no previstas en la ley y constitucionalmente inadmisibles.

104. Después, en la Sentencia T-021 de 2025, esta Sala de Revisión estudió una acción de tutela instaurada por una persona en condición de discapacidad en contra del Ministerio de Defensa Nacional, el Director General y la Secretaría General de la Policía Nacional, al considerar vulnerados sus derechos al debido proceso por no pagarle las mesadas pensionales que le habían sido reconocidas como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de su padre.

105. En esa oportunidad, la Corte advirtió que las accionadas habían dilatado la reanudación del pago de las mesadas pensionales durante varios años,

supeditando a la accionante a la acreditación de su condición de discapacidad mediante exigencias que han carecido de un enfoque diferencial y, en una ocasión, también de sustento legal. Por lo anterior, se concedió el amparo de forma transitoria y ordenó a la Policía Nacional reanudar el pago de las mesadas pensionales suspendidas mientras se decide la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que actualmente cursa contra la entidad accionada.

106. En la citada decisión, el Tribunal Constitucional destacó las siguientes reglas jurisprudenciales aplicables al reconocimiento de una pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional:

> "(i) Las normas que reglamentan los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional deben ser leídas a partir del principio de libertad probatoria que rige el debido proceso administrativo; (ii) aun cuando la norma establece que una persona es 'invalida' al tener un resultado superior al 50% de pérdida de capacidad laboral, esto no obsta para que se admitan otras pruebas diferentes que demuestren la pérdida de capacidad laboral y que la fecha de estructuración es anterior al fallecimiento del causante; (iii) las entidades encargadas del reconocimiento de los derechos pensionales no deben exigir requisitos adicionales a los establecidos en la ley para acceder a dichas prestaciones. Lo contrario implicaría una vulneración al debido proceso y un desplazamiento de la actividad del legislador; (iv) es inconstitucional exigir a los solicitantes que aporten pruebas que no guarden una estrecha relación de necesidad para demostrar los requisitos exigidos por la Ley para ser beneficiario de los derechos pensionales; y (v) las personas pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los derechos pensionales en un marco de libertad probatoria. En ese sentido, no existe la tarifa legal para probar los requisitos para acceder a estas prestaciones sociales pensionales y, por tal motivo, pueden acreditarse dichos requisitos con las pruebas pertinentes y conducentes para tal fin".

107. Por último, en la Sentencia T-451 de 2025, esta Corporación sintetizó los requisitos para que los hijos en situación de invalidez accedan a la

sustitución pensional en el régimen exceptuado de la Policía Nacional a través del siguiente cuadro:

Tabla 2. Requisitos de la Sentencia T-451 de 2025

Parentesco	Se comprueba con el registro civil de nacimiento o con la partida de bautismo, como pruebas idóneas de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas.
Estado de invalidez	(i) La calificación de invalidez de los beneficiarios será acreditada con fundamento en las normas del Sistema de Seguridad Social Integral que regulan lo concerniente a la determinación de dicho estado. (ii) Se materializa cuando el solicitante ha perdido su capacidad laboral en un porcentaje igual o superior al 50%, lo que le impide desarrollar una actividad productiva para proveerse los medios necesarios para su congrua subsistencia. (iii) Se comprueba a través de la calificación que realizan las entidades que por ley son encargadas de determinar ese estado de invalidez. Sin embargo, no se puede exigir el dictamen de pérdida de capacidad laboral como único medio de prueba para demostrar la invalidez de las personas. Se hace imperativo una valoración en conjunto del acervo probatorio que reposa en el expediente para garantizar los derechos de las personas en situación de discapacidad. (iv) La acreditación de la invalidez está a cargo de los equipos de evaluación designados por la Dirección de Sanidad, quienes deben tener en cuenta el estado de salud del paciente de manera integral, incluso solicitar los documentos clínicos del solicitante a las E.P.S., a las I.P.S., a las administradoras de riesgos laborales que lo hayan atendido, a las administradoras de fondos de pensiones y a los empleadores, de ser el caso, con el fin de proferir una adecuada calificación. (v) Los acuerdos de cada instancia de la Fuerza Pública establecen los requisitos para acceder a la evaluación y calificación de invalidez, pero las exigencias reglamentarias no pueden entenderse como una regla insalvable. Las exigencias formales devienen ilegales por crear requisitos que no están

	establecidos en la ley, e inconstitucionales por restringir en forma indebida, injustificada y desproporcionada los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital de los solicitantes. (vi) El Decreto 4433 de 2005 no establece que la condición de invalidez deba ser reconocida necesariamente por la Dirección de Sanidad de la Policía.
Dependencia económica	(i) La condición de dependencia debe estar presente a la muerte del causante. (ii) Es necesario verificar que después de la muerte del causante el solicitante no hubiese podido llevar una vida digna con autosuficiencia económica. (iii) Ha sido entendida como la falta de condiciones materiales que les permitan a los beneficiarios de la pensión sustitutiva suministrarse para sí mismos su propia subsistencia, esta en términos reales y no con asignaciones o recursos meramente formales. (iv) Puede acreditarse cuando el solicitante demuestra **(a)** haber dependido totalmente del causante o **(b)** razonablemente que, a falta de su ayuda financiera, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas. (v) Las necesidades de que se trata son las mínimas necesarias para constituir el mínimo vital del interesado. (vi) Existen criterios de flexibilidad sobre este concepto para hacerlo más garantista de los derechos fundamentales de los beneficiarios, a saber: **(a)** para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes, de modo que permitan acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna; la independencia económica no surge de forma automática por **(b)** recibir el salario mínimo u **(c)** otra prestación, **(d)** ni por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional, **(e)** los cuales deben analizarse en su permanencia y suficiencia para suponer la independencia económica, **(f)**

	además, poseer un predio tampoco es prueba suficiente de independencia económica. (vii) La dependencia económica debe superar los simples formalismos. (viii) La formación de un vínculo familiar por parte del hijo inválido no descarta la dependencia económica.

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

109. Ahora bien, a la par de la jurisprudencia constitucional, el Consejo de Estado también ha desarrollado el alcance de los elementos requeridos para el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes y/o una sustitución pensional. Por ejemplo, en la Sentencia del 25 de marzo de 2021[67], la Sección Segunda, Subsección A analizó el caso de una mujer de 57 años que reclamaba la pensión de su padre, quien murió el 30 de junio de 2009. La demandante demostró que fue diagnosticada con una pérdida de la capacidad laboral del 51%, con fecha de estructuración el 20 de marzo de 2007, cuando había superado los 25 años. A partir del análisis del artículo 11 del Decreto 4433 de 2004, el Consejo de Estado precisó que el referido Decreto 4433 de 2004 no exige una discapacidad total para poder acceder a la sustitución pensional, pero sí es necesario que el hijo inválido dependa del causante y no

[67] Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 25 de marzo de 2021, rad. 25000-23-42-000-2015-02700-01(3438-19). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

pueda suministrarse por sí mismo los medios para su subsistencia en condiciones dignas, situación que debe ser analizada en cada caso particular.

110. Dicha autoridad judicial consideró que (i) la demandante residía en una vivienda familiar adquirida por su padre para el bienestar de su familia y (ii) que recibía la pensión de invalidez por parte de Colpensiones, en monto de un salario mínimo mensual legal vigente. Con todo, el monto de la pensión no le permitía contar con suficiencia económica. Así, debido a su condición médica, requería atención que están excluidos del POS. Por lo cual, concluyó que la demandante, pese a la edad que tenía, y dados sus quebrantos de salud, dependía de su padre para solventar sus gastos y dada su discapacidad y la patología que presentaba, sus obligaciones económicas mensuales no podían ser sufragadas con la pensión de invalidez que recibía.

111. En similar sentido, en reciente Sentencia del 1 de agosto de 2024[68], el Consejo de Estado, a través de la Sección Segunda, Subsección B estudió el caso de una persona de 58 años, que reclamó la sustitución pensional de su padre fallecido, pese a haber estructurado su invalidez después de los 25 años. Esa Corporación accedió al reconocimiento pensional, al considerar que el Decreto 4433 de 2004 no exigía la estructuración de la invalidez antes de los 25 años, sino antes del fallecimiento del pensionado, y siempre que el beneficiario demostrara su dependencia económica.

112. Así, esa Alta Corte recordó que "la naturaleza de esta prestación social se dirige a que el beneficiario conserve el grado de seguridad económica que tenía en vida el afiliado; además, procura solventar las cargas materiales que se incrementen por su muerte; en otros términos, su objeto se contrae a que la muerte no determine un cambio sustancial en sus condiciones"[69].

113. En relación con la acreditación de la dependencia económica, la referida providencia estimó que debe analizarse que: (i) los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna; (ii) el salario mínimo no es determinante de la independencia

---

[68] Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 1 de agosto de 2024, rad. 08001-23-33-000-2019-00501-01 (5349-2022). C.P: Juan Enrique Bedoya Escobar.

[69] Ibidem, págs. 16-17.

económica; (iii) no constituye independencia económica recibir otra prestación; por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera tratándose de la pensión de sobrevivientes; (iv) esta no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional; (v) los ingresos ocasionales no generan independencia económica, es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes; y (vi) poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar la independencia.

114. Por tanto, terminó ordenando reconocer la sustitución pensional considerando que estuvo probado el parentesco, que la patología tuvo fecha de estructuración anterior a la muerte del causante y que las pruebas acreditaron la dependencia parcial del solicitante.

6. Protección constitucional de las personas en situación de discapacidad y prohibición de la imposición de barreras, como requisitos adicionales, para el ejercicio en plenitud de sus derechos

115. Ahora bien, además del régimen legal, es preciso recordar el marco constitucional en materia de discapacidad, dado que este caso involucra a una persona en dicha condición. Estas personas enfrentan múltiples formas de discriminación y exclusión social. En particular, afrontan obstáculos significativos para su inclusión laboral en condiciones dignas, que les permitan acceder efectivamente a la seguridad social y a los sistemas de protección social[70].

116. Esta Corte ha reconocido los retos estructurales que experimentan las personas en situación de discapacidad en la garantía de sus derechos a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital. Por ejemplo, en la Sentencia T-182 de 2024, advirtió que dichas personas suelen enfrentar barreras derivadas de: (i) la mayor incidencia de la pobreza en sus hogares, en comparación con los que no tienen miembros con discapacidad; (ii) la persistencia de prejuicios de los empleadores, que limita sus posibilidades de

[70] Corte Constitucional, Sentencia T-440 de 2024.

inserción laboral; y (iii) la falta de adaptación de los entornos de trabajo, lo que dificulta su permanencia y estabilidad en el empleo.

117. En atención a esta realidad, el ordenamiento jurídico ha previsto medidas especiales de protección para esta población. Entre ellas se encuentra la sustitución pensional, institución que busca garantizar que las personas con discapacidad cuenten con los recursos económicos necesarios para asegurar su subsistencia, bienestar e integración social.

118. En el caso de los hijos que han perdido su capacidad laboral, se parte de la premisa de que carecen de la posibilidad real de incorporarse al mercado de trabajo y de satisfacer autónomamente sus necesidades básicas. La pérdida de capacidad laboral limita de manera sustancial las oportunidades de generar ingresos, lo que los coloca en situación de vulnerabilidad económica. Esta condición es especialmente crítica para los hijos adultos que, a causa de una discapacidad o enfermedad, dependen de sus padres para cubrir aspectos esenciales como la alimentación, la vivienda o la atención médica[71].

119. En consecuencia, las entidades encargadas del reconocimiento de prestaciones no pueden imponer requisitos o cargas adicionales a los hijos en condición de discapacidad que solicitan la sustitución pensional. La exigencia de condiciones no previstas en la ley constituye una barrera desproporcionada que desconoce la situación de debilidad manifiesta de estas personas, quienes son sujetos de especial protección constitucional. Debe recordarse, que en materia pensional rige un régimen de libertad probatoria amplio, conforme al cual el cumplimiento de los requisitos legales puede demostrarse mediante medios de prueba idóneos, pertinentes y conducentes. La imposición de exigencias no previstas en la normativa vigente: (i) restringe injustificadamente dicha libertad; (ii) introduce requisitos extralegales basados en interpretaciones particulares de las entidades; (iii) vulnera el principio de legalidad al sustituir la voluntad del legislador; y (iv) dificulta el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

[71] Corte Constitucional, Sentencia T-255 de 2017.

120. Una vez expuestas las anteriores consideraciones, esta Sala de Revisión abordará el estudio del caso concreto.

7. Solución al caso concreto

121. Con el fin de resolver el caso concreto, la Sala Cuarta de Revisión se pronunciará sobre el problema jurídico planteado. Para ello, resulta necesario contextualizar los antecedentes del asunto objeto de revisión.

122. La señora *Violeta*, persona en situación de discapacidad visual severa debido a que padece de una ceguera total que le generó una pérdida de capacidad laboral del 76.15%, promovió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la CREMIL, al considerar que la entidad vulneró sus derechos fundamentales, al negarle el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro de su padre, quien fue sargento segundo del Ejército Nacional y falleció en 1999. Dicha decisión se sustentó en que la fecha de estructuración de su invalidez, fijada por las Juntas de Calificación de Invalidez para el 13 de abril de 2005, resultaba posterior al deceso del causante, requisito que la normativa del régimen especial de la Fuerza Pública exige que sea previo para acceder a la prestación.

123. En sede judicial, tanto el *Juzgado Administrativo del Circuito* como el *Tribunal Administrativo* negaron las pretensiones de la demandante, al considerar que no existía prueba suficiente que demostrara que su discapacidad se hubiese causado con anterioridad a la muerte de su padre. Así, aunque se aportaron distintos testimonios que daban cuenta de los problemas de visión que presentó durante su infancia y adolescencia, así como de su dependencia económica respecto del causante, las autoridades judiciales estimaron que tales elementos no eran suficientes para concluir que la pérdida de capacidad laboral se estructuró antes del fallecimiento del pensionado.

124. Inconforme con las decisiones judiciales, la señora *Violeta* interpuso acción de tutela contra la sentencia del Tribunal, al considerar que esta vulneró su derecho fundamental al debido proceso, por haber incurrido en un defecto fáctico, al realizar una indebida valoración de las pruebas, y en un

desconocimiento del precedente constitucional, al no aplicar la jurisprudencia de la Corte Constitucional que dispone una interpretación flexible de la fecha de estructuración de la invalidez en casos de enfermedades progresivas o de difícil diagnóstico, como las de carácter visual o neurológico.

125. De conformidad con lo expuesto, la Sala de Revisión pasara a determinar si el *Tribunal Administrativo* incurrió en los defectos alegados, o si, por el contrario, su decisión se ajustó a los parámetros legales y constitucionales aplicables.

7.1. No se configuró un defecto fáctico en la decisión objeto de revisión

126. En el escrito de tutela, la señora *Violeta* cuestionó que, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, las pruebas hubieran sido valoradas de manera incompleta y errónea. A su juicio, el *Tribunal Administrativo* no efectuó un análisis conjunto, sistemático y contextual del acervo probatorio, sino que se limitó a acoger los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez, que fijaron la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral para el 13 de abril de 2005, como un dato absoluto y excluyente. Sostuvo que esta apreciación desconoció otros medios de prueba que demostraban el carácter progresivo y degenerativo de su discapacidad visual.

127. Según la accionante, el análisis judicial fue fragmentario, porque no contrastó los dictámenes de calificación con otros elementos de convicción, como los testimonios, la historia clínica y las pruebas periciales practicadas dentro del proceso ordinario. En su criterio, existían suficientes elementos idóneos dentro del expediente que permitían inferir que su invalidez se había configurado antes del fallecimiento de su padre, circunstancia que el tribunal debió considerar al adoptar su decisión.

128. En este contexto, la Sala advierte que el reproche de la accionante a la valoración probatoria realizada que realizó la autoridad judicial accionada se estructura en dos ejes principales, que serán examinados de manera individual para determinar si se configuró un defecto fáctico. Por un lado, la apreciación de los testimonios rendidos en el proceso y por el otro lado, la valoración de la

prueba pericial del Dictamen *11* proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a partir de un análisis integral entre el acervo probatorio y el contexto rural en el que vivía la actora, donde afirmó que la escasez de servicios de salud especializados habría impedido la existencia de una historia clínica que documentara el origen y progresión de su discapacidad visual.

129. *Sobre los testimonios.* La accionante reprochó que el *Tribunal Administrativo* no valoró de manera adecuada los testimonios practicados en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, pese a que, en su criterio, estos constituían pruebas esenciales para demostrar que su discapacidad visual se presentaba desde la niñez y que dependía económicamente de su padre antes de su fallecimiento.

130. En su concepto, las declaraciones de sus hermanas, de una profesora de infancia y de algunos allegados a la familia no podían desecharse de manera automática por no ser técnicos, ya que su valor radicaba en el conocimiento directo y prolongado de su situación personal, familiar y de salud. Según su argumentación, el Tribunal redujo el alcance de estos testimonios al considerarlos insuficientes para acreditar hechos médicos, sin atender a que, en su contexto rural y de escaso acceso a servicios de salud, esas declaraciones constituían el único medio disponible para reconstruir la evolución de su discapacidad.

131. La actora sostuvo que dichas pruebas debieron ser apreciadas con un enfoque diferencial, propio de los casos de discapacidad y de vulnerabilidad estructural, en el que la autoridad judicial debía otorgar mayor valor indiciario a los testimonios personales como medios complementarios para suplir la ausencia de historia clínica anterior al año 2005. A su juicio, si el Tribunal hubiera adoptado una valoración probatoria integral y contextual, habría concluido que su ceguera era el resultado de una enfermedad degenerativa y progresiva iniciada muchos años antes del fallecimiento de su padre, por lo que cumplía el requisito de invalidez preexistente exigido para acceder a la sustitución pensional.

132. Para determinar si se configuró o no un defecto fáctico por la indebida valoración probatoria, *primero* es necesario señalar que el *Juzgado*

Administrativo del Circuito practicó cinco testimonios solicitados por la apoderada de la parte demandante, los cuales tenían como finalidad acreditar una discapacidad visual preexistente al fallecimiento del señor *Manuel*. Asimismo, de oficio se decretó la práctica del testimonio de uno de los médicos peritos de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En concreto, estos fueron los testimonios:

Tabla 3. Resumen de la valoración testimonial

Testigo	Relación con la accionante	Contenido esencial del testimonio
Paz	Hermana	Afirmó que, desde nacimiento, su hermana tuvo una limitación progresiva derivada de su ceguera que culminó en que 2005, le hicieran una prótesis en el ojo derecho, lo que le generó que ese mismo año quedara ciega. En este sentido, expuso que su hermana vivió en *la ciudad* hasta sus 18 años, cuando decidió mudarse a Bogotá, pero siempre dependió de su padre. Explicó que a su hermana se le dificultaba compartir en el colegio, jugar y que nunca ha podido trabajar debido a su limitación, por lo que siempre fue ayudada. Luego del fallecimiento de su padre, depende de lo que le puedan aportar sus hermanos y actualmente, vive con uno de ellos. Por último, aclaró que su hermana nunca trabajó y lo único que ha tenido es una vitrina de dulces en el año 1994 que se encontraba dentro de una tienda.
Rocío	Hermana	Expuso que su padre era pensionado de las fuerzas militares y de ese ingreso, dependía económicamente su familia y en especial, su hermana, debido a la limitación visual generada por su enfermedad, la cual no tenía mejoría y que hoy llaman glaucoma. Explicó que, al momento de la muerte de su padre, su hermana vivía en Bogotá, pues llegó a esta

		ciudad entre los 17 o 19 años. Sin embargo, siempre dependió económicamente de él, porque este "viajaba a reclamar su pensión cada mes, siempre le dejaba su platica"[72] y la llevaba a sus citas médicas, que por lo general eran con médicos particulares. Comentó que su hermana nunca pudo trabajar pero que en 2003 o 2004, "con el fin de ayudarse ya que su papá algunas veces no podía darle todo lo que ella necesitaba", inició una tienda de dulces, pero le tocó abandonarla porque no podía atenderla debido a su discapacidad. Para concluir, aseveró que su hermana siempre ha estado mal económicamente y que, en la actualidad, aunque sus hermanos le ayudan económicamente, lo cierto es que eso no es suficiente para ella.
Nubia	Profesora de primaria	Informó que, durante 1973 y 1974 cuando ejercía como docente de la accionante, esta tenía dificultades para leer. Aseveró que el padre de la señora *Violeta* se preocupaba por ella debido a su dificultad y por eso, la llevaba a Bogotá a citas médicas.
Vanessa	Vecina y allegada	Señaló que era amiga del señor *Manuel*, padre de la demandante y trabajó en la Institución Educativa Escuela Zarzal, lugar en el que la accionante cursó un grado de primaria. Informó que le consta la dificultad que padecía la accionante para estudiar y leer en aquella época, pues se acercaba mucho a los cuadernos y libros debido a que refería que no veía y siempre la vio con gafas. No obstante, no tiene conocimiento de cómo evolucionó su visión y solo la conoce durante el tiempo en que fue estudiante de la institución educativa donde trabajaba. Por último, señaló que: (i) el padre de la accionante

[72] Archivo "Sentencia1.pdf".

		siempre la llevaba al colegio, (ii) siempre estaba pendiente de ella; (iii) nunca tuvo conocimiento que ella trabajara; y (iv) piensa que ella salió de su casa cuando terminó su bachillerato.
Joaquín	Amigo y vecino de la familia	Explicó que no tiene certeza de quién vivía con el señor *Manuel* porque tuvo que mudarse a Bogotá. Aun así, refirió que en los años 70's la accionante ya estaba muy mal, pues tenía lentes grandes y faltaba a la escuela porque su padre la llevaba a citas médicas. Afirmó que esporádicamente cuando volvía a hablar con el señor *Manuel*, éste le comentaba que su hija tenía una ceguera progresiva y que por ello le ayudaba económicamente a la accionante. Explicó que durante 1973 y 1974, la señora *Violeta* se podía valer por sí misma, pero no la veía que jugara mucho porque tendía a caerse y tenía problemas para leer. Al final, comentó que la situación económica de la señora es compleja y está a merced de la ayuda que le brinde su familia.
Julio	Perito y médico integrante de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez	Explicó que el dictamen emitido por la Junta de Calificación de Invalidez se elaboró conforme a los parámetros establecidos en el Decreto 917 de 1999 y que, de acuerdo con la historia clínica disponible, no existía soporte alguno que permitiera fijar una fecha de estructuración distinta a la determinada en dicha valoración. En particular, indicó que, si bien resulta llamativo que no se hubiesen aportado antecedentes clínicos anteriores a 2005, en los documentos obrantes solo se constató que: (i) en ese año la accionante presentaba miopía alta; (ii) en 2001 se le practicó una cirugía láser ocular; y (iii) hacia finales de 2004 comenzó a evidenciar una disminución marcada y progresiva de la visión. Añadió que el Decreto 1507 de 2014 prevé la posibilidad de establecer la fecha de estructuración a partir de la historia natural de la enfermedad cuando no exista historia clínica disponible; No

		obstante, precisó que dicha disposición no era aplicable al caso de la demandante, pues su dictamen se emitió bajo la vigencia del Decreto 917 de 1999. Finalmente, señaló que, aunque es factible que la miopía se manifieste desde la niñez o la adolescencia, ello depende de las particularidades de cada individuo y no puede generalizarse sin respaldo médico idóneo. Por tal razón, cualquier afirmación sobre la existencia de dicha condición en etapas tempranas de la vida de la accionante constituiría una mera conjetura que no afectaría la fecha de estructuración determinada. En todo caso, aclaró que la miopía es una patología distinta del glaucoma, enfermedad que, al parecer, fue la que finalmente le produjo la ceguera bilateral y la pérdida de capacidad laboral diagnosticada.

133. Estos testimonios fueron reconocidos tanto por el juzgado administrativo en primera instancia, como por el *Tribunal Administrativo* en segunda instancia. Estas dos autoridades explicaron que si bien estos permiten evidenciar que la accionante presentó problemas de visión que se fueron agravando con el paso de los años, dichas declaraciones no lograron alcanzar el grado de certeza necesario para desvirtuar que la pérdida de la capacidad laboral se haya presentado de manera permanente y definitiva antes de agosto de 1999, fecha en que falleció el causante de la prestación pensional.

134. Por un lado, el juez de primera instancia explicó que no era posible acceder a la prestación solicitada por la accionante en condición de hija inválida, porque a pesar de que se acreditó el parentesco y la dependencia económica de la señora *Violeta* respecto del causante, lo cierto es que no se logró demostrar que las condiciones de su invalidez existían antes del fallecimiento. En efecto, el juez explicó lo siguiente:

> "Si bien es cierto, la fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral no necesariamente debe coincidir con la fecha exacta en que la demandante perdió de manera definitiva su capacidad laboral,

> siendo posible, como lo informa el perito, que desde la niñez pudiera iniciarse en la señora [*Violeta*], alguna enfermedad de ojos; dicha afirmación cae en el plano de la suposición al no contar respaldo probatorio alguno, pues no se allegó documento diferente al dictamen pericial, que probara la invalidez de la demandante antes del año 2005, destacándose en todo caso, lo afirmado también por el doctor [*Julio*], que con la información médica disponible no le era dable a la Junta Nacional de Calificación pronunciarse sobre el grado de compromiso en la niñez"[73].

135. Por el otro lado, el *Tribunal Administrativo* también se pronunció respecto de estos testimonios. En su criterio, la prueba testimonial no es la conducente para demostrar estas cuestiones técnicas, pues es el historial médico de la paciente y los soportes que la conforman los que permiten evidenciar la afectación visual de la demandante antes del deceso del pensionado. En este sentido, para la autoridad judicial son testigos técnicos o científicos, es decir, profesionales de la salud que trataron a la paciente en su etapa temprana de vida, los que podían dar fe de esta situación.

136. Para ese Tribunal, el hecho de que la demandante hubiera residido un tiempo en la zona rural de *la ciudad* no es suficiente para darle una mayor prevalencia a los testimonios allegados, pues lo relevante era haber demostrado, a través de un antecedente clínico, médico o técnico relevante, que la patología que generó la incapacidad laboral absoluta de la accionante se estableció antes del fallecimiento de su padre. En particular, sobre los testimonios señaló que:

> "[N]o obstante los testigos coincidieron en mencionar que el problema visual de la demandante se presentó desde la niñez, de ello no es posible deducir que se trató de una enfermedad congénita ni del glaucoma que presuntamente la dejó ciega, ni los tratamientos médicos que le hubieren realizado, es decir, la presencia de la enfermedad discapacitante y el grado de afectación que esta pudiera generar, a lo sumo acreditan que

[73] Archivo "Sentencia1.pdf".

pudo tener dificultades visuales que no necesariamente eran degenerativas y progresivas"[74].

137. Al hilo de lo expuesto, esta Sala encuentra que las autoridades judiciales que conocieron del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho valoraron de manera conjunta, razonada y conforme con las reglas de la sana crítica el acervo probatorio testimonial del expediente. En particular, no se observa que estas hayan incurrido en una omisión o tergiversación manifiestas de lo expuesto por los testigos, por el contrario, se advierte que analizaron los dictámenes médicos, la historia clínica, los testimonios rendidos y la declaración del perito médico *Julio* y con base en estos adoptaron las referidas decisiones a partir de la lógica y la evidencia probatoria recaudada durante el proceso.

138. Como se expuso, aunque las autoridades judiciales accionadas examinaron los testimonios de las hermanas y la profesora de la infancia de la señora *Violeta* allegados al proceso, estas consideraron que no eran idóneos para acreditar la existencia de una enfermedad congénita o un grado de afectación visual que permitiera inferir que la pérdida de la capacidad laboral de la accionante se configuró con anterioridad a la fecha de muerte del causante en 1999. Si bien todos los testimonios coincidieron en afirmar que la señora *Violeta* presentaba dificultades visuales desde pequeña y dependía económicamente de su padre, lo cierto es que tales afirmaciones no fueron suficientes para que las accionadas accedieran a sus pretensiones.

139. El hecho de que la autoridad judicial no haya valorado la prueba en el sentido que pretendía la demandante, no implica que se configure un defecto fáctico, pues, tal y como se explicó en las consideraciones de esta sentencia (sección 4), para que se estructure este defecto en la valoración de los testimonios se exige que la autoridad judicial haya omitido el decreto o práctica de otros testimonios esenciales para definir el asunto; practicado pero no valorado adecuadamente lo declarado por los testigos; o que estos fueran ilegales o carecieran de idoneidad. Ninguna de estas situaciones se presenta en esta oportunidad, pues, en el marco de la sana crítica y la autonomía del juez

[74] Archivo "Sentencia2.pdf".

natural, el Tribunal acudió a una interpretación motivada y razonable, lejos de ser caprichosa o arbitraria como lo alega la parte accionante.

140. En este punto conviene precisar que, en materia de sustitución pensional y de determinación de la pérdida de capacidad laboral de los hijos en el régimen especial de seguridad social de la Fuerza Pública (sección 5), no existe una tarifa legal probatoria que imponga acreditar la fecha de estructuración mediante un medio técnico específico ni, menos aún, a través de un dictamen médico distinto a los que obren en el expediente. Si bien, por regla general, la pérdida de capacidad laboral se acredita mediante la calificación emitida por las entidades legalmente competentes, dicho dictamen no constituye el único medio idóneo y pertinente para demostrar la invalidez.

141. Bajo ese panorama, estas controversias no pueden resolverse con base en exigencias formales relativas a la naturaleza de la prueba aportada, sino a partir del deber judicial de valorar integralmente el acervo probatorio, asignar a cada elemento de convicción el mérito que le corresponda conforme a las reglas de la sana crítica y determinar si, apreciado en su conjunto, permite alcanzar el grado de certeza necesario para tener por acreditado el supuesto fáctico discutido, esto es, la pérdida de capacidad laboral.

142. Al hilo de lo expuesto, la idoneidad alude a la aptitud del medio de prueba para acreditar el hecho específico que se pretende demostrar, según la naturaleza del punto en debate y el alcance de la inferencia que se busca obtener. La pertinencia exige, a su turno, que el elemento probatorio guarde una relación directa y relevante con el aspecto que debe definirse. Desde esta perspectiva, si bien la prueba testimonial puede resultar útil para ilustrar circunstancias de percepción cotidiana y relaciones de apoyo o dependencia, no necesariamente es idónea ni pertinente para precisar, con el rigor requerido, cuestiones técnicas como el origen clínico de una patología, su evolución o el momento en que adquirió carácter permanente y definitivo, las cuales son determinantes para fijar la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral.

143. Aplicados estos criterios al caso concreto, se observa que la accionante buscó probar que su discapacidad visual y la estructuración de la PCL son anteriores a 1999, principalmente, con testimonios de familiares y allegados.

Sin desconocer que esas declaraciones pueden dar cuenta de dificultades visuales desde una etapa temprana, el Tribunal explicó de manera razonada por qué, atendida la naturaleza del hecho a probar, no eran suficientes para desvirtuar la fecha de estructuración fijada en los dictámenes obrantes ni para acreditar, con el nivel de certeza exigible, que la pérdida de capacidad laboral se había estructurado antes del fallecimiento del causante. En ese sentido, para esta Sala dicha decisión no obedeció a una regla de exclusión probatoria ni a la exigencia de una prueba técnica como condición necesaria, sino a un juicio de suficiencia en el que se concluyó que los medios aportados carecían de idoneidad y pertinencia para soportar la conclusión pretendida.

144. En estas condiciones, la Corte no advierte que el Tribunal accionado hubiera omitido pruebas decisivas, dejado de valorar los testimonios o tergiversado su contenido. Por el contrario, dicha autoridad les asignó un peso probatorio razonable dentro de una apreciación conjunta del expediente y motivó por qué no permitían tener por acreditado el hecho central alegado. La discrepancia de la accionante con la valoración judicial de la prueba no convierte el debate en un defecto fáctico, pues este exige una valoración ostensiblemente irrazonable o arbitraria y, en este asunto, la decisión controvertida se edificó sobre una motivación suficiente y una apreciación integral, coherente con los criterios de idoneidad y pertinencia probatoria y respetuosa de la autonomía del juez natural.

145. *Sobre la valoración de la prueba pericial del Dictamen 11 proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez*. En el escrito de tutela, la accionante explicó que su pérdida de visión fue degenerativa y se presentó desde la infancia "impidiéndole desarrollar una vida laboral plena y manteniéndola en una situación de dependencia respecto de su padre"[75]. Enfatizó en que el proceso de pérdida de visión fue gradual y tomó bastante tiempo, pues "la neuropatía óptica y la pérdida de fibras nerviosas afectan cada vez más la retina y el nervio óptico"[76]. Esta situación está ligada a lo expuesto en el Dictamen *11* proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que estableció como único concepto médico un antecedente de 2005 lo siguiente:

---

[75] Archivo "2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", pág. 3.

[76] Ibíd.

"**Fecha:** 09/03/2005 **Especialidad:** Oftalmología - glaucoma

Resumen:

Referido por Dr. [*Bolívar*]. Motivo de consulta: Paciente refiere historia de miopía alta, fue operada con láser hacer [sic.] 4 años, estuvo bien hasta hace 6 meses que not[ó] disminución marcada y progresiva de la visión. Refiere ver mejor por ojo izquierdo. Refiere presión ocular elevada, manejada con (sic) y ahora (sic) cada 2 horas 1 tableta. Antecedentes personales: Lesión AO hace 4 años (Dr. [*Bolívar*]) Examen oftalmológico Refracción: Subjetivo: Rx OD: Neutro OI: n = -2.00 X 145° PPC: No valorable Pupilas: Semidilatadas, mayor la derecha, lenta reacción a la luz"[77].

146. En criterio de la señora *Violeta*, esta anotación de su historia clínica permite establecer que su enfermedad estaba presente y en progresión antes de esa fecha, es decir, dos años después del deceso de su padre, pero con un proceso degenerativo que venía de tiempo atrás con base en lo expuesto en la declaración de los testigos. Así, afirmó que, si la Junta hubiera realizado una valoración objetiva y conducente de su patología, debía, entre otras cosas: "obtener y evaluar la historia clínica completa, las citas médicas, la evolución a partir del origen de la causa de las secuelas, incluyendo las ayudas diagnósticas que tenga o no relación con el evento del cual se desprenden las secuelas"[78]. Por esta razón, al "no valorar la evolución de la enfermedad, su causa, por qué del porcentaje, la cantidad de diagnósticos, la no rehabilitación integral de la beneficiaria, no estar tratado completamente confluyen en un verdadero error de apreciación de los factos del caso particular y concreto"[79].

147. A juicio de la Sala, la autoridad judicial accionada valoró tanto el concepto de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez como el antecedente clínico de 2005 citado, el cual fue aportado directamente por la parte demandante. En efecto, en el fallo de segunda instancia, el Tribunal

---

[77] Archivo "CuadernoPrincipal.2.1.pdf", pág. 56.

[78] Archivo "2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", pág. 3.

[79] Ídem.

analizó los dos dictámenes técnicos realizados en 2010 y 2016 y su acta aclaratoria, resaltando que ambos fijan la fecha de estructuración en el 13 de abril de 2005 y que tal conclusión se apoya en la información médica disponible, esto es, la única historia clínica obrante. Lejos de omitir la fuente técnica, el Tribunal la convirtió en eje de su razonamiento, pues verificó el diagnóstico de ceguera bilateral, la progresión descrita por los peritos y, crucialmente, el límite metodológico reconocido por el propio experto de no retrotraer la estructuración sin soporte documental.

148. Respecto del registro clínico del 9 de marzo de 2005, dicho Tribunal lo citó e interpretó, pues dejó constancia de que la paciente consultó por miopía alta, que había sido operada con láser hacía cuatro años, que estuvo bien hasta los seis meses previos cuando advirtió disminución marcada y progresiva de la visión, y que a partir de ese momento se activó el seguimiento oftalmológico hasta 2014. Con base en esa anotación, dicha autoridad judicial razonó que la cirugía láser ocurrió en 2001, esto es, después del fallecimiento del causante, y que el motivo de consulta de 2005 sugiere un agravamiento reciente, no una invalidez estructurada con anterioridad a 1999. En otras palabras, el Tribunal sí valoró el antecedente de 2005 y lo integró a la cadena probatoria para fijar el hito temporal relevante.

149. Con esto, se desvirtúa la afirmación de la accionante según la cual no hubo una valoración objetiva de su patología, toda vez que el Tribunal accionado realizó un examen técnico, completo y razonado de las pruebas que obran en el expediente.

150. Aunado a lo anterior, advierte la Sala que en la declaración que rindió la accionante ante la junta de calificación esta afirmó que el glaucoma, enfermedad por la cual perdió su visión, se presentó hasta el año 2005.

> "Enfermedad actual y síntomas: Preguntada edad de inicio de trastorno visual: a la edad de 8 años cuando entró a estudiar, se recargaba sobre la cartilla porque no veía bien, la profesora le levantaba la cabeza de la cartilla y no veía las letras, pero las personas si las veía. Ese mismo mes la trajo el padre al médico oftalmólogo, le formularon gafas LO HIZO EN FORMA PARTICULAR NO POR EL SERVICIO MÉDICO DEL EJERCITO. Le hizo Diagnóstico de hipermetropía severa y

astigmatismo. Mejoró la visión, estudió el bachillerato completo, perdió dos años. Venía a controles frecuentes con el mismo oftalmólogo, no tiene ningún registro de esas atenciones hasta la edad de 18 años, y le formuló lentes de contacto, duró hasta 2001. Le hicieron cirugía láser en ese año, le sirvió dos años veía como con los lentes, pero le dio glaucoma en año 2005. Solo hasta el año 2005 inició los trámites para la pensión de sustitución, que actualmente tiene la madre, pero el ejército no se la aceptó porque no la solicitó antes de morir el padre, que no era inválida en ese entonces. Nunca ha trabajado, siempre ha estado. No tienen posibilidad de obtener Historia clínica anterior al año 2005"[80] (Énfasis propio).

151. Con todo, a partir de las propias manifestaciones de la accionante se desprende que, de haber existido soportes clínicos anteriores, estos debieron remontarse, al menos, a cuando cumplió 18 años, el 17 de febrero de 1981. En ese momento refiere el uso de lentes de contacto y controles periódicos con oftalmología. Para esta Sala, este dato temporal es relevante, porque si desde los 18 años recibió manejo óptico y seguimientos, entonces debió existir una historia clínica previa y continua que permitiera reconstruir la evolución de su condición visual en los años ochenta y noventa. Sin embargo, tales respaldos documentales no fueron aportados ni localizados y esta ausencia de trazabilidad clínica, pese a ser alegada por la actora, impidió que las autoridades judiciales alcanzaran certeza procesal sobre el origen y progresión de su discapacidad.

152. El hilado cronológico confirma esas lagunas. Para agosto de 1999, fecha del fallecimiento del causante, la accionante tenía 36 años. Para 2001, cuando se sometió a cirugía láser, contaba con 38 años. Para 2005, año en el que se documenta el glaucoma y se fija la fecha de estructuración, tenía 42 años. Así, aun cuando su relato sugiere antecedentes ópticos desde la niñez y, con mayor razón, desde la mayoría de edad en 1981, dentro del proceso solo se demostró con soporte clínico a partir de 2005. En suma, entre los 18 años en 1981 y el deceso del causante en 1999 media un lapso cercano a dos décadas en el que, de ser cierto el seguimiento especializado, debieron, en criterio de esta Sala de

[80] Archivo "CuadernoPrincipal2.1.pdf", pág. 57.

Revisión, generarse órdenes, fórmulas, controles y notas de evolución que no obran en el expediente.

153. Esta discontinuidad probatoria adquiere mayor relieve al confrontarla con dos hitos que la propia interesada reconoce. *Primero*, la intervención láser de 2001, a los 38 años, posterior al fallecimiento del causante. *Segundo*, el primer registro clínico que da cuenta de glaucoma en 2005, a los 42 años. Ninguno de esos hitos, ambos posteriores a 1999, permite por sí mismo retrotraer la estructuración de la pérdida de capacidad laboral a una fecha anterior al deceso. Antes bien, confirman que los únicos elementos técnico-médicos verificables y aportados al expediente emergen después del fallecimiento, lo que robustece la conclusión judicial de que no hay soporte objetivo para fijar la estructuración en fecha anterior.

154. Finalmente, aun si se aceptara que el contexto rural de *la ciudad* dificultó en su niñez la obtención y conservación de registros médicos, ese argumento no explica las lagunas posteriores puesto que, según los propios testimonios allegados, la accionante se trasladó a Bogotá a los 18 años. De ser cierta la progresividad de la enfermedad y la continuidad de controles desde la infancia, resulta razonable esperar que a partir de 1981 existieran historias clínicas, remisiones, fórmulas y reportes de adaptación de lentes en el sistema urbano de salud de Bogotá. La inexistencia de tales soportes para el periodo 1981 a 1999, pese a residir en la capital y a afirmar seguimientos periódicos, impide corroborar su versión y refuerza la conclusión de que la única documentación técnica válida que obra en el expediente es la que inicia en 2005.

155. Ahora bien, la Corte reconoce que las personas en situación de discapacidad visual como la señora *Violeta*, son sujetos de especial protección constitucional, pues enfrentan barreras estructurales, estigmas y exclusiones que justifican la adopción de medidas reforzadas por parte del legislador y de los jueces. En materia probatoria, ello se traduce a una aplicación de un régimen de libertad probatoria amplio que autoriza acreditar los requisitos legales mediante medios idóneos, pertinentes y conducentes, sin sacrificar formalismos innecesarios y privilegiando el acceso efectivo a la justicia.

156. Sin embargo, ese mandato de protección no habilita a los jueces para prescindir de la sana crítica, reemplazar la prueba técnico científica con conjeturas o suplir oficiosamente las cargas mínimas de las partes. La amplitud probatoria significa abrir la puerta a diversos medios de convicción, pero no desdibujar los estándares de suficiencia, coherencia y corroboración que exige cualquier decisión fundada en hechos probados dentro del proceso judicial. En estas condiciones, la especial protección exige valorar integralmente todo lo allegado, incluidas las declaraciones de familiares y terceros, pero no obliga a convertir indicios no probados en certezas jurídicas ni a desplazar la fecha de estructuración fijada por los dictámenes cuando no existen soportes técnicos o científicos que la desvirtúen. La libertad probatoria opera a favor de quien cumple su carga mínima de aportar medios de prueba idóneos, pertinentes y conducentes[81]. La sana crítica demanda que, ante lagunas relevantes y ausencia de documentación clínica previa al deceso del causante, se mantenga la conclusión alcanzada por las autoridades ordinarias.

157. En suma, el enfoque reforzado de protección compatibiliza inclusión y rigor, pues ordena remover barreras de acceso a la prueba y admitir una gama amplia de medios, pero preserva el deber judicial de decidir con base en elementos verificables y suficientes. Aplicado esa situación al asunto objeto de revisión, dicho equilibrio impide apartarse de los dictámenes y de la historia clínica disponible, pues no fue demostrado, con la carga mínima exigible, que la invalidez se hubiera estructurado antes del 21 de agosto de 1999.

158. Así las cosas, esta Sala de Revisión concluye que la sentencia del 9 de abril de 2024 proferida por el *Tribunal Administrativo*, en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora *Violeta* en contra de la CREMIL, no incurrió en un defecto fáctico por no haberse presentado una valoración ostensible, flagrante y manifiestamente

[81] Sobre el particular, el artículo 103 del CPACA establece que "[q]uien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el funcionamiento de la administración de justicia, está en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias […]", así como el artículo 167 del Código General del Proceso, de cuyo tenor literal se extrae que "[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen".

inconstitucional sobre las pruebas aportadas y practicadas por las autoridades judiciales que conocieron del asunto.

7.2. El *Tribunal Administrativo* no desconoció el precedente aplicable señalado por la accionante

159. En el escrito de tutela, la señora *Violeta* sostuvo que las decisiones judiciales proferidas dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho desconocieron la jurisprudencia constitucional relativa al enfoque de valoración integral para determinar la fecha de estructuración de su enfermedad. En particular, esta Sala centrará su análisis en las sentencias que fueron explícitamente citadas en las pretensiones de la acción de tutela como desconocidas por la autoridad judicial accionada. A continuación, se resume el contenido de los precedentes invocados por la actora:

Tabla 4. Síntesis de los argumentos presentados por la accionante respecto al desconocimiento del precedente por parte de las accionadas

Sentencias de la Corte Constitucional	
Número	**Interpretación de la accionante del por qué es aplicable a su caso**
T-724 de 2016	Expuso que esta decisión estableció que, en los casos de personas que padecen enfermedades crónicas, degenerativas o de evolución progresiva, la fecha de estructuración de la invalidez no puede ser interpretada de manera estricta o inflexible. Por el contrario, los jueces deben aplicar una valoración probatoria amplia e integral, que permita reconocer que la pérdida de capacidad laboral puede desarrollarse gradualmente a lo largo del tiempo, incluso antes de la fecha formal consignada en un dictamen médico. En ese sentido, sostuvo que su caso encajaba plenamente en el precedente, pues su enfermedad visual se manifestó desde su niñez y avanzó de forma paulatina hasta producir ceguera total. Así, aunque las juntas médicas establecieron la estructuración de su invalidez el 13 de abril de 2005, esa fecha no reflejaba la realidad de su padecimiento, ya que el deterioro visual era anterior al fallecimiento de su padre en 1999 y los jueces debieron tener en cuenta otros medios de prueba.
T-314 de 2019	Sostuvo que esta sentencia constituye un referente obligatorio en

	materia de protección reforzada de las personas con discapacidad y de interpretación flexible de los requisitos para acceder a prestaciones del sistema de seguridad social. En su criterio, esa providencia fijó la regla de que los jueces, al analizar casos en los que concurren condiciones de vulnerabilidad estructural, como la discapacidad física o mental, la pobreza o la falta de acceso a servicios médicos, deben aplicar un enfoque diferencial y de inclusión, interpretando las normas de seguridad social de manera *pro persona* y conforme al principio de dignidad humana. Explicó que en esa sentencia se resaltó que el derecho a la seguridad social es un componente esencial para la garantía del mínimo vital y la autonomía personal, por lo que las autoridades no pueden exigir a las personas con discapacidad cargas probatorias o requisitos imposibles de cumplir debido a su propia condición o a las barreras estructurales que enfrentan. Así, su aplicación debió conducir al Tribunal a adoptar una lectura menos rígida de los requisitos legales para reconocer la sustitución pensional, en particular frente a la exigencia de acreditar la fecha exacta de estructuración de la invalidez. En este sentido, aseveró que esto impone la obligación de privilegiar la protección efectiva del derecho a la seguridad social y de valorar las pruebas en conjunto, teniendo en cuenta su situación de discapacidad visual total, su dependencia económica de su padre y las limitaciones geográficas que impidieron la conservación de registros médicos.
T-480 de 2023	A su juicio, la sentencia es completamente aplicable a su caso. Explicó que dicha providencia estableció que, en los eventos en que las personas padecen enfermedades congénitas, degenerativas o crónicas, especialmente cuando provienen de zonas rurales o con limitado acceso a servicios médicos, los jueces deben flexibilizar la valoración de las pruebas y admitir medios alternativos que permitan demostrar la evolución progresiva de la discapacidad. En ese contexto, consideró que el Tribunal debió aplicar el precedente fijado en la sentencia, valorando testimonios de sus hermanas, allegados y profesora de infancia como pruebas válidas para acreditar la naturaleza progresiva de su discapacidad. Sin embargo, reprochó que la autoridad judicial limitara su análisis al

	dictamen médico que fijó la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral el 13 de abril de 2005, sin tener en cuenta su entorno rural ni la dificultad para acceder a servicios médicos especializados, por lo que es claro que desconoció el enfoque probatorio integral y de protección reforzada ordenado por la Corte Constitucional en esa decisión.
T-008 de 2024	De todas las sentencias, esta es la que la accionante consideró que resultaba directamente aplicable a su situación, por tratarse de un caso con similitudes fácticas y jurídicas. Explicó que, en dicha decisión, la Corte resolvió el caso de una mujer con trastorno del desarrollo intelectual (TDI) a quien se le había negado el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes por invalidez, bajo el argumento de que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral era posterior al fallecimiento de su padre. No obstante, la Corte concluyó que esa determinación desconocía la naturaleza crónica, degenerativa y congénita de la enfermedad, así como el deber de protección especial que el Estado tiene frente a las personas con discapacidad. En consecuencia, en esa oportunidad se sostuvo que el juez debía valorar de manera integral la evidencia médica y social, reconociendo que algunas enfermedades se desarrollan desde etapas tempranas y se agravan progresivamente, por lo cual no puede hacerse una interpretación rígida ni formal de la fecha de estructuración. La señora *Violeta* consideró que su caso coincidía plenamente con ese precedente, pues su enfermedad también tiene un curso progresivo y que limitó su capacidad visual desde la infancia. Añadió que, al igual que en el asunto resuelto por la Corte, los jueces ordinarios en su proceso se aferraron a la fecha formal de estructuración de la invalidez (13 de abril de 2005) fijada por las juntas médicas, sin tener en cuenta la evolución paulatina de su enfermedad ni el contexto rural que le impidió acceder oportunamente a atención especializada y conservar historia clínica, lo que generó una afectación directa a sus derechos fundamentales.
Sentencia de la Corte Suprema de Justicia	
Número	**Interpretación de la accionante del por qué es aplicable a su caso**

SL-1469 de 2024	En su criterio, la decisión determina que, en casos de invalidez el derecho pensional debe evaluarse a partir de la discapacidad y el estado de necesidad, y no únicamente con base en la fecha de estructuración formal. En este sentido, afirmó que este precedente resulta determinante en su caso, pues su dependencia económica respecto a su padre era evidente desde antes de su fallecimiento, y su incapacidad visual avanzaba de manera continua. En consecuencia, la negativa de reconocerle la sustitución pensional con fundamento en una interpretación estricta de la fecha de estructuración desconoce el principio *pro persona* y la protección reforzada que se debe a las personas con discapacidad, además del carácter imprescriptible de su derecho a la seguridad social.

160. Antes de pasar a determinar si el *Tribunal Administrativo* incurrió en un desconocimiento del precedente, esta Sala recuerda que, según la jurisprudencia constitucional (sección 4), un juez incurre en un defecto por desconocimiento del precedente cuando omite aplicar la *ratio decidendi* de una sentencia anterior dictada por un tribunal de cierre, siendo el caso actual fácticamente análogo y sin justificar adecuadamente la decisión de apartarse de ella.

161. Este estándar exige no solo la existencia de una regla jurisprudencial clara, sino que también requiere una equivalencia sustancial entre los hechos del caso anterior y el que se analiza. Sobre el particular, el ordenamiento jurídico colombiano establece que las decisiones de las Altas Cortes tienen carácter obligatorio por tratarse de decisiones de los órganos de cierre de cada jurisdicción. A pesar de ello, con excepción de la Corte Constitucional[82], los precedentes fijados por cada órgano de cierre solo vinculan a los jueces de su propia jurisdicción, en atención a la relación jerárquica que existe entre ellos.

162. En consecuencia, en jurisdicciones distintas, dichos precedentes pueden servir únicamente como criterio orientador, mas no como parámetro de obligatorio cumplimiento. De lo contrario, se desconocería la competencia atribuida al juez natural y se vaciaría la función de los órganos de cierre, cuya labor no solo consiste en resolver los casos sometidos a su conocimiento, sino

[82] Los precedentes constitucionales tienen efectos erga omnes, tanto para todas las autoridades judiciales, como para las demás autoridades en general de acuerdo con la Sentencia C-539 de 2011.

también en establecer criterios de coherencia y uniformidad que guíen a los jueces subordinados al interior de su jurisdicción[83].

163. Así las cosas, el análisis que sigue tiene como propósito establecer si, en efecto, existía un precedente aplicable y obligatorio al caso de la señora *Violeta* y si la autoridad judicial accionada omitió injustificadamente su aplicación. Para ello, se examinarán los elementos centrales de las sentencias citadas por la parte actora, se contrastarán con las circunstancias particulares del caso bajo estudio, y se valorará si hubo, en estricto sentido jurídico, un desconocimiento del precedente.

164. *Sobre el precedente de la Corte Suprema de Justicia.* En el presente caso, la accionante sostuvo que el *Tribunal Administrativo* incurrió en un desconocimiento del precedente al no aplicar lo resuelto en la Sentencia SL1469 de 2024, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, esta afirmación parte de una premisa imprecisa sobre la fuerza vinculante de las decisiones judiciales entre jurisdicciones distintas.

165. En efecto, el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue tramitado ante el *Juzgado Administrativo del Circuito* y decidido, en segunda instancia, por el *Tribunal Administrativo*, ambos órganos pertenecientes a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sobre esta jurisdicción, el artículo 106 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece que está conformada por los Tribunales, los jueces administrativos y el Consejo de Estado, siendo esta última autoridad judicial, su máximo órgano de conformidad con el artículo 237 de la Constitución Política.

166. En este contexto, no puede predicarse un desconocimiento del precedente por no haber acogido una decisión emitida por un órgano ajeno a la estructura de dicha jurisdicción. Las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Suprema de Justicia no tienen carácter vinculante para los operadores judiciales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo que sean acogidas expresamente como referente interpretativo. Por tanto, la alegación

[83] Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

de la accionante en este punto resulta improcedente, pues los únicos precedentes de obligatorio cumplimiento para el Tribunal accionado son los que emanan del Consejo de Estado y, como se estudiará a continuación, el proferido por la Corte Constitucional[84].

167. *Sobre el precedente de la Corte Constitucional.* La *primera* sentencia que se analizará es la **T-724 de 2016**, mediante la cual la Corte Constitucional examinó el caso de un afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones a quien se le negó el reconocimiento de la pensión de invalidez. La negativa se sustentó en que la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral había sido fijada en un momento anterior a su afiliación al sistema, lo que, según la administradora de pensiones, impedía configurar el derecho por no estar cubierta la contingencia. En ese contexto, el problema jurídico que abordó la Corte consistió en determinar si la invalidez estructurada antes de la afiliación impedía, en todos los casos, el acceso a la prestación pensional correspondiente.

168. Al resolver el caso, la Corte reiteró que, como regla general, cuando la fecha del diagnóstico o de los primeros síntomas de una enfermedad difiere del momento en que se pierde de forma definitiva la capacidad laboral, debe entenderse como fecha de estructuración aquella en la que efectivamente se configura dicha pérdida. A partir de esa fecha corresponde evaluar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el reconocimiento de la pensión.

169. Asimismo, el fallo advirtió que los criterios comúnmente utilizados para fijar la fecha de estructuración, como el dictamen de pérdida de capacidad laboral o la solicitud pensional, pueden en ocasiones dificultar el acceso al derecho, especialmente cuando se trata de patologías de curso lento o diagnóstico tardío. Por esta razón, propuso como alternativa razonable considerar la fecha de la última cotización al sistema como parámetro de análisis más justo y ajustado a la realidad del afiliado, especialmente en casos de enfermedades degenerativas, crónicas o congénitas cuya evolución es progresiva y muchas veces difícil de datar con precisión.

---

[84] Corte Constitucional, sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011.

170. *Análisis de aplicación al caso concreto.* Expuesto lo anterior, la Sala no comparte que la *ratio decidendi* de dicha providencia fuera aplicable al caso concreto, pues en el caso de la señora *Violeta*, no se debate si la estructuración de la PCL previa a la afiliación impide la cobertura del riesgo, ni se discuten semanas cotizadas, historia laboral o hitos de cotización. Lo que se controvierte es si, para efectos de la sustitución pensional en el régimen especial de la Fuerza Pública, la accionante acreditó que su condición de invalidez existía al momento del fallecimiento del causante y que, además, concurrían los demás presupuestos exigidos para su reconocimiento. Por ello, el eje decisorio no gira alrededor de un hito formal frente a la trayectoria de cotización, sino de la acreditación probatoria de la invalidez en un momento temporal específico y relevante para la configuración del derecho como beneficiaria.

171. Adicionalmente, incluso si esta Corporación acepta que en ambos escenarios puede discutirse la rigidez de la fecha de estructuración, la Sentencia T-724 de 2016 parte de la necesidad de contar con soportes que permitan reconstruir el curso de la enfermedad y que se armonicen con la finalidad protectora de la prestación. En el caso concreto, la valoración integral del acervo probatorio no permitió establecer, con el grado de certeza exigible, que la pérdida de capacidad laboral se hubiera configurado antes de 1999. En particular, no obran elementos probatorios idóneos, ni pertinentes, que permitan desvirtuar la fecha fijada por las juntas, y reubicar la estructuración en una fecha anterior al fallecimiento del causante. En esas condiciones, no se trató de aplicar una lectura inflexible del dictamen, sino de constatar que el expediente no ofrece bases probatorias para concluir, de otra manera, la existencia de la invalidez en la fecha relevante.

172. La *segunda* decisión es la **Sentencia T-314 de 2019**, en la que la Corte Constitucional conoció de tres casos distintos relacionados con el reconocimiento de pensiones de invalidez y de sustitución, todos ellos referidos a personas adultas mayores o en situación de discapacidad, frente a quienes se debatía la compatibilidad de prestaciones y la fecha de estructuración de su pérdida de capacidad laboral.

173. En los dos primeros casos, los accionantes habían sido calificados con una pérdida de capacidad laboral superior al 64%, lo que los habilitaba para acceder a una pensión de invalidez. Sin embargo, Colpensiones les negó el reconocimiento de dicha prestación por considerar que ya se les había otorgado una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, lo cual, a juicio de la entidad, configuraba una incompatibilidad legal. No obstante, durante el trámite de las acciones de tutela, la administradora rectificó su decisión y procedió al reconocimiento de la pensión, lo que llevó a la Corte a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado en ambos asuntos.

174. El análisis constitucional se centró, entonces, en el tercer caso, en el cual el accionante, una persona con discapacidad congénita solicitó la sustitución pensional tras el fallecimiento de su madre, de quien había dependido económica y afectivamente toda su vida. Colpensiones negó su solicitud argumentando que la fecha de estructuración de la invalidez era posterior al deceso de la causante. A pesar de ello, obraban en el expediente dictámenes médicos previos que acreditaban su condición de discapacidad desde edad temprana.

175. En esta oportunidad, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido de que, tratándose de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas, el juez debe valorar de forma cuidadosa si existen elementos de juicio suficientes para establecer que la persona cumple con los requisitos pensionales. Por esta razón, reconoció que es posible apartarse de la fecha de estructuración fijada en un dictamen médico si se advierten inconsistencias que la hacen incompatible con la realidad médica, personal o laboral del solicitante. En el caso concreto, la existencia de un dictamen que fijaba la pérdida de capacidad laboral en un momento anterior al fallecimiento de la madre fue determinante para reconocer el derecho a la sustitución pensional.

176. *Análisis de aplicación al caso concreto.* En criterio de esta Sala, esta decisión tampoco es aplicable al caso y, en consecuencia, no puede predicarse un desconocimiento del precedente. Aunque esa providencia reiteró la necesidad de aplicar un enfoque diferencial en asuntos de seguridad social cuando están involucradas personas con discapacidad, el punto decisivo de su tercer caso fue estrictamente probatorio: la Corte reconoció la sustitución pensional porque, pese a que Colpensiones alegaba una fecha de

estructuración posterior al fallecimiento del causante, obraban en el expediente dictámenes y soportes médicos previos que acreditaban la discapacidad desde una etapa temprana y permitían concluir, con fundamento objetivo, que la invalidez era anterior al deceso del beneficiario de la prestación. Es decir, la flexibilización no operó por mera invocación de vulnerabilidad, sino porque existían elementos técnicos anteriores que probaban la inconsistencia de la fecha fijada en el dictamen cuestionado.

177. En el presente asunto, por el contrario, la señora *Violeta* no aportó soportes clínicos o dictámenes previos al fallecimiento del causante que permitan reubicar la estructuración de su pérdida de capacidad laboral antes de 1999, fecha del fallecimiento del causante, ni evidenciar una inconsistencia objetiva en la fecha establecida por las juntas. En estas condiciones, aplicar la T-314 de 2019 para sustituir esa constatación técnica por inferencias sin respaldo médico previo implicaría extender su *ratio decidendi* más allá de sus supuestos de hecho. Por ello, al concluir que el acervo probatorio no ofrecía bases suficientes para tener por acreditada la invalidez en la fecha relevante para la sustitución, la autoridad judicial accionada distinguió razonadamente el precedente y no lo desconoció, como se afirma en la acción de tutela.

178. La tercera sentencia es la **T-480 de 2023**, que constituyó un nuevo hito jurisprudencial en materia de pensiones de invalidez cuando se trata de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas. En ese caso, la Corte examinó la situación de una mujer de 35 años diagnosticada con paraparesia espástica, una forma de discapacidad motora congénita asociada con insuficiencia motriz de origen cerebral. En 2017, la Junta Regional de Calificación de Invalidez le asignó un 52,48% de pérdida de capacidad laboral y estableció como fecha de estructuración el año 2012, época en la que la accionante aún no se encontraba vinculada laboralmente. A pesar de que en enero de 2023 elevó formalmente la solicitud para el reconocimiento de la pensión de invalidez, el fondo privado Porvenir omitió pronunciarse de fondo y se limitó a autorizar la devolución de saldos, a pesar de que la accionante había cotizado las semanas requeridas legalmente. El problema jurídico giró en torno a la correcta interpretación del período dentro del cual deben contabilizarse las semanas mínimas exigidas, considerando el carácter progresivo de la enfermedad y la existencia de aportes realizados en ejercicio de una capacidad laboral residual.

179. Frente a este contexto, la Corte reiteró que, si bien la fecha de estructuración de la invalidez fijada por la Junta de Calificación no puede ser modificada por el juez constitucional ni por el fondo pensional, ello no impide que se examine el cumplimiento de los requisitos legales de otra manera. En particular, cuando la patología es congénita, degenerativa o crónica, y el afiliado ha realizado cotizaciones con una capacidad laboral residual efectiva, dichas cotizaciones deben ser tenidas en cuenta. El análisis debe atender al principio de realidad y garantizar el acceso efectivo a los derechos, siempre que los aportes no hayan sido realizados con el propósito de defraudar al sistema.

180. En desarrollo de esa línea, esta Corporación precisó que, para efectos del cómputo de las 50 semanas exigidas en los tres años previos a la estructuración de la invalidez, pueden adoptarse distintos hitos temporales: la fecha del dictamen de calificación, la última cotización efectuada o incluso la fecha de la solicitud pensional. En el caso concreto, y dadas las condiciones personales y clínicas de la accionante, la Corte optó por tomar como referencia la fecha de la última cotización, presumiendo que en ese momento la progresión de la enfermedad le impidió continuar laborando. Así, garantizó un acceso real y no meramente formal a la pensión de invalidez.

181. *Análisis de aplicación al caso concreto.* A pesar de la trascendencia de la *ratio decidendi* de la decisión en materia de calificación de PCL y valoración de su fecha de estructuración, esta Sala advierte que dicha providencia no fue desconocida por la autoridad judicial accionada, en tanto no resultaba aplicable al caso concreto. Como se refirió, la decisión se refiere a un problema propio de la pensión de invalidez en el Sistema General de Pensiones: cómo debe contabilizarse el requisito de semanas cuando la patología es congénita o degenerativa y el afiliado ha cotizado en ejercicio de una capacidad laboral residual, pese a que la fecha de estructuración fijada por la junta sea anterior a su vinculación laboral. Por eso, la regla central no consiste en reemplazar el dictamen con testimonios para fijar una fecha distinta, sino en reconocer que, aun sin modificar la estructuración, es posible verificar el cumplimiento del requisito legal de semanas con hitos alternativos (dictamen, última cotización o solicitud), para evitar que un criterio meramente formal frustre el acceso a la prestación.

182. En el caso de la señora *Violeta*, en cambio, no se discuten semanas cotizadas, capacidad laboral residual ni el período de cómputo exigido para una pensión de invalidez. El debate es distinto: el reconocimiento de una sustitución pensional en un régimen especial, cuyo punto decisivo es si la invalidez estaba acreditada al momento del fallecimiento del causante. En ese marco, la providencia no impone al juez aceptar únicamente testimonios como sustituto de soportes clínicos para reubicar la estructuración antes del deceso, ni autoriza a desconocer la exigencia de un sustento técnico para determinar ese aspecto temporal. Por ello, al concluir que el acervo probatorio no permitía establecer con certeza la invalidez para la fecha relevante, la autoridad judicial no incurrió en un desconocimiento de la ratio de la decisión.

183. Por último, está la **Sentencia T-008 de 2024**, que trató de un caso en el que una persona con discapacidad solicitó la pensión de sobrevivientes en calidad de hija inválida. En dicho proceso, la Corte Constitucional examinó si el dictamen de pérdida de capacidad laboral, que fijaba la fecha de estructuración con posterioridad al fallecimiento del causante, era suficiente para negar la prestación, o si, por el contrario, existían elementos clínicos que permitían determinar que la invalidez ya existía en vida del afiliado.

184. La accionante padecía un trastorno del desarrollo intelectual, también conocido como retraso mental, una condición de origen congénito que afecta significativamente las capacidades adaptativas y funcionales de quien la padece. A pesar de que el dictamen de calificación estableció una fecha de estructuración posterior al deceso de su padre, la accionante aportó múltiples historias clínicas y registros médicos que evidenciaban la presencia de limitaciones cognitivas y del desarrollo desde su infancia. Incluso, se allegaron pruebas sobre mediciones fisiológicas, como un perímetro craneal anormalmente reducido durante su etapa escolar, lo que se consideró un indicador clínico compatible con una alteración neurológica de larga data.

185. Frente a estos elementos, la Corte advirtió que el dictamen técnico no podía ser valorado de forma aislada ni asumirse como una verdad absoluta, cuando el conjunto probatorio permitía establecer que la discapacidad tenía origen previo al fallecimiento del causante. En tal sentido, reiteró que el juez

constitucional tiene la obligación de verificar si la fecha de estructuración es coherente con la realidad clínica, familiar y social del solicitante, especialmente tratándose de enfermedades congénitas o degenerativas cuyo desarrollo se expresa de forma paulatina.

186. La Corte concluyó que, al no haberse valorado integralmente la evidencia clínica obrante en el expediente, las autoridades judiciales y administrativas incurrieron en un defecto fáctico y desconocieron el precedente sobre interpretación flexible en materia de estructuración de invalidez. En consecuencia, amparó los derechos de la accionante y ordenó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, con fundamento en la verificación objetiva de que la invalidez se encontraba presente durante la vida del afiliado, aunque formalmente no hubiera sido diagnosticada hasta tiempo después.

187. *Análisis de la aplicación en el caso concreto.* Esta decisión ciertamente es la más cercana en términos de tipo de prestación y de la discusión sobre la fecha de estructuración frente al fallecimiento del causante. Sin embargo, la Sala observa que la regla que allí aplicó la Corte no conduce automáticamente a la misma conclusión en este asunto, porque la *ratio decidendi* de esa providencia descansó en un supuesto fáctico y probatorio que aquí no se reproduce.

188. En dicha decisión, la Corte no flexibilizó la fecha por el solo hecho de existir una discapacidad; lo determinante fue que el expediente contenía un acervo clínico robusto, previo y consistente que permitía verificar objetivamente que la condición de la accionante era congénita y que sus manifestaciones funcionales estaban presentes desde la infancia. Precisamente por esa evidencia, el dictamen que fijaba una estructuración posterior quedaba en tensión con datos médicos verificables. En otras palabras, la Corte no sustituyó el dictamen por conjeturas, sino que lo contrastó con soportes técnicos anteriores que lo volvían incompatible con la realidad clínica acreditada.

189. En el presente caso, en cambio, el debate probatorio tiene una configuración distinta. La discusión no se resuelve en torno a si la enfermedad puede ser progresiva en abstracto, sino en torno a si el material que se aportó

en el marco del medio de control permite afirmar, con el grado de certeza exigible, que la pérdida de capacidad laboral estaba ya configurada antes del fallecimiento del causante. En virtud de lo anterior, no puede entenderse la Sentencia T-008 de 2024 como un precedente aplicable, pues, este asunto no cuenta con un conjunto comparable de soportes clínicos previos que permitan reconstruir, de manera objetiva, el estado funcional anterior a 1999 de la accionante y poner en evidencia una contradicción técnica entre la fecha de estructuración y la historia médica disponible.

190. En esas condiciones, considera esta Sala que el juez de conocimiento está llamado a verificar si existen bases técnicas suficientes para desvirtuar el dictamen. Lo anterior, por cuanto la protección reforzada y el enfoque diferencial no eliminan el estándar mínimo de acreditación cuando lo discutido es un hecho técnico como la estructuración de una pérdida de capacidad laboral en un momento específico. Dichas prerrogativas deben orientar la valoración probatoria del juez para que no se incurra en formalismos, pero no convierte la tutela en un escenario en el que se reemplaza la ausencia de elementos clínicos por inferencias no verificables.

191. Ahora bien, aunque el juez de tutela no está en condiciones de indagar en asuntos de índole médico, esta Sala observa una diferencia notoria en el tipo de condición y en el modo en que suele acreditarse su impacto funcional al momento de realizar este estudio. En la sentencia analizada, el padecimiento del accionante se trataba de un trastorno del desarrollo intelectual, cuya naturaleza misma permite inferir de manera preliminar, una presencia temprana y persistente y cuyo respaldo se construyó con distintos registros clínicos.

192. En cambio, una afección visual, como la que padece la señora *Violeta*, puede tener evolución progresiva que exige, para efectos jurídicos, algo más que afirmar su antigüedad, pues requiere elementos que permitan ubicar cuándo alcanzó un umbral de afectación que comprometa efectivamente la capacidad laboral y la autonomía económica, pues no toda dificultad visual temprana equivale, por sí sola, a una invalidez en sentido prestacional. Al no existir en este caso ese soporte previo y al haber sido valorados los elementos disponibles sin que estos permitieran alcanzar el grado de certeza requerido sobre la invalidez para 1999, la decisión cuestionada no desconoció el

precedente y por el contrario, aplicó el deber de valoración integral dentro de los límites que impone la evidencia efectivamente obrante, de manera que en este caso no existe el mismo presupuesto que habilitó a la Corte, en dicha oportunidad, a afirmar que la estructuración fijada era incongruente.

193. Luego de examinar las decisiones invocadas por la accionante como precedentes, esta Sala concluye que ninguna resulta aplicable al caso concreto, pues, aun cuando estas comparten un elemento común referente a que el acervo probatorio que obraba en el expediente era idóneo y conducente para establecer la existencia de la discapacidad de los accionantes antes del hecho determinante (afiliación, fallecimiento del causante o último vínculo laboral), o generaba una duda razonable sobre la coherencia de la fecha de estructuración fijada en el dictamen, dicha circunstancia no se acreditó en el caso objeto de estudio. Cabe recordar que el mencionado soporte probatorio fue lo que habilitó a las distintas Salas de Revisión de esta Corporación para adoptar una lectura flexible frente a las consecuencias jurídicas derivadas de una fecha de estructuración asumida de manera rígida.

194. Contrario a lo anterior, en el asunto de la señora *Violeta*, tal como lo advirtieron los jueces ordinarios y los jueces que conocieron de la acción de tutela, **no obra historia clínica previa al año 2005**, ni dictamen técnico que sugiera que la ceguera o la pérdida sustancial de su capacidad laboral existía con anterioridad al fallecimiento de su padre en 1999. Las juntas de calificación de invalidez, en los dictámenes de 2010 y 2016, señalaron como fecha de estructuración el 13 de abril de 2005 con base en la única historia clínica disponible. Incluso los peritos admitieron que, si bien la enfermedad pudo haberse iniciado en la niñez, no era posible afirmar dicha premisa con certeza por **falta de evidencia médica**. Esta situación desmarca radicalmente el caso concreto de los precedentes citados, en los que sí se acreditó médicamente una afectación previa al hito legal discutido.

195. Finalmente, las reglas jurídicas derivadas de los precedentes tampoco resultan aplicables al presente caso, pues todas ellas descansan sobre la premisa de que, cuando existen indicios médicos o técnicos suficientes, el juez debe adoptar un enfoque flexible frente a la fecha de estructuración de la

invalidez, para evitar decisiones injustas en perjuicio de personas con enfermedades degenerativas o congénitas. Pero esa regla no es automática ni absoluta, pues como se señaló en cada análisis particular, su aplicación está condicionada a que existan los medios probatorios mínimos que la justifiquen e incluso, esta Corporación ha indicado que los jueces no están habilitados para apartarse de las fechas de estructuración ni para presumir condiciones fácticas que no han sido acreditadas en el proceso[85].

196. En consecuencia, al no concurrir los hechos relevantes que dieron lugar a las reglas jurisprudenciales citadas, el *Tribunal Administrativo* no estaba obligado a aplicar dichas providencias. Su omisión no constituye, por tanto, un desconocimiento del precedente en los términos definidos por la Corte Constitucional, ni puede considerarse arbitraria o irrazonable. Lejos de ello, la sentencia cuestionada se ajustó a la normativa vigente, valoró integralmente las pruebas allegadas y fundamentó debidamente su decisión con base en la ausencia de un presupuesto esencial: la acreditación técnica de una invalidez estructurada durante la vida del causante.

197. Así las cosas, la Sala Cuarta de Revisión confirmará la sentencia de tutela de segunda instancia, proferida el 18 de marzo de 2025 por la Subsección *X* de la Sección *Décima* del Consejo de Estado, que confirmó la decisión proferida en primera instancia el 16 de enero de 2025 por la Subsección *Y* de la misma Sección del Consejo de Estado, por medio de la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la protección especial de las personas en situación de discapacidad invocados por *Violeta*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

7.3. Consideración final

[85] Por ejemplo, en la Sentencia T-566 de 2016 se señaló que la fecha de estructuración debe contrastarse con materiales probatorios de tipo médico. Esta posición guarda relación con un fallo más reciente, en el que en la Sentencia T-293 de 2025 la Corte reiteró que la fecha de estructuración puede determinarse con base en la historia clínica y otros dictámenes técnicos que contengan información suficiente sobre el momento en que la persona efectivamente pierde la aptitud para trabajar.

198. En atención a la situación particular de la accionante, quien manifestó expresamente que el escrito de tutela le fue leído y comprendido en su plenitud debido a su imposibilidad de ver, la Sala Cuarta de Revisión ordenará a la Secretaría General que, al momento de efectuar la comunicación y puesta a disposición de esta providencia, adopte los ajustes razonables de accesibilidad necesarios para garantizar que la actora pueda conocer su contenido sin barreras. En particular, deberá remitir el texto íntegro de la decisión en formato digital accesible y editable, preferiblemente en Word, para facilitar su lectura mediante programas lectores de pantalla, conforme a las recomendaciones de la Guía de Atención a las personas con discapacidad en el acceso a la justicia; y, de estimarlo procedente, podrá complementar dicha remisión con una versión en audio de la sentencia junto con los documentos de notificación.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia de tutela de segunda instancia, proferida el 18 de marzo de 2025 por la Subsección *X* Sección *Décima* del Consejo de Estado, que confirmó la decisión proferida en primera instancia el 16 de enero de 2025 por la Subsección *Y* de la misma Sección del Consejo de Estado, por medio de la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por *Violeta*, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **ORDENAR** a la Secretaría General de la Corte**, ADOPTAR** los ajustes razonables de accesibilidad necesarios para garantizar que la actora pueda conocer el contenido de esta providencia sin barreras. En particular, deberá remitir el texto íntegro de la decisión en formato digital

accesible y editable, preferiblemente en Word, para facilitar su lectura mediante programas lectores de pantalla, conforme a las recomendaciones de la Guía de Atención a las personas con discapacidad en el acceso a la justicia; y, de estimarlo procedente, podrá complementar dicha remisión con una versión en audio de la sentencia junto con los documentos de notificación.

TERCERO: **ORDENAR** a la Secretaría General de la Corte, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General