

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Primera de Revisión-

SENTENCIA T-279 DE 2026

Referencia: expediente T- 11.844.842.

Asunto: acción de tutela interpuesta por *Diana* en contra de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas y el señor Fernando Caballero Sánchez, en su calidad de Secretario de Educación Municipal.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., 28 de agosto de 2026.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y los magistrados Héctor Alfonso Carvajal Londoño y Carlos Camargo Assis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta providencia se dicta en el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera instancia por el Juzgado 002 Civil Municipal de Dosquebradas y en segunda instancia por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por *Diana*, en contra de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas y otros¹.

¹ Este expediente fue seleccionado para revisión mediante el Auto del 27 de marzo de 2026 por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de 2026 (integrada por los magistrados Carlos Camargo Assis y Vladimir Fernández Andrade). El 17 de abril de 2026, el expediente fue asignado por reparto a la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien preside la Sala Primera de Revisión, para su conocimiento y trámite.

Aclaración Previa

El presente caso involucra información relacionada con la vida sentimental y privada de una persona mayor en situación de vulnerabilidad. Por tal motivo, y con el fin de proteger su derecho a la intimidad, en esta providencia y en cualquier futura publicación se suprimirán los nombres y demás datos que permitan su identificación². En consecuencia, se elaborarán dos versiones de esta providencia: una con los nombres reales para el expediente y otra en versión anonimizada para efectos de su publicación.

Síntesis de la Decisión

A una mujer de 84 años, que dedicó su vida al trabajo doméstico y dependió económicamente de su esposo, la Secretaría de Educación de Dosquebradas le reconoció la sustitución pensional causada por la muerte de su cónyuge, con quien estuvo casada durante más de cincuenta años. Pocas semanas después, la administración revocó el acto administrativo de reconocimiento por la reclamación de otra mujer que afirmaba haber convivido con el causante, en calidad de compañera permanente, durante cerca de treinta años y que aportó elementos sumarios para sustentar su solicitud.

En esta sentencia, la Corte se pronunció sobre la estabilidad de los actos que reconocen derechos, sobre la prohibición de revocatoria directa de los actos que reconocen derechos pensionales y sobre el carácter fundamental de la pensión de sobrevivientes y de la sustitución pensional. En particular constató que, ante la aparición de un segundo reclamante, las entidades administrativas suelen adoptar respuestas disímiles: suspender el pago de la prestación, revocar el acto de reconocimiento, negar la pensión a todos los interesados o mantener el pago únicamente a favor de uno de ellos. Asimismo, destacó que la legislación vigente no ofrece una respuesta clara sobre la forma en que las autoridades deben actuar mientras la jurisdicción competente resuelve definitivamente la controversia y que, en la práctica, esa incertidumbre suele resolverse en perjuicio de las personas que dependen de la prestación para su subsistencia.

Por esta razón, la Corte precisó unos criterios que permiten dar más claridad a las entidades administrativas sobre cómo actuar en una controversia en la que hay dos reclamantes de una prestación pensional. En ese sentido, se dispuso que cuando exista un acto administrativo en firme que reconoció la prestación y

² Artículo 61 del Acuerdo 01 de 2025 y Circular Interna No. 10 de 2022.

luego comparezca un segundo reclamante, la entidad debe garantizar la continuidad del pago al beneficiario ya reconocido y, si considera necesario revisar el acto o proteger provisionalmente al nuevo reclamante, debe acudir a la jurisdicción competente y solicitar las medidas cautelares correspondientes, incluida la distribución provisional de la mesada. En cambio, cuando la controversia surja antes de que se haya expedido el acto de reconocimiento, la entidad deberá adoptar una decisión provisional, motivada y respetuosa del debido proceso, que permita distribuir la mesada entre quienes acrediten sumariamente su condición de posibles beneficiarios, sin prejuzgar sobre la titularidad definitiva del derecho.

Se precisó que esta solución protege simultáneamente el mínimo vital de las personas involucradas y el patrimonio público, sin anticipar la decisión del juez natural sobre la titularidad del derecho. Al mismo tiempo, reafirma la función esencial de la seguridad social: evitar que la muerte de quien sostenía económicamente a una familia se traduzca en el desamparo de quienes dependían de aquella persona.

En el caso concreto, la Corte encontró que la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la accionante, al revocar el acto administrativo de reconocimiento pensional sin su consentimiento, sin tener en cuenta la afectación que la revocatoria tenía para su subsistencia y sin acudir a la jurisdicción competente para controvertir la legalidad del acto.

Por otro lado, la Corte constató que subsiste una controversia real y jurídicamente relevante sobre la titularidad definitiva de la prestación relacionada con la sustitución pensional, que la segunda reclamante acreditó sumariamente la convivencia con el causante y que también se encuentra en una situación de vulnerabilidad que merece atención del juez constitucional.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte amparó los derechos fundamentales de la accionante, dejó sin efectos el acto de revocatoria del reconocimiento pensional y le ordenó a la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas reconocer y pagar a la actora la totalidad de las mesadas causadas y no prescritas desde la fecha en que se suspendió el pago y hasta la notificación de esta providencia, y, desde la notificación, distribuir la sustitución pensional en partes iguales entre la accionante y la segunda reclamante, como medida provisional, hasta que la jurisdicción competente adopte una decisión definitiva sobre la titularidad y los porcentajes de la prestación.

I. ANTECEDENTES

1. La acción de tutela

1. La señora *Diana* manifestó que tiene 84 años de edad y que convivió con su esposo *Enrique* durante más de 50 años, desde la celebración de su matrimonio el 5 de febrero de 1971 hasta el fallecimiento de este el 26 de mayo de 2024³. La accionante explicó que durante toda la convivencia se dedicó a las labores del hogar y dependió económicamente de su esposo. La actora indicó que su esposo estuvo vinculado al régimen docente con financiación de la Ley 91 de 1989 y que mediante Resolución 34 de 1998 le fue reconocida pensión de jubilación⁴. La accionante señaló que, tras el fallecimiento de su esposo, presentó el 30 de septiembre de 2024 una solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional, la cual fue reconocida a su favor mediante la Resolución del 7 de marzo de 2025 proferida por la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas⁵.

2. La accionante afirmó que la resolución que reconoció la sustitución pensional quedó en firme, debido a que no se interpusieron recursos en su contra. La señora *Diana* relató que el 9 de abril de 2025 recibió notificación de la Resolución 439 del 28 de marzo de 2025, mediante la cual la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas revocó de manera unilateral el derecho pensional previamente reconocido⁶.

3. La accionante presentó el 24 de abril de 2025 un recurso de reposición contra la Resolución 439, en el cual sostuvo que la administración no podía revocar un acto administrativo de carácter particular sin su consentimiento⁷. La accionante informó que el 16 de mayo de 2025 recibió notificación de la Resolución 552, mediante la cual la administración confirmó la revocatoria sin pronunciarse sobre sus argumentos y sin ofrecer una motivación suficiente⁸.

4. La señora *Diana* sostuvo que las decisiones adoptadas por la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas vulneraron el debido proceso administrativo, ya que desconocen las reglas aplicables a la revocatoria de actos administrativos de carácter particular. La accionante afirmó que dichas

³ Expediente digital, archivo “002_Tutela.pdf”.

⁴ Ibid., p. 1

⁵ Ibid., p. 2

⁶ Ibid., p. 4

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., p. 5

actuaciones también afectan sus derechos a la seguridad social y al mínimo vital, en la medida en que la sustitución pensional constituye su principal fuente de ingresos.

5. La accionante señaló que la administración justificó la revocatoria en la existencia de otra posible beneficiaria, identificada como *Elvira*⁹. La señora *Diana* cuestionó esa justificación, debido a que considera que dicha persona no acreditó una convivencia real ni el cumplimiento de los requisitos legales, y afirmó que la administración no adelantó una investigación suficiente antes de adoptar la decisión¹⁰.

6. Con fundamento en lo anterior, el 11 de julio de 2025, la señora *Diana* interpuso en nombre propio una acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas y el señor Fernando Caballero Sánchez, en su calidad de secretario de educación municipal. La accionante alegó que las actuaciones de dichas autoridades vulneraron sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y los derechos de las personas mayores. En consecuencia, la actora solicitó que se dejen sin efecto las Resoluciones No. 439 del 28 de marzo de 2025 y No. 552 del 16 de mayo de 2025 y se le ordene al municipio de Dosquebradas que deje en firme la Resolución del 7 de marzo de 2025.

2. Respuestas a la acción de tutela

2.1 Ministerio de Educación

7. El 16 de julio de 2025, el Ministerio de Educación Nacional contestó la acción de tutela. La entidad sostuvo que las competencias relacionadas con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del magisterio se encuentran asignadas a las entidades territoriales certificadas y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, administrado por la Fiduprevisora, razón por la cual no se configura una acción u omisión atribuible al Ministerio que pueda dar lugar a la vulneración de los derechos fundamentales invocados¹¹.

2.2 Secretaría de Educación

⁹ Ibid., p. 1

¹⁰ Ibid.

¹¹ Expediente digital, archivo “[011_ContestacionMinisterioEducacion.pdf](#)”, pp. 3-8.

8. El 17 de julio de 2025, la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas contestó la acción de tutela. En su escrito, la entidad señaló que la tutela resulta improcedente por su carácter subsidiario, puesto que la controversia planteada se relaciona con el reconocimiento de una prestación social que debe ser discutida ante la jurisdicción competente¹². La Secretaría indicó que la acción de tutela no puede utilizarse como un mecanismo alternativo para resolver disputas pensionales ni para sustituir los procedimientos ordinarios previstos en la ley¹³. La entidad también sostuvo que, en el trámite administrativo, se advirtió la existencia de otra persona identificada como *Elvira*, quien manifestó haber convivido con el causante y presentó solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional, lo que generó una controversia entre posibles beneficiarias¹⁴. La Secretaría afirmó que, en ese contexto, sus actuaciones se enmarcaron en el ejercicio de sus funciones administrativas y en la necesidad de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento de la prestación¹⁵.

3. Fallo de Primera Instancia

9. El 22 de julio de 2025, el Juzgado 002 Civil Municipal de Dosquebradas profirió sentencia de primera instancia en la cual tuteló el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante y dejó sin efectos las Resoluciones 439 del 28 de marzo de 2025 y 552 del 16 de mayo de 2025¹⁶. El despacho consideró que, si bien por regla general la acción de tutela es improcedente para controvertir actos administrativos de carácter particular, en este caso procedía de manera excepcional debido a la condición de la accionante como sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad y situación de vulnerabilidad¹⁷.

4. Impugnación

10. El 30 de julio de 2025, la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas impugnó el fallo de primera instancia al considerar que la acción de tutela es improcedente debido a su carácter subsidiario, en la medida en que existen otros mecanismos judiciales idóneos para resolver controversias relacionadas con el reconocimiento de prestaciones sociales¹⁸. La entidad también señaló que existe otra persona que podría ostentar igual o mejor

¹² Expediente digital, archivo “012_ContestacionSecretariaEducacion.pdf”.

¹³ Ibid., p. 2

¹⁴ Ibid., p. 4

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Expediente digital, archivo “015_FalloTutela.pdf”

¹⁷ Expediente digital, archivo “015_FalloTutela.pdf”

¹⁸ Expediente digital, archivo “018_EscritoImpugnacion.pdf”

derecho a la sustitución pensional, quien habría acreditado convivencia con el causante, y afirmó que dicha persona no fue vinculada adecuadamente al trámite, lo cual podría implicar una vulneración al debido proceso¹⁹. Con fundamento en lo anterior, la Secretaría solicitó la revocatoria del fallo y la vinculación de todas las personas con interés legítimo en la controversia.

5. Nulidad y vinculación

11. El 27 de agosto de 2025, el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas declaró la nulidad de lo actuado a partir del fallo de tutela del 22 de julio de 2025, y ordenó devolver el expediente al juzgado de origen para subsanar las irregularidades advertidas²⁰. El despacho consideró que no se integró adecuadamente el contradictorio, en la medida en que no se vinculó a la señora *Elvira*, quien tendría un interés legítimo en el reconocimiento de la sustitución pensional²¹.

12. El 28 de agosto de 2025, el Juzgado 002 Civil Municipal de Dosquebradas dispuso estarse a lo resuelto por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas y ordenó la vinculación al trámite del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y de la señora *Elvira*²². El despacho señaló que la medida se adoptaba en cumplimiento del auto del 27 de agosto de 2025 que declaró la nulidad de lo actuado, con el fin de garantizar la debida integración del contradictorio y evitar futuras nulidades²³.

6. Nueva sentencia de primera instancia

13. El 9 de septiembre de 2025, el Juzgado 002 Civil Municipal de Dosquebradas profirió nueva sentencia de primera instancia en la cual tuteló el derecho fundamental al mínimo vital de la señora *Diana* y dejó sin efectos las Resoluciones 439 del 28 de marzo de 2025 y 552 del 16 de mayo de 2025²⁴. El despacho consideró que, si bien la acción de tutela es improcedente por regla general para controvertir actos administrativos de carácter particular, en el caso concreto procedía de manera excepcional debido a la condición de la accionante como sujeto de especial protección constitucional y a la afectación directa de su mínimo vital. El juez señaló que la accionante acreditó los requisitos para el reconocimiento de la sustitución pensional y que dependía económicamente de

¹⁹ Expediente digital, archivo “018_EscritoImpugnacion.pdf”, pg. 5

²⁰ Expediente digital, archivo “001_AutoDecretaNulidad (1).pdf”

²¹ Expediente digital, archivo “001_AutoDecretaNulidad (1).pdf”

²² Expediente digital, archivo “021_AutoVinculacionEsteseALoResuelto.pdf”

²³ Expediente digital, archivo “021_AutoVinculacionEsteseALoResuelto.pdf”

²⁴ Expediente digital, archivo “025_FalloTutelaEsteseALoResueltoPorElSuperior.pdf”

dicha prestación, por lo que la revocatoria del acto administrativo comprometía sus condiciones de subsistencia²⁵. El despacho también concluyó que los mecanismos judiciales ordinarios no resultaban idóneos ni eficaces en el caso concreto, dado el tiempo que implican y la situación de vulnerabilidad de la accionante, por lo que la tutela era procedente para evitar la afectación de sus derechos fundamentales. En consecuencia, el juzgado concedió el amparo solicitado y desvinculó a las entidades y personas vinculadas por falta de legitimación en la causa por pasiva²⁶.

7. Segunda impugnación

14. El 10 y 11 de septiembre de 2025, la Secretaría de Educación de Dosquebradas y *Elvira* impugnaron el fallo de primera instancia. La Secretaría sostuvo que la acción de tutela era improcedente por desconocer su carácter subsidiario, dado que existen mecanismos ordinarios para controvertir actos administrativos. Además, señaló que el juez omitió considerar la existencia de una posible compañera permanente con igual o mejor derecho, cuya no vinculación vulneraría el debido proceso, por lo que solicitó revocar la sentencia y vincular a todos los interesados²⁷. Por su parte, *Elvira* alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la defensa al no haber sido vinculada, insistió en que existe una controversia pensional entre cónyuge y compañera permanente que debe resolverse en la jurisdicción ordinaria laboral, y cuestionó que el fallo ordenara el reconocimiento exclusivo de la sustitución pensional sin un análisis integral de la convivencia. Por esta razón también solicitó la revocatoria de la decisión²⁸.

8. Fallo de segunda instancia

15. El 14 de octubre de 2025, el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas resolvió las impugnaciones presentadas, revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela por incumplir el requisito de subsidiariedad²⁹. El despacho consideró que la controversia planteada, relacionada con el reconocimiento de la sustitución pensional y la existencia de una posible convivencia simultánea entre cónyuge y compañera permanente, exige un análisis probatorio amplio que desborda el trámite sumario de la tutela y debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa³⁰.

²⁵ Expediente digital, archivo “025_FalloTutelaEsteseALoResueltoPorElSuperior.pdf”

²⁶ Expediente digital, archivo “025_FalloTutelaEsteseALoResueltoPorElSuperior.pdf”

²⁷ Expediente digital, archivo “028_ImpugnacionSecretariaEducacion.pdf”

²⁸ Expediente digital, archivo “027_ImpugnacionElvira.pdf”

²⁹ Expediente digital, archivo “SentenciaSegundaInstancia.pdf” p. 1

³⁰ Expediente digital, archivo “SentenciaSegundaInstancia.pdf” p. 1

El juez señaló que la accionante cuenta con medios judiciales idóneos y eficaces, como los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales incluso puede solicitar medidas cautelares, y concluyó que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que habilitara la intervención excepcional del juez constitucional³¹.

9. Trámite en sede de revisión

16. Mediante Auto del 12 de mayo de 2026, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas con el fin de esclarecer los hechos relevantes y contar con elementos suficientes para resolver la controversia relacionada con la sustitución pensional reclamada por la señora *Diana*. Para ello, requirió a la accionante y a la señora *Elvira* información y documentos sobre la forma en que acreditaron su condición de cónyuge o compañera permanente del señor *Enrique*, así como sobre sus condiciones actuales de vida, fuentes de ingreso, estado de salud y redes de apoyo. De igual forma, la magistrada ordenó a la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas remitir el expediente administrativo completo y explicar los criterios utilizados para reconocer inicialmente la sustitución pensional y luego revocarla, especialmente frente a la posible existencia de más de una beneficiaria.

17. En la siguiente tabla se presenta una reseña con los principales puntos de respuesta allegados a la Corte en virtud de los requerimientos probatorios formulados.

Tabla 1. Respuestas al auto de pruebas del 12 de mayo de 2026

<i>Diana</i> ³²
En su respuesta, la señora <i>Diana</i> manifestó que es una persona mayor de 84 años y que se encuentra en condición de debilidad manifiesta pues ha sido diagnosticada con hipotiroidismo, psoriasis, flebitis, insuficiencia venosa crónica, pérdida del 70% de la visión en el ojo izquierdo y pérdida completa de movilidad del hombro. La accionante explicó que estas enfermedades le generan movilidad reducida, cansancio al caminar, riesgo de caídas, dificultades visuales, dolor crónico, dependencia para controles médicos y necesidad de apoyo para actividades cotidianas. La señora <i>Diana</i> también indicó que, desde la muerte de su esposo <i>Enrique</i> , vive con su hijo <i>Pedro</i> y su familia, quienes la apoyan en sus actividades diarias y en el cuidado de su salud. Además, la accionante aportó como anexo un certificado de FOMAG/Fiduprevisora en el que consta que figura como beneficiaria activa en salud del señor <i>Enrique</i> , tres declaraciones extraprocesales rendidas por sus hijos <i>Pedro</i> , <i>Fabiola</i> y <i>Daniela</i> , y documentos médicos relacionados con estudios Doppler venosos e historia clínica ³³ . Los hijos de la accionante afirmaron en sus

³¹ Expediente digital, archivo “SentenciaSegundaInstancia.pdf”, p. 3.

³² Expediente digital, archivo “21052026 - MEM CORTE CONSTITUCIONAL (1).pdf”.

³³ Expediente digital, archivo “Anexo (1).pdf”.

declaraciones que su madre se dedicó durante toda su vida al hogar y cuidado de su familia, dependió económicamente del salario y luego de la pensión de su esposo, nunca tuvo ingresos propios y actualmente requiere apoyo familiar, médico y económico permanente. Los documentos médicos anexos dan cuenta de afecciones vasculares y dermatológicas en miembros inferiores, insuficiencia venosa, várices, edema, dermatitis, úlcera o inflamación, y sugieren la necesidad de valoración por cirugía vascular y flebología³⁴.

***Elvira*³⁵**

En su respuesta, la señora *Elvira* informó, por intermedio de su apoderada, que interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con ocasión de la controversia sobre la sustitución pensional derivada del fallecimiento del señor *Enrique*. La señora *Elvira* sostuvo que en esa demanda se describen las circunstancias de tiempo, modo y lugar que, a su juicio, acreditan una unión marital de hecho con el causante, incluida una convivencia superior a 29 años, desde el 10 de septiembre de 1996 hasta el 26 de mayo de 2024, desarrollada en Pereira y en el establecimiento comercial denominado “Asesorías y Servicios Ferro Plomería”. La vinculada afirmó que la relación se caracterizó por vínculos afectivos, ayuda mutua, acompañamiento permanente, apoyo económico y proyecto de vida en común, y señaló que dicha convivencia se encuentra respaldada por cartas de amor, registros fotográficos y demás soportes aportados con la demanda. La señora *Elvira* también indicó que la demanda fue radicada el 18 de diciembre de 2025, que su conocimiento correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo de Pereira, y que dicho despacho la admitió mediante auto del 2 de marzo de 2026. La vinculada manifestó, además, que actualmente se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y social, debido a que no cuenta con ingresos propios, no trabaja, no recibe pensión, subsidios ni ayudas del gobierno, y depende económicamente de su hija *Andrea* para cubrir alimentación, vivienda y demás necesidades básicas. La señora *Elvira* explicó que antes tenía el establecimiento de comercio “Asesorías y Servicios Ferro Plomería”, pero que este fue cerrado y su matrícula mercantil fue cancelada el 18 de diciembre de 2025 por dificultades económicas, disminución de ventas y falta de capacidad para cubrir arriendo, servicios, proveedores y demás costos de operación. La vinculada aportó como anexos la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, los soportes allegados con esa demanda, el auto admisorio del 2 de marzo de 2026 y la copia de la matrícula mercantil cancelada³⁶.

Secretaría de Educación Municipal de Dosquebradas³⁷

La Secretaría de Educación Municipal de Dosquebradas explicó que inicialmente reconoció la sustitución pensional a favor de la señora *Diana* mediante la Resolución No. DOSQUPENRES2025-0000010 del 7 de marzo de 2025, con fundamento en los documentos y pruebas que obraban hasta ese momento en el expediente administrativo. La entidad indicó que, después de ese reconocimiento, advirtió en el aplicativo HUMANO que la señora *Elvira* también había radicado una solicitud formal de sustitución pensional en calidad de compañera permanente del causante, bajo el radicado No. DOSQU20250321SPT5050011613. La Secretaría sostuvo que la comparecencia simultánea de dos personas que alegaban ser beneficiarias de la prestación generó una

³⁴ Ibidem.

³⁵ Expediente digital, archivo “RESPUESTA REQUEMIENTO ACCION DE TUTELA EN REVISION.pdf”.

³⁶ De conformidad con la documentación que está en el expediente, la señora *Elvira* tiene 54 años de edad.

³⁷ Expediente digital, archivo “CONTESTACION DIANA CORTE CONSTITUCIONAL pdf.pdf”.

controversia jurídica sustancial sobre la titularidad del derecho, la cual impedía efectuar un reconocimiento definitivo a favor exclusivo de una de ellas sin afectar las garantías de debido proceso, igualdad y defensa de la otra interesada. La entidad manifestó que la definición de la calidad de cónyuge o compañera permanente exigía una valoración probatoria amplia y declarativa propia de la jurisdicción competente, por lo cual consideró procedente revocar la Resolución No. DOSQUPENRES2025-0000010 mediante la Resolución No. 439 del 28 de marzo de 2025. La Secretaría afirmó que su actuación buscó garantizar la legalidad, la imparcialidad, la seguridad jurídica, la transparencia y la protección integral de los derechos de ambas reclamantes, mientras la autoridad judicial definía de manera definitiva a quién correspondía la titularidad del derecho pensional. La Secretaría a su vez remitió el expediente administrativo³⁸ relacionado con el reconocimiento inicial y la posterior revocatoria de la sustitución pensional derivada del fallecimiento del señor *Enrique*. La entidad señaló que el expediente incluía, entre otros documentos, las cédulas del causante, de la señora *Diana* y de la señora *Elvira*, certificados, declaraciones extrajuicio, registros civiles, la solicitud de sustitución pensional presentada por la señora *Elvira*, la resolución que reconoció la prestación, la hoja de revisión de Fiduprevisora, la acción de tutela, las impugnaciones y los pronunciamientos dentro del trámite constitucional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

18. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela

19. El artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991³⁹ y la jurisprudencia constitucional establecen que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los

³⁸ Expediente digital, archivo "EXPEDIENTE T-11.844.842- EXPEDIENTE T-11.844.842 ACCIONANTE DIANA.zip".

³⁹ "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa⁴⁰; (ii) legitimación en la causa por pasiva⁴¹; (iii) inmediatez⁴², y (iv) subsidiariedad⁴³.

20. A continuación, se analiza el cumplimiento de los mencionados requisitos en el caso concreto:

Tabla 2. Análisis de los requisitos de procedibilidad

Requisito	Acreditación
Legitimación en la causa por activa	Se cumple. La señora <i>Diana</i> se encuentra legitimada en la causa por activa, porque promovió la acción de tutela en nombre propio y alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a la especial protección constitucional de las personas mayores.
Legitimación en la causa por pasiva	Se cumple. La legitimación en la causa por pasiva se encuentra acreditada en el presente caso, en tanto la acción de tutela se dirige contra las autoridades a las que la accionante atribuye las actuaciones administrativas que originaron la presunta vulneración de sus derechos fundamentales. En particular, la Alcaldía Municipal de Dosquebradas y la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas están legitimadas, porque la controversia constitucional se relaciona directamente con el trámite de reconocimiento y posterior revocatoria de la sustitución pensional causada. La Secretaría de Educación Municipal profirió la resolución que reconoció inicialmente la prestación a favor de la señora <i>Diana</i> y, posteriormente, expidió

⁴⁰ El inciso 1º del artículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela puede ser instaurada por la persona directamente afectada o por quien actúe en su nombre. Esto fue desarrollado por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que estableció que “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”.

⁴¹ La legitimación en la causa por pasiva indica que las entidades o particulares contra los que se puede presentar una acción de tutela son aquellos a los que se les atribuye la violación de un derecho fundamental o aquellos que están en capacidad de restituir el derecho, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991.

⁴² La condición de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela. Ver sentencias SU-016 de 2021, SU-241 de 2015, T-087 de 2018, T-1028 de 2010 y SU-961 de 1999.

⁴³ En cuanto al requisito de subsidiariedad, este hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha decantado una regla especial para los casos en que se debaten derechos pensionales de sujetos de especial protección constitucional. En estos eventos el juicio de subsidiariedad se flexibiliza, y la acción de tutela resulta procedente en dos hipótesis: (i) como mecanismo definitivo, cuando el medio ordinario de defensa -en este caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo- no resulta idóneo ni eficaz para la protección oportuna de los derechos invocados; y (ii) como mecanismo transitorio, cuando, aun existiendo dicho medio, su utilización exclusiva exponería al accionante a la consumación de un perjuicio irremediable. Ver Sentencia T-813 de 2013.

los actos administrativos mediante los cuales revocó dicho reconocimiento.

No obstante, se debe señalar que la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Educación constituyen, para efectos del presente análisis, un mismo ente de imputación. En efecto, la Secretaría de Educación es una dependencia de la administración municipal y carece de personalidad jurídica independiente. Por ello, las actuaciones atribuidas a ambas entidades corresponden, en realidad, a la actuación de una misma persona jurídica de derecho público. En consecuencia, en esta sentencia la Corte analizará la conducta atribuida a la Secretaría de Educación, sin perjuicio de que sus actuaciones se entiendan imputables al municipio de Dosquebradas.

Respecto del señor Fernando Caballero Sánchez, también conviene precisar que su vinculación al trámite se justifica exclusivamente en razón de su condición de Secretario de Educación Municipal para la época de los hechos cuestionados, esto es, como representante de la entidad que profirió los actos administrativos censurados, y no a título personal ni como persona natural.

De otro lado, la señora *Elvira* fue vinculada al trámite de tutela con posterioridad a su inicio, en atención a que alegó un interés directo en la prestación pensional en calidad de presunta compañera permanente del causante. La vinculación se ordenó con el fin de garantizar la debida integración del contradictorio y el respeto del debido proceso, en la medida en que la decisión que se adopte en esta sede podría incidir en sus derechos. Sin embargo, la señora *Elvira* no ostenta la condición de accionada ni se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales invocados, por lo cual su participación se justifica en calidad de tercera con interés legítimo en el resultado del proceso.

Por su parte, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio también fue vinculado, dado que es la entidad encargada de administrar los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales del magisterio, incluida la sustitución pensional reclamada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 91 de 1989 y sus normas reglamentarias. Su vinculación resulta necesaria para garantizar el cumplimiento efectivo de las órdenes que eventualmente se profieran.

En consecuencia, la Sala considera satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de las autoridades accionadas y de las personas o entidades vinculadas que tienen interés jurídico o funcional en la controversia.

Inmediatez	Se cumple. La accionante interpuso la acción de tutela en un término razonable. La señora <i>Diana</i> recibió notificación de la Resolución 439 del 28 de marzo de 2025 el 9 de abril de 2025, mediante la cual la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas revocó el reconocimiento de la sustitución pensional efectuado a su favor. La accionante presentó recurso de reposición contra esa decisión el 24 de abril de 2025 y, posteriormente, recibió notificación de la Resolución 552 del 16 de mayo de 2025, mediante la cual la administración confirmó la revocatoria. La señora <i>Diana</i> presentó la acción de tutela en junio de 2025, es decir, un mes después de la decisión administrativa definitiva que considera vulneradora de sus derechos fundamentales. En consecuencia, la Sala encuentra satisfecho el requisito de inmediatez, pues entre la confirmación de la revocatoria y la presentación del amparo transcurrió un lapso breve y razonable.
Subsidiariedad	Se cumple⁴⁴. En este caso la controversia tiene origen en la revocatoria de los actos administrativos mediante los cuales la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas dejó sin efectos el reconocimiento de la sustitución pensional otorgada a favor de la señora <i>Diana</i>. En principio, este tipo de controversias debe resolverse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En ese escenario, además, la accionante podría solicitar medidas cautelares. Por ello, la acción de tutela no es, en principio, el mecanismo ordinario para definir de manera definitiva quién tiene derecho a la sustitución pensional. Sin embargo, la existencia formal de ese medio judicial no excluye automáticamente la procedencia del amparo. Conforme a la jurisprudencia constitucional, en especial la Sentencia T-290 de 2025, el análisis de subsidiariedad debe hacerse a partir de las circunstancias concretas del caso. En particular, cuando se trata de personas mayores, en condición de vulnerabilidad o con posible afectación de su mínimo vital, el juez constitucional debe verificar si el medio ordinario es realmente idóneo y eficaz para proteger de manera oportuna los derechos fundamentales comprometidos. Para realizar ese análisis, la Sentencia T-290 de 2025 fijó los siguientes criterios de valoración: (i) la edad del accionante; (ii) su estado de salud y sus condiciones de vulnerabilidad; (iii) la composición de su núcleo familiar; (iv) sus circunstancias

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-290 de 2025. En esa providencia, proferida también en un asunto de carácter pensional, la Corte precisó que, si el medio ordinario de defensa carece de idoneidad o de eficacia, el amparo que se conceda debe ser definitivo, mientras que, si el medio es idóneo y eficaz, pero existe el riesgo de que se configure un perjuicio irremediable, la protección procede de manera transitoria.

	económicas; (v) la actividad administrativa o judicial desplegada para obtener el derecho; (vi) el tiempo transcurrido entre la primera solicitud y la presentación de la tutela; (vii) el grado de formación escolar del accionante y su posible conocimiento sobre la defensa de sus derechos; y (viii) la posibilidad de advertir, sin mayor discusión, la titularidad de la prestación reclamada. Aplicados esos criterios al caso concreto, la Sala encuentra lo siguiente. En primer lugar, respecto de la edad, la señora <i>Diana</i> tiene 84 años. Por lo tanto, es una persona mayor y sujeto de especial protección constitucional. En segundo lugar, en cuanto a su estado de salud y condiciones de vulnerabilidad, la accionante presenta un diagnóstico de hipotiroidismo, psoriasis, flebitis, insuficiencia venosa crónica, pérdida significativa de visión en el ojo izquierdo y pérdida completa de movilidad del hombro. En tercer lugar, frente a la composición de su núcleo familiar, la señora <i>Diana</i> es viuda y vive con su hijo Juan Andrés y la familia de este, de quienes depende para el cuidado de su salud y para el desarrollo de sus actividades diarias. En cuarto lugar, en relación con sus circunstancias económicas, la accionante no cuenta con ingresos propios. Durante su vida se dedicó a las labores del hogar y dependió económicamente de su esposo. Por esa razón, la sustitución pensional revocada constituía su principal fuente de subsistencia. En consecuencia, la revocatoria de la prestación no representa una simple controversia patrimonial, sino una decisión que compromete directamente su mínimo vital y su seguridad social. En quinto lugar, sobre la actividad administrativa desplegada, la Sala observa que la accionante actuó de manera diligente. Presentó la solicitud de sustitución pensional el 30 de septiembre de 2024, obtuvo el reconocimiento mediante resolución del 7 de marzo de 2025 e interpuso oportunamente recurso de reposición contra la Resolución 439 del 28 de marzo de 2025, que revocó la prestación. En sexto lugar, respecto del grado de formación y conocimiento para la defensa de sus derechos, no obra en el expediente prueba de que la accionante cuente con formación jurídica o conocimientos especializados que le permitan asumir, sin dificultad, las cargas técnicas, procesales y probatorias propias de un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, en relación con el octavo criterio, esto es, la posibilidad de advertir sin mayor discusión la titularidad de la prestación reclamada, la Sala encuentra que este presupuesto no se satisface plenamente. En el expediente existe una controversia entre la señora <i>Diana</i>, quien afirma haber sido cónyuge supérstite y haber convivido con el causante por más
--	--

	de 50 años, y la señora <i>Elvira</i>, quien sostiene haber convivido con él como compañera permanente por más de 29 años. Esta última, además, promovió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, admitida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Pereira mediante auto del 2 de marzo de 2026. Por esa razón, la definición de la titularidad de la sustitución pensional y del eventual reparto proporcional de la mesada, exige un debate probatorio amplio sobre la convivencia con el causante. Ese debate corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no puede ser resuelto de fondo en el trámite sumario de la acción de tutela. Así, la Sala concluye que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo idóneo para resolver definitivamente la controversia pensional. Sin embargo, exigirle a la accionante que espere a la culminación de ese proceso sin ninguna medida de protección podría causarle un perjuicio irremediable. La afectación de su mínimo vital es cierta e inminente, porque la mesada revocada era su única fuente de ingresos; es grave, debido a su edad, estado de salud y dependencia económica; y exige una medida urgente e impostergable para garantizar sus condiciones básicas de subsistencia. En consecuencia, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo define de manera definitiva quién tiene derecho a la sustitución pensional. Por esta razón se considera satisfecho el requisito de subsidiariedad. Bajo esta premisa, la Corte analizará la posible vulneración de los derechos fundamentales de la señora <i>Diana</i>.
--	--

3. Problema jurídico y estructura de la decisión

21. En el presente caso la Corte debe examinar la situación de una mujer mayor, cónyuge supérstite de un docente oficial fallecido, a quien la Secretaría de Educación accionada le había reconocido la sustitución pensional como beneficiaria. Con posterioridad, y con fundamento en que se presentó una segunda reclamante atribuyéndose la calidad de compañera permanente del causante, la administración revocó de oficio, mediante acto administrativo, la resolución que reconocía el derecho. Como consecuencia, la accionante quedó privada de la mesada que constituía su fuente de subsistencia. Así, se resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la Secretaría de Educación de Dosquebradas los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora *Diana*, persona mayor y sujeto de especial protección constitucional, al revocar de oficio el acto administrativo que le había reconocido la sustitución pensional, sin su consentimiento previo, expreso y escrito y sin acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fundamento de la aparición de una tercera que se atribuye la calidad de compañera permanente del causante?

22. Para resolver este problema, en esta sentencia se adoptará la siguiente estructura. En primer lugar, tomará como punto de partida la especial protección constitucional de las personas mayores, y sus derechos a la autonomía, a la vida independiente, al mínimo vital, al cuidado y a la salud. En segundo lugar, incorporará la perspectiva de género a partir de la situación de las mujeres mayores, la dependencia económica y la vulnerabilidad acumulada. En tercer lugar, se referirá a la naturaleza, finalidad y carácter fundamental de la pensión de sustitución y de sobrevivientes, así como al régimen especial del magisterio aplicable al causante. En cuarto lugar, expondrá los requisitos de los beneficiarios y la exigencia de convivencia, y la regla de reparto proporcional entre cónyuge y compañero permanente en los eventos de controversia o convivencia simultánea. En quinto lugar, abordará la prohibición de revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen derechos de carácter particular y concreto, el deber de obtener el consentimiento del titular o acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En sexto lugar, analizará la definición del derecho en caso de controversia entre beneficiarios y el pago provisional compartido como medida orientada a proteger el mínimo vital mientras se resuelve el fondo. Finalmente, la Sala resolverá el caso concreto.

4. Especial protección constitucional de las personas mayores: autonomía y mínimo vital

23. El artículo 46 de la Constitución impone al Estado, a la sociedad y a la familia el deber concurrente de proteger y asistir a las personas mayores y de promover su integración a la vida activa y comunitaria⁴⁵. De este mandato la jurisprudencia ha derivado que las personas mayores -esto es, quienes cuentan con sesenta (60) años o más⁴⁶- son sujetos de especial protección constitucional⁴⁷. Tal protección encuentra respaldo, además, en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas

⁴⁵ Constitución Política, artículo 46.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2021.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencias T-630 de 2005 y T-066 de 2020.

Mayores, incorporada mediante la Ley 2055 de 2020, primer instrumento vinculante que reconoce a este grupo como titular de los derechos autónomos a la dignidad, la independencia y la autonomía⁴⁸.

24. El eje de esa protección es la autonomía. La Corte ha precisado que la autonomía y la independencia son expresiones complementarias de la libertad: la primera, como la capacidad de tomar y controlar las decisiones que afectan la propia vida; la segunda, como la posibilidad de actuar en sociedad sin quedar sometido al arbitrio de otros⁴⁹. Por ello, proteger a la persona mayor no significa sustituir su voluntad, sino garantizar las condiciones materiales que le permiten seguir decidiendo y subsistiendo con dignidad⁵⁰.

25. Entre esas condiciones ocupa un lugar central el mínimo vital, que la jurisprudencia no entiende en clave meramente patrimonial. Conforme a la concepción cualitativa del mínimo vital, este comprende el conjunto de condiciones materiales concretas que hacen posible una existencia digna, y no se satisface con la simple supervivencia⁵¹. De ahí que, cuando la única fuente de subsistencia de una persona mayor se ve comprometida, la afectación no es solo económica: incide directamente en su salud, en su autonomía y en su vida en condiciones dignas⁵². Este estándar de protección reforzada se ha desarrollado, además, en un cuerpo normativo progresivo integrado, entre otras, por las leyes 1251 de 2008, 1276 de 2009, 1850 de 2017 y 2055 de 2020 y por el Decreto 681 de 2022⁵³.

5. La perspectiva de género: mujeres mayores y vulnerabilidad acumulada

26. La especial protección constitucional de las personas mayores debe leerse, además, en clave de género. Al respecto, esta Corporación ha entendido que el enfoque de género:

“es obligatorio y vinculante en todas las decisiones que emanan del Estado y exige que todos los actores de la sociedad adelanten acciones para que de manera efectiva la mujer encuentre en el Estado y la sociedad la protección de sus derechos,

⁴⁸ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), aprobada mediante la Ley 2055 de 2020 y declarada exequible en la Sentencia C-395 de 2021.

⁴⁹ Sentencia T-077 de 2024.

⁵⁰ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, arts. 6 y 7.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-521 de 2024.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008.

⁵³ Ley 1251 de 2008; Ley 1276 de 2009; Ley 1850 de 2017; Ley 2055 de 2020; Decreto 681 de 2022.

rechazando toda práctica institucional que la perpetúe, tolere, promueva o reproduzca”⁵⁴.

27. Esto implica que las autoridades, a la hora de tomar decisiones que impactan a las mujeres, deben hacerlo con perspectiva de género, teniendo en cuenta las cargas desproporcionadas que les toca asumir por cuenta de las funciones que la sociedad históricamente les ha asignado.

28. Las mujeres viven más años, pero llegan a la vejez tras trayectorias marcadas por la informalidad, la menor cotización pensional y una carga histórica de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que, lejos de cesar con la edad, se prolonga. La Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-31/25, constató que las mujeres asumen el cuidado no remunerado en una proporción cercana al triple que los hombres y calificó esa distribución como una forma de discriminación estructural. Muchas mujeres mayores llegan así a la vejez sin pensión propia y en situación de dependencia económica, en una posición de vulnerabilidad acumulada que la Constitución ordena atender con especial intensidad.

29. En línea con lo anterior, este Tribunal ha tenido en cuenta que, de acuerdo con las estadísticas del DANE, las mujeres realizan la gran mayoría de los cuidados en el hogar, lo cual disminuye su tiempo disponible para ejercer otros derechos⁵⁵. Asimismo, la inequitativa distribución de las labores de cuidado apareja que las mujeres trabajen más que los hombres y la carga doméstica que aquellas tienen que asumir les acarrea mayores dificultades para acceder al mercado laboral, lo cual redundo en que tienen menores posibilidades de tener ingresos propios y cotizar para una pensión⁵⁶. En consecuencia, las mujeres que asumen la mayoría de cargas de cuidado doméstico no remunerado comúnmente se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad, dada su dependencia económica a otros miembros del hogar.

30. En esa dirección, la Corte ha reconocido el cuidado como un derecho fundamental autónomo del que son titulares todas las personas⁵⁷ y ha unificado las reglas para su protección, precisando que comprende tanto recibir cuidado como brindarlo en condiciones dignas⁵⁸. De ello se sigue una consecuencia precisa: cuando se compromete la única fuente de subsistencia de una mujer

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-059 de 2026.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-462 de 2021.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 2024

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-466 de 2025

mayor que dedicó su vida al hogar, el deber de protección del juez constitucional se intensifica.

6. Naturaleza, finalidad y carácter fundamental de la pensión de sobrevivientes y de la sustitución pensional

31. El artículo 48 de la Constitución garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social⁵⁹. En desarrollo de este mandato, el sistema general de pensiones tiene por objeto amparar a la población contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las prestaciones determinadas en la ley.

32. La pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional constituyen unos de los mecanismos instituidos por el legislador para la consecución de ese objetivo. La finalidad esencial de estas prestaciones es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban cuando vivía el pensionado o afiliado que ha fallecido⁶⁰.

33. Ahora, la jurisprudencia ha distinguido entre la pensión de sobrevivientes, contemplada en el numeral 2 del artículo 46 de la Ley 100 de 1993 y que se causa por la muerte del afiliado al sistema que aún no se había pensionado, y la sustitución pensional, consagrada en el numeral 1 de la misma disposición y que opera cuando fallece quien ya disfrutaba de una pensión⁶¹.

34. No obstante, esta Corporación ha sostenido que ambas prestaciones son similares, puesto que persiguen una misma finalidad protectora del núcleo familiar dependiente, al suplir la ausencia del apoyo económico del pensionado o del afiliado con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas del grupo familiar que dependía de aquel⁶².

35. En efecto, la jurisprudencia ha catalogado la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional como derechos de carácter fundamental, en el entendido

⁵⁹ Constitución Política, artículo 48.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias C-1094 de 2003 y C-451 de 2005. En el mismo sentido, más recientemente, sentencia T-162 de 2024.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencias T-190 de 1993, SU-149 de 2021 y T-162 de 2024.

⁶² Corte Constitucional, Sentencias T-290 de 2025.

de que buscan proteger a quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta, a efectos de evitar que caigan en estado de abandono y miseria⁶³. Tales prestaciones tienen, además, una naturaleza alimentaria, en tanto se dirigen a asegurar la subsistencia de los beneficiarios que dependen económicamente del causante, lo que explica que su afectación comprometa el mínimo vital en la dimensión cualitativa ya expuesta.

36. Por consiguiente, los principios y reglas que la Corte ha desarrollado en relación con la pensión de sobrevivientes pueden aplicarse a la sustitución pensional, en la medida en que ambas figuras cuentan con fundamentos constitucionales comunes y persiguen los mismos fines de salvaguarda del grupo familiar afectado por el fallecimiento del afiliado o pensionado.

37. En el caso de los docentes oficiales, las prestaciones sociales por regla general se rigen por el régimen especial del magisterio, cuya administración y pago corresponden al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989 y administrado por la Fiduprevisora S.A.⁶⁴. Este régimen especial no excluye la aplicación de las garantías constitucionales que rodean el reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales, ni desplaza los principios que orientan la protección de los beneficiarios de la seguridad social.

38. Ahora bien, dicho régimen especial no contiene una regulación específica sobre la determinación del porcentaje de la pensión de sobrevivientes cuando concurren un cónyuge y un compañero o compañera permanente con convivencia simultánea. Por tal razón, a falta de una regulación especial y completa sobre la materia en la Ley 91 de 1989, tanto el Consejo de Estado -Sección Segunda- como esta Corte, en casos sobre pensión de sobrevivientes, han acudido a las reglas generales de beneficiarios⁶⁵ y de reparto proporcional⁶⁶ entre cónyuge y compañero o compañera permanente establecidas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por vía de remisión normativa y en aplicación de los principios de favorabilidad e igualdad.

⁶³ Corte Constitucional, sentencias C-111 de 2006, C-896 de 2006, SU-108 de 2020

⁶⁴ Ley 91 de 1989, artículos 1, 3 y 15, que crearon el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-928 de 2006 y T-395 de 2021, sobre el régimen prestacional especial de los docentes oficiales.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencias 1510-07, 11 de agosto de 2011, y 2769-12, 5 de diciembre de 2013; Corte Constitucional, sentencias T-547 de 2012 y T-035 de 2021.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 6118-2024, 19 de febrero de 2026; Corte Constitucional, Sentencia T-167 de 2011.

39. En esa línea, el Consejo de Estado⁶⁷ estableció que el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, resulta aplicable a los casos de sustitución pensional de docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio cuando se debate la existencia de convivencia simultánea entre el cónyuge y el compañero o compañera permanente. Lo anterior, porque esa disposición regula expresamente dicha hipótesis, mientras que el régimen especial previsto para los docentes no contempla reglas específicas para resolver este supuesto.

40. En consecuencia, las reglas previstas en la Ley 100 de 1993 sobre la convivencia simultánea y la distribución de la prestación resultan aplicables tanto a los casos de pensión de sobrevivientes como a aquellos de sustitución pensional en los que concurren un cónyuge y un compañero o compañera permanente.

7. Requisitos de los beneficiarios, convivencia y regla de reparto proporcional

41. La Ley 100 de 1993, en su artículo 47 -modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003-, establece quiénes son beneficiarios del derecho a la pensión de sobrevivientes⁶⁸. En lo pertinente, dispone que lo son, en forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, siempre que, a la fecha del fallecimiento del causante: (i) tenga 30 o más años de edad; (ii) acredite que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y (iii) haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte. Cabe precisar que el requisito de edad -treinta (30) años- no condiciona la titularidad del derecho, sino la modalidad de la prestación: conforme al parágrafo del artículo 47, el cónyuge o compañero permanente que a la muerte del causante tenga esa edad o más accede a la prestación de manera vitalicia, mientras que quien no la alcanza la recibe de forma temporal.

42. La exigencia de “vida marital” hace referencia a la necesidad de beneficiar a las personas más cercanas que realmente compartían con el causante su vida. En desarrollo del fin último de la pensión de sobrevivientes, se debe impedir que quien haya convivido de manera permanente, responsable y efectiva y haya prestado apoyo a su pareja al momento de morir, se vea abocado

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 0996-2022, 8 de septiembre de 2023.

⁶⁸ Ley 100 de 1993, artículo 47, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

a soportar aisladamente las cargas materiales, económicas y morales que supone su desaparición⁶⁹.

43. Respecto de los requisitos de índole personal o temporal, la Corte Constitucional ha señalado que estos son legítimos, por cuanto buscan la protección de los miembros del grupo familiar del pensionado que fallece, ante el reclamo ilegítimo de personas que no tendrían derecho a recibirla, pretendiendo favorecer a matrimonios y uniones permanentes de hecho que han demostrado un compromiso de vida real y con vocación de permanencia⁷⁰.

44. Cuando respecto de un pensionado existan simultáneamente un cónyuge y un compañero o compañera permanente con sociedad conyugal anterior no disuelta, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, dispone que la pensión se dividirá entre ellos en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido, regla cuya constitucionalidad fue avalada por esta Corte en la Sentencia C-1035 de 2008. La legislación adoptó entonces un criterio material, esto es, la convivencia efectiva al momento de la muerte, como elemento central para determinar quién es el beneficiario de la sustitución pensional. Sobre este aspecto la Corte ha señalado que el hecho de haber tenido hijos o de haber estado casado con la persona fallecida no excluye necesariamente los derechos a la pensión de quien también convivía con ella. Así, en la Sentencia T-813 de 2013 esta Corporación precisó que “no resulta congruente con esa institución que quien haya procreado uno o más hijos con el pensionado pueda desplazar en el derecho a la sustitución pensional a quien efectivamente convivía con el fallecido”⁷¹.

8. El debido proceso administrativo, la estabilidad de los actos que reconocen derechos y la prohibición de revocatoria directa de los actos que reconocen derechos pensionales

45. El artículo 29 de la Constitución dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas⁷². De esta cláusula se desprende que la administración, cuando adopta decisiones que afectan derechos, debe observar las garantías de legalidad, competencia, publicidad, motivación suficiente, contradicción y defensa. El debido proceso administrativo no es, por tanto, una formalidad: es un límite sustancial al

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencias T-813 de 2013 y T-217 de 2012.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1094 de 2003, retomando la C-1176 de 2001.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-813 de 2013.

⁷² Constitución Política, artículo 29, conforme al cual “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

ejercicio del poder público que protege al administrado frente a actuaciones arbitrarias⁷³.

46. Una de las manifestaciones más claras de esta garantía es la estabilidad de los actos administrativos que reconocen derechos de carácter particular y concreto. Una vez la administración reconoce un derecho a favor de una persona, no puede desconocerlo por su propia decisión: debe respetar el acto propio y, si pretende dejarlo sin efectos, ha de sujetarse a las reglas que el ordenamiento prevé para ello. Sobre esa base se examina enseguida el régimen de la revocatoria directa de los actos que reconocen derechos pensionales.

47. La estabilidad de los actos administrativos que reconocen derechos de carácter particular y concreto encuentra fundamento en el artículo 58 de la Constitución Política. Este artículo dispone que deben ser garantizados los derechos adquiridos con arreglo a las leyes, y a los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. De estos mandatos la jurisprudencia constitucional ha derivado la regla según la cual la administración no puede, mediante revocatoria directa y sin el consentimiento del afectado, desconocer las prestaciones reconocidas conforme a la ley y obtenidas por medios legales⁷⁴.

48. El régimen de revocatoria directa se encuentra regulado en los artículos 93 a 97 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA). El artículo 93 establece las causales por las cuales los actos administrativos pueden ser revocados: cuando sean manifiestamente opuestos a la Constitución o a la ley, cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él, o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona⁷⁵.

49. No obstante, el artículo 97 del CPACA consagra una regla imperativa: cuando un acto administrativo, expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Esta misma garantía estaba prevista en el artículo 73 del derogado Código Contencioso Administrativo, de modo que se trata de

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010, sobre el contenido y las garantías del debido proceso administrativo. En el mismo sentido, en materia pensional, Sentencia T-162 de 2024.

⁷⁴ Constitución Política, artículo 58, conforme al cual se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. La Corte ha derivado de este precepto la prohibición de que la administración revoque directamente y sin consentimiento del afectado las pensiones reconocidas conforme a las leyes y obtenidas por medios legales. Ver Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

⁷⁵ Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículos 93 a 97, que regulan las causales, la oportunidad y el trámite de la revocatoria directa de los actos administrativos.

una regla de larga tradición en el ordenamiento⁷⁶. La disposición constituye una manifestación directa del derecho al debido proceso administrativo y de la protección de la confianza legítima del administrado en la estabilidad de los actos que reconocen derechos a su favor.

50. La Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme y desde sus primeras decisiones, que la administración no puede revocar unilateralmente un acto administrativo de carácter particular que ha creado derechos a favor del administrado sin obtener su consentimiento previo, expreso y escrito⁷⁷. Cuando el titular se niega a consentir la revocatoria, la única vía constitucionalmente admisible es que la administración demande su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin que le sea dable trasladar al administrado la carga de acudir a la justicia para defender el derecho que ya le había sido reconocido⁷⁸.

51. Esta regla cobra especial intensidad cuando el acto revocado reconoce una prestación de carácter alimentario, como la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional. En la Sentencia T-328 de 1997, proferida en un caso de revocatoria unilateral de una sustitución pensional, la Corte sostuvo que, al no existir la autorización expresa del titular, no es posible suspender el pago de la prestación, pues ello equivale a dejar sin efecto el acto que creó en su favor una situación jurídica individual y concreta⁷⁹. En el mismo sentido, la Corte ha precisado que no le es constitucionalmente dable a la autoridad pública revocar o inaplicar de forma unilateral actos administrativos que reconozcan derechos subjetivos de naturaleza pensional, pues con ello desconocería los principios de respeto al acto propio, buena fe y confianza legítima, e incluso vulneraría el debido proceso⁸⁰.

⁷⁶ Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 97: “Cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular”. La misma regla preveía el artículo 73 del derogado Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-347 de 1994, primera providencia que fijó la regla en vigencia del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. En el mismo sentido, sentencias T-292 de 1995, T-336 de 1997, T-347 de 1997 y SU-250 de 1998.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 1995: los actos administrativos particulares y concretos que crean situaciones jurídicas a favor de un administrado “solamente pueden ser revocados con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho”, y, a falta de este, “le corresponde a la administración acudir a la vía judicial y demandar su propio acto administrativo, y no trasladar al actor de la tutela esa obligación”.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 1997, proferida precisamente en un caso de revocatoria unilateral de una sustitución pensional: “al no existir la autorización expresa del demandante no es posible proceder a suspender el pago de la sustitución pensional [...], pues ello equivale a dejar sin efecto el acto que creó en su favor una situación jurídica individual y concreta”.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-464 de 2006: “no le es constitucionalmente dable a la autoridad pública de forma unilateral revocar o inaplicar actos administrativos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho subjetivo, como acontece con [...] el derecho pensional”.

52. Sin embargo, existen excepciones a la regla de consentimiento, las cuales han de interpretarse de manera restrictiva. En efecto, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 –disposición especial en este caso por referirse específicamente al tema de las pensiones– faculta a los representantes legales de las instituciones de seguridad social para que, de manera oficiosa, (i) verifiquen el cumplimiento de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento del derecho prestacional y (ii) comprueben la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte a la solicitud. Esa investigación se inicia cuando la administración advierta la existencia de motivos que permitan suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica y, de constatarse el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se obtuvo con base en documentación falsa, el funcionario queda habilitado para revocar directamente el acto aun sin el consentimiento del particular y para compulsar copias a las autoridades competentes.

53. Al examinar la constitucionalidad de esa norma, la Corte declaró su exequibilidad condicionada en la Sentencia C-835 de 2003, precisando que la revocatoria sin consentimiento solo procede cuando la irregularidad esté acompañada de una conducta tipificada como delito por la ley penal y con pleno respeto del debido proceso; en cambio, cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, la controversia debe ser definida por el juez competente y no habilita la revocatoria unilateral. Esta doctrina fue posteriormente reiterada y unificada en la Sentencia SU-182 de 2019. En el mismo sentido, la sentencia de unificación SU-050 de 2017 precisó que la administración solo puede revocar sin el consentimiento del titular en dos hipótesis: (i) cuando se trate de un acto ficto o presunto y (ii) cuando el acto haya sido obtenido por medios ilegales o fraudulentos.

54. Pero incluso cuando se configure alguna de estas excepciones, la jurisprudencia ha establecido garantías adicionales: mientras se adelanta la investigación o el proceso correspondiente, la administración debe continuar pagando las mesadas que se causen, y la carga de la prueba de la irregularidad recae sobre la propia entidad y no sobre el beneficiario⁸¹. La Corte ha sido enfática en señalar que la administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales, ni extender a los beneficiarios los efectos de los errores en que aquella pudo incurrir⁸².

⁸¹ Corte Constitucional, sentencias T-426 de 2018 y T-687 de 2016: mientras se adelanta el proceso administrativo o judicial, la administración debe continuar pagando las mesadas o sumas que se causen, y la carga de la prueba de la irregularidad recae sobre la propia administración.

55. Por último, la Corte ha establecido que la existencia de una controversia entre posibles beneficiarios de una prestación pensional no constituye, por sí sola, una causal que habilite a la administración para revocar o dejar en suspenso un acto que ya reconoció el derecho. En la Sentencia T-813 de 2013, la Corte censuró la conducta de la entidad administradora que dejó en suspenso la pensión de sobrevivientes pese a haber valorado las pruebas y fijado porcentajes entre las reclamantes, al advertir que la suspensión total afectaba de manera directa el mínimo vital de una beneficiaria adulta mayor sin ingresos propios. Como medida de protección, la Corte ordenó el pago provisional compartido de la prestación entre las reclamantes, hasta que la jurisdicción competente definiera la controversia de fondo⁸³. De este modo, ante la concurrencia de varios reclamantes, la administración debe acudir a la jurisdicción competente para que esta dirima el conflicto, sin que le sea dable dejar en total desamparo a quienes acreditan vínculos con el causante.

9. La actuación de la administración ante la aparición de un segundo beneficiario: tratamiento dispar, criterios constitucionales y regla de decisión

56. El presente asunto plantea un problema sobre el cual la ley no ha ofrecido respuestas claras. Reconocida la sustitución pensional a un beneficiario mediante acto administrativo en firme, no existe una disposición que indique con claridad qué debe hacer la administración con la mesada cuando, antes de que la jurisdicción competente defina el fondo, concurre un segundo reclamante que alega igual o mejor derecho. Para abordar este problema la Corte seguirá tres pasos. Primero, mostrará el tratamiento dispar que las entidades administrativas han dado a estos casos y la ausencia de una regla legal expresa que los gobierne. Segundo, expondrá los criterios que la Corte Constitucional ya ha decantado para resolver controversias de esta naturaleza. Y tercero, a partir de esos criterios, precisará la regla de decisión que debe orientar la actuación administrativa.

9.1 El tratamiento dispar de la administración y la ausencia de una regla expresa

⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2004: la administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales, ni extender a los beneficiarios los efectos de los errores en que aquella pudo incurrir.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-813 de 2013. En esa providencia, la Corte censuró que la entidad administradora dejara en suspenso la pensión de sobrevivientes pese a haber valorado las pruebas y fijado porcentajes, y ordenó como medida transitoria el pago provisional compartido de la prestación.

57. Conviene delimitar con precisión el alcance del problema. Cómo se explicó, la ley ha establecido cuáles son los criterios que rigen para definir la titularidad definitiva y la forma de repartir la prestación en los casos de concurrencia de beneficiarios, atendiendo, entre otros factores, al tiempo de convivencia con el causante. Lo que no ofrece la ley es una respuesta del todo clara sobre qué debe hacer la administración mientras la jurisdicción competente define a quién corresponde la titularidad.

58. Como se advierte de lo expuesto, el ordenamiento jurídico no establece de manera clara cuál debe ser la actuación de la entidad cuando, en el marco de un trámite relacionado con el reconocimiento o pago de una pensión, un segundo reclamante formula una pretensión sobre la misma prestación y aun no existe una decisión definitiva del juez competente. La normativa no precisa cuáles son las medidas que deben adoptarse mientras se resuelve de fondo la controversia: si la entidad debe suspender el pago, mantener la prestación en favor del beneficiario inicialmente reconocido, revocar la decisión adoptada o acudir a algún otro mecanismo transitorio. Esta falta de claridad es la que ha dado lugar a prácticas administrativas dispares en el manejo de este tipo de situaciones.

59. La única disposición que regulaba un escenario similar fue el artículo 34 del Decreto 758 de 1990, que ordenaba suspender el trámite hasta la decisión judicial. Esa norma, sin embargo, no resuelve la cuestión que aquí se examina. Primero, porque fue concebida para el régimen del Instituto de Seguros Sociales y no fue reproducida por la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 ni el régimen del magisterio aplicable a este caso. Segundo, porque ordenaba suspender el trámite de reconocimiento, no el pago de una prestación ya reconocida y en firme, que es justamente la hipótesis bajo estudio. La propia jurisprudencia ha advertido esta falta de regulación. En la Sentencia SU-108 de 2020 -en la que la Corte estudió el caso de una compañera permanente a quien Colpensiones negó la pensión de sobrevivientes pese a existir controversia con la cónyuge supérstite- se recogió la consideración de que el artículo 47 original de la Ley 100 de 1993 nada disponía sobre la posibilidad de otorgar la prestación de forma compartida. En el mismo sentido, en la Sentencia SU-005 de 2018 -relativa al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en aplicación del principio de la condición más beneficiosa- esta Corte reconoció que la Ley 100 dejó vacíos en materia de sobrevivientes que ha debido colmar la jurisprudencia. Esta ambigüedad tiene impactos importantes en los derechos de las personas que tienen la expectativa de recibir la pensión de sobrevivientes.

60. En la práctica, las entidades han oscilado entre cuatro conductas, sobre las cuales esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse: (a) Suspender el pago

de la prestación ya reconocida, conducta censurada en la Sentencia T-328 de 1997 y, frente a la concurrencia de beneficiarias, en la Sentencia T-813 de 2013, en la que la administradora dejó en suspenso la pensión hasta que la justicia ordinaria definiera la controversia; (b) Revocar de oficio el acto de reconocimiento sin el consentimiento del titular, conducta que el artículo 97 del CPACA prohíbe y que la Corte ha reprochado de manera uniforme y reiterada; (c) Negar la prestación a todos los reclamantes hasta que la justicia decida, escenario examinado, entre otras, en la Sentencia T-334 de 2024, en la que la Corte advirtió que la entidad incurrió en estereotipos sobre la convivencia al resolver el reclamo; (d) Reconocer el cien por ciento a uno de los reclamantes y luego intentar el recobro frente al otro, con el desgaste y la incertidumbre que ello aparece.

61. En los cuatro escenarios, quien ya tenía reconocido el derecho -casi siempre un sujeto de especial protección que depende de la mesada para subsistir- queda privado de su única fuente de ingresos durante los años que tarda el proceso judicial. Esa variabilidad en la actuación administrativa genera incertidumbre jurídica y compromete los derechos fundamentales de los reclamantes.

62. En ese sentido, puede advertirse que la administración no ha mantenido una posición uniforme para resolver este tipo de controversias. En algunos casos ha optado por suspender el pago de la prestación, mientras que en otros ha permitido su continuidad. Esta diversidad de respuestas evidencia la ausencia de criterios claros y homogéneos para abordar estas situaciones, lo que genera incertidumbre para los beneficiarios y puede dar lugar al desconocimiento de criterios constitucionales.

9.2 Los criterios fijados por la Corte Constitucional: el amparo transitorio mediante el pago provisional compartido

63. La Corte Constitucional ha desarrollado dos reglas relevantes para resolver las controversias derivadas de la convivencia simultánea cuando existe un acto administrativo de reconocimiento de una prestación pensional. La primera protege la estabilidad del acto administrativo: una vez este ha quedado en firme, la entidad administradora no puede revocarlo, modificarlo o suspenderlo unilateralmente por la aparición posterior de otro posible beneficiario. La segunda, aplicable específicamente a las controversias entre dos o más personas que reclaman la misma prestación, autoriza la adopción de medidas transitorias de pago cuando la disputa compromete el mínimo vital de

los interesados. Ambas reglas buscan evitar que, mientras se define judicialmente el titular definitivo del derecho, quienes dependen de la mesada queden desprovistos de los recursos necesarios para su subsistencia.

64. Primera regla: desde la Sentencia T-328 de 1997, la Corte señaló que el reconocimiento por medio de un acto administrativo de una prestación pensional no puede suspenderse ni dejarse sin efectos sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular. Esta regla desarrolla la prohibición de revocar directamente actos particulares y concretos que reconocen derechos subjetivos, formulada desde la Sentencia T-347 de 1994⁸⁴. Según esto, si la Administración considera que el reconocimiento es ilegal, debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar su propio acto.

65. Así, por ejemplo, la Sentencia C-835 de 2003 precisó que, ante la falta de consentimiento del titular, la entidad administrativa debe demandar el acto mediante el cual se otorgó la pensión. Así, cualquier irregularidad debe estar plenamente acreditada en un procedimiento respetuoso del debido proceso⁸⁵. En la misma línea, las sentencias T-477 de 2011, T-674 de 2011 y T-234 de 2015 reprocharon la revocatoria unilateral de prestaciones ya reconocidas⁸⁶. A su vez, la Sentencia SU-182 de 2019 recordó que la excepción que permite la revocatoria unilateral del acto administrativo solo opera frente a prestaciones obtenidas de forma irregular o fraudulenta, siempre que haya sustento probatorio sobre la ilegalidad y no se funde en simples sospechas⁸⁷.

66. En estas decisiones la Corte, como remedio provisional para proteger los derechos del accionante y en ejercicio de sus facultades de juez constitucional, ha dejado sin efectos el acto administrativo que revocó la decisión de reconocer la pensión y ha ordenado a la entidad accionada que pague las mesadas pensionales dejadas de percibir por el beneficiario y las que se causen a futuro, sin poderlas suspender hasta que medie una determinación judicial en tal sentido⁸⁸.

67. La Corte también ha advertido que la investigación dirigida a examinar si hubo irregularidades o fraude debe respetar el debido proceso y que la decisión de suspender el reconocimiento de la prestación pensional no puede estar

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-347 de 1994. La formulación de la regla se cita conforme a su reiteración en la Sentencia T-687 de 2016.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencias T-477 de 2011, T-674 de 2011 y T-234 de 2015.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-182 de 2019.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencias T-477 de 2011 y T-674 de 2011.

motivada en sesgos discriminatorios ni en estereotipos de género. Así, en la Sentencia T-334 de 2024, por ejemplo, esta Corporación amparó los derechos de una compañera supérstite de ochenta y cuatro años, con fundamento en que la suspensión del trámite de reconocimiento de sustitución pensional se basó en una investigación con sesgos discriminatorios sobre la convivencia en pareja⁸⁹. Además, la Corte precisó que el respeto del debido proceso implica que la investigación se lleve a cabo en un plazo razonable y que se permita al solicitante conocer las pruebas, aportar elementos de juicio y controvertir lo que obre en su contra.

68. Segunda regla: la Corte ha establecido que, en los casos de concurrencia de beneficiarios, la respuesta no puede ser suspender la mesada, sino preservar provisionalmente el pago mientras la jurisdicción competente define la titularidad. En la Sentencia T-813 de 2013, la Corte estudió la disputa entre la cónyuge supérstite y la compañera permanente del causante, frente a una entidad que había suspendido el trámite a la espera del juez ordinario. La Corte no avaló esa suspensión. En su lugar, ordenó reconocer transitoriamente el cincuenta por ciento de la sustitución pensional a cada reclamante para proteger el mínimo vital de dos personas mayores que dependían del causante⁹⁰. Esa fórmula no fue aislada. En las sentencias T-538 de 2014⁹¹, T-847 de 2014⁹² y T-598 de 2017⁹³ la Corte Constitucional admitió la procedencia de medidas transitorias de pago cuando la suspensión de la sustitución pensional o de la pensión de sobrevivientes podía comprometer el mínimo vital de los reclamantes. En esos casos, la Corte acudió a fórmulas de distribución provisional, por partes iguales o de acuerdo con los elementos disponibles sobre la convivencia, sin desplazar al juez competente para definir de manera definitiva la titularidad y los porcentajes de la prestación.

69. La distribución por mitades opera como medida transitoria cuando todavía no existen elementos suficientes para fijar proporciones distintas. Cuando el material probatorio permite establecer el tiempo de convivencia de cada reclamante, la solución debe ser proporcional. Así lo confirman las sentencias C-1035 de 2008⁹⁴ y SU-108 de 2020⁹⁵. Solo cuando existe certeza plena sobre la convivencia concurrente procede un reconocimiento definitivo

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-334 de 2024.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-813 de 2013.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-538 de 2014.

⁹² Corte Constitucional, Sentencia T-847 de 2014.

⁹³ Corte Constitucional, Sentencia T-598 de 2017.

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1035 de 2008.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-108 de 2020.

por partes iguales, como ocurrió en la Sentencia T-553 de 2017⁹⁶. En todo caso, la decisión de fondo corresponde al juez competente, cuya idoneidad fue reiterada en la Sentencia T-033 de 2025⁹⁷. Esta lectura también es coherente con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, que no reconoce una preferencia automática del cónyuge sobre la compañera o el compañero permanente, sino que atiende a la convivencia efectiva⁹⁸. Esto permite ilustrar por qué la solución del pago provisional compartido no es arbitraria: protege el mínimo vital, respeta la competencia del juez natural y evita que la duración del proceso deje sin ingresos a quienes dependen de la prestación.

9.3 Criterios aplicables por la administración a los casos de concurrencia de reclamantes sobre una mesada pensional

70. Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte considera necesario reiterar y sistematizar los criterios que la jurisprudencia constitucional ya ha decantado para orientar la actuación de las entidades administradoras del sistema de seguridad social en los casos de concurrencia de reclamantes en una mesada pensional. Estos criterios buscan armonizar tres exigencias: la protección del mínimo vital de quienes reclaman la prestación, la estabilidad de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales y las garantías del debido proceso.

71. Para ese propósito, es necesario distinguir dos escenarios. El primero se presenta cuando ya existe un acto administrativo en firme que reconoció la prestación a una persona y, con posterioridad, comparece otro reclamante. El segundo ocurre cuando la controversia surge antes de que la entidad haya expedido el acto de reconocimiento. En ambos casos, la entidad debe actuar de manera diligente, motivada y respetuosa del juez natural, pero las medidas disponibles no son idénticas.

72. **Primer supuesto: existencia de un acto administrativo en firme que reconoció la prestación.** Cuando la entidad haya reconocido una sustitución pensional o una pensión de sobrevivientes mediante acto administrativo en firme y, después, otra persona alegue tener igual o mejor derecho, la

⁹⁶Corte Constitucional, Sentencia T-553 de 2017.

⁹⁷Corte Constitucional, Sentencia T-033 de 2025.

⁹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral: sentencias SL359-2021 (M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo), SL078-2024 y SL2441-2025.

administración no puede revocar, modificar ni suspender unilateralmente el reconocimiento previamente efectuado⁹⁹.

73. En estos eventos, la entidad debe respetar el debido proceso administrativo, la estabilidad de los actos que reconocen derechos subjetivos y la prohibición de revocar directamente actos particulares y concretos sin el consentimiento de su titular. Por esta razón, si concurre un segundo reclamante, la entidad deberá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir su propio acto. Mientras no exista una decisión judicial en contrario, debe garantizarse la continuidad del pago al beneficiario ya reconocido.

74. Lo anterior no autoriza a la entidad a permanecer pasiva frente al nuevo reclamante. Las controversias entre posibles beneficiarios pueden comprometer de manera directa el mínimo vital y la subsistencia de las personas involucradas. Por tanto, si la administración se limita a demandar su propio acto y espera la decisión judicial sin adoptar ninguna medida adicional, el segundo reclamante podría quedar injustificadamente desprotegido durante el trámite del proceso. Esto desconocería la perspectiva constitucional y los criterios que ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación en torno a estas situaciones.

75. Por esa razón, las entidades deben emplear en el marco de estas demandas de sus propios actos, los mecanismos jurídicos disponibles para evitar que la disputa sobre la titularidad de la prestación se traduzca en la afectación de los ingresos de quienes dependen de ella. Ese deber incluye adelantar una valoración probatoria seria y oportuna, permitir la intervención de los interesados, motivar sus decisiones y activar los instrumentos judiciales que permitan proteger provisionalmente a los posibles beneficiarios.

76. En particular, al acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la entidad deberá, cuando exista riesgo para el mínimo vital, solicitar de manera prioritaria las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰⁰. Entre esas medidas, podrá pedir que el juez ordene el pago provisional y compartido de la mesada entre quienes acrediten sumariamente la condición de posibles beneficiarios. Si

⁹⁹ Sin perjuicio de las excepciones reconocidas por la Sentencia SU-182 de 2019, que permiten la revocatoria unilateral del acto administrativo cuando la prestación fue obtenida de manera irregular o fraudulenta, siempre que existan elementos probatorios suficientes que acrediten dicha ilegalidad y la decisión no se funde en meras sospechas.

¹⁰⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 230, que enumera las medidas cautelares que puede decretar el juez de lo contencioso administrativo, incluidas las de carácter positivo dirigidas a impartir órdenes o reconocer una prestación de manera provisional mientras se decide el proceso.

todavía no existen elementos suficientes para fijar proporciones, la distribución podrá hacerse por partes iguales. Si las proporciones están razonablemente acreditadas, la medida podrá ajustarse a ese criterio. En todo caso, la distribución será provisional y quedará sometida a lo que decida el juez competente.

77. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la intervención del juez de tutela. Cuando este advierta que la controversia pone en riesgo derechos fundamentales, podrá adoptar medidas transitorias dirigidas a proteger el mínimo vital de las personas que reclaman la prestación, incluida la distribución provisional de la mesada mientras la jurisdicción competente decide de manera definitiva.

78. **Segundo supuesto: controversia antes de la expedición del acto administrativo.** Cuando la controversia sobre la titularidad de la prestación surja antes de que la entidad haya expedido el acto administrativo de reconocimiento y varias personas acrediten sumariamente la condición de posibles beneficiarias, la entidad no puede suspender indefinidamente el trámite ni negar de plano la prestación. En ese escenario, deberá adoptar una decisión provisional mediante acto administrativo debidamente motivado.

79. Esa decisión deberá ordenar el pago provisional compartido de la mesada entre quienes acrediten sumariamente su condición de posibles beneficiarios. La distribución será por partes iguales cuando no existan elementos suficientes para establecer proporciones distintas y será proporcional cuando el material probatorio permita hacerlo. La entidad deberá explicar las razones de la medida, identificar los elementos de prueba valorados, informar a los interesados y dejar claro que el pago no constituye reconocimiento definitivo del derecho ni prejuzga sobre la titularidad de la prestación.

80. La distribución provisional se mantendrá hasta que el juez competente resuelva de fondo la controversia. Además, quedará sujeta a las reliquidaciones o compensaciones que resulten legalmente procedentes conforme a la decisión judicial correspondiente, las cuales operarán hacia el futuro, contra las mesadas por causar, sin que haya lugar a repetición o reintegro de las sumas percibidas de buena fe al amparo de un acto cobijado por la presunción de legalidad.

81. Sobre estos criterios, la Corte considera necesario responder a una preocupación usual de las entidades: el riesgo de pagar a una persona que, al final del proceso, no sea reconocida como titular del derecho. Esa preocupación es relevante, pues se trata de recursos públicos o parafiscales. Sin embargo, el

pago provisional compartido no supone por sí mismo un detrimento patrimonial: la entidad no paga más del cien por ciento de la mesada que debe cubrir en todo caso; los recursos se entregan únicamente a quienes acreditan sumariamente la condición de posibles beneficiarios; y el pago queda sometido a la reliquidación que ordene el juez natural.

82. El verdadero riesgo fiscal se encuentra, por el contrario, en las soluciones alternativas. Si la entidad paga el cien por ciento a una sola persona y la jurisdicción concluye después que el derecho correspondía total o parcialmente a otra, deberá iniciar un proceso de recobro que puede ser costoso, incierto y, en muchos casos, inviable. Ello ocurre porque las mesadas recibidas al amparo de un acto cobijado por la presunción de legalidad están protegidas por el principio de buena fe y no son recuperables, salvo que se acredite mala fe del beneficiario¹⁰¹. El pago provisional compartido reduce desde el inicio la magnitud de un eventual recobro y, con ello, disminuye el riesgo de pérdida de recursos públicos.

83. En suma, la regla del pago provisional compartido armoniza tres exigencias constitucionales que suelen entrar en tensión: la protección del mínimo vital de las personas beneficiarias, que no puede quedar supeditada a la duración del proceso judicial; la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención del detrimento patrimonial, y el respeto por la competencia del juez natural para definir la titularidad definitiva del derecho.

84. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte procede a resolver el caso concreto.

10. Análisis del caso concreto

85. Con fundamento en las reglas expuestas, la Corte determinará si la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora *Diana* al revocar de oficio el acto administrativo que le había reconocido la sustitución pensional, sin su consentimiento y sin acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para ello, la Sala (i) recordará la condición en la que se encuentra la accionante; (ii) reconstruirá el reconocimiento y la posterior

¹⁰¹ Sobre la presunción de buena fe y la improcedencia de exigir la devolución de mesadas percibidas al amparo de un acto cobijado por la presunción de legalidad, salvo prueba de mala fe del beneficiario, ver Corte Constitucional, sentencias T-426 de 2018 y SU-182 de 2019. El caso resuelto en la Sentencia SU-108 de 2020 ilustra las dificultades de un recobro de esta naturaleza frente a personas mayores sin capacidad de pago.

revocatoria de la prestación; (iii) confrontará esa actuación con la prohibición de revocatoria directa; y (iv) determinará el remedio que corresponde.

86. **(i) Condición de la señora *Diana*.** En primer lugar, la señora *Diana* es titular de una protección constitucional reforzada. Según señaló en el escrito de tutela- que no fue desvirtuado por las entidades accionadas- la señora *Diana* tiene 84 años, se dedicó durante toda su vida a las labores del hogar, carece de ingresos propios y dependía económicamente de la pensión de su esposo. Además, conforme a la respuesta al auto de pruebas, allegada el 21 de mayo de 2026¹⁰², a las declaraciones extraprocesales de sus hijos rendidas el 19 y 20 de mayo de 2026¹⁰³, a la historia clínica del 17 de diciembre de 2025¹⁰⁴ y a los estudios Doppler venosos de miembros inferiores del 8 de octubre de 2025 y del 6 de enero de 2026¹⁰⁵, se acreditó que la señora *Diana* presenta hipotiroidismo, psoriasis, flebitis, insuficiencia venosa crónica, venas varicosas de miembros inferiores con úlcera e inflamación, insuficiencia venosa superficial bilateral, insuficiencia venosa profunda izquierda, várices epifasciales, reticulares y telangiectasias bilaterales, adenomegalias inguinales de tipo inflamatorio, quiste de Baker complicado en rodilla izquierda, pérdida del 70% de la visión en el ojo izquierdo y pérdida de movilidad completa del hombro. Lo anterior le genera movilidad reducida y dependencia de terceros para sus actividades cotidianas. En consecuencia, la sustitución pensional revocada no constituía para ella una mera expectativa económica, sino su única fuente de subsistencia, cuya suspensión compromete de manera directa su mínimo vital y su salud.

87. En segundo lugar, la accionante es una mujer mayor en situación de dependencia económica. En efecto, de acuerdo con las declaraciones extraprocesales de sus hijos rendidas el 19 y 20 de mayo de 2026¹⁰⁶ la señora *Diana* nunca desempeñó un trabajo remunerado ni percibió ingresos propios. En ese contexto, el análisis de su situación debe incorporar un enfoque de género, pues su condición de vulnerabilidad se encuentra estrechamente relacionada con la distribución tradicional de los roles al interior del hogar. Durante su vida marital, la accionante se dedicó al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, circunstancia que limitó sus posibilidades de acceder al mercado laboral, cotizar al sistema de seguridad social y consolidar una pensión de vejez

¹⁰² Expediente Digital, archivo “21052026 - MEM CORTE CONSTITUCIONAL (2).pdf”, p. 1-3.

¹⁰³ Expediente Digital, archivo “Anexo (2).pdf”, declaraciones extraprocesales de *Pedro*, *Fabiola* y *Daniela*, pp. 2-6.

¹⁰⁴ Ibid., p. 9

¹⁰⁵ Ibid., p. 7, 8, 10.

¹⁰⁶ Expediente digital, archivo “4.3Correo21May-26 *Diana*.pdf”, declaraciones extraprocesales de *Pedro* (p. 8), *Fabiola* (p. 10) y *Daniela* (p. 12).

propia. Como consecuencia, su subsistencia pasó a depender de la pensión reconocida a su cónyuge¹⁰⁷.

88. **(ii) Reconocimiento de la prestación por parte de la Secretaría.** Esta entidad reconoció la sustitución pensional a favor de la accionante mediante la Resolución No. DOSQUPENRES2025-0000010 del 7 de marzo de 2025, acto que quedó en firme al no haber sido recurrido¹⁰⁸. Con posterioridad, al advertir que la señora *Elvira* había radicado una solicitud en calidad de presunta compañera permanente del causante, la entidad revocó de oficio ese reconocimiento mediante la Resolución No. 439 del 28 de marzo de 2025, confirmada por la Resolución No. 552 del 16 de mayo de 2025. Lo hizo sin obtener el consentimiento previo, expreso y escrito de la titular del derecho y sin acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el único fundamento de la controversia surgida entre las dos reclamantes¹⁰⁹.

89. Conviene precisar la cronología en la que se desarrolló esa actuación. La resolución que reconoció la prestación a la accionante fue proferida el 7 de marzo de 2025 y solo con posterioridad, mediante la Resolución 439 del 28 de marzo de 2025, la entidad la revocó. No obstante, del expediente se desprende que la controversia entre las posibles beneficiarias pudo ser conocida por la entidad desde antes de expedir ambos actos administrativos. En efecto, en agosto de 2024 la Secretaría de Educación Departamental de Risaralda publicó dos avisos que daban cuenta de la reclamación presentada por la señora *Elvira* en calidad de compañera permanente supérstite de *Enrique*¹¹⁰. En consecuencia, la entidad no se enfrentó a un hecho sobreviniente, sino a una controversia preexistente que debía tener en cuenta al momento de decidir sobre el reconocimiento de la prestación. En ese contexto, antes de proferir el acto administrativo que concedía la prestación, le correspondía adoptar una decisión provisional que garantizara los derechos de ambas reclamantes.

90. Debe advertirse que dichos avisos y la solicitud de la segunda reclamante se surtieron ante la Secretaría de Educación Departamental de Risaralda y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Regional Risaralda, mientras que el reconocimiento y la revocatoria fueron adoptados por la

¹⁰⁷ Expediente digital, archivo “4.3Correo21May-26 *Diana*.pdf”, declaraciones extraprocesales de *Pedro* (p. 8), *Fabiola* (p. 10) y *Daniela* (p. 12).

¹⁰⁸ Expediente digital, Resolución No. DOSQUPENRES2025-0000010 del 7 de marzo de 2025, mediante la cual la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas reconoció la sustitución pensional a favor de *Diana*.

¹⁰⁹ Expediente digital, Resoluciones No. 439 del 28 de marzo de 2025 y No. 552 del 16 de mayo de 2025, mediante las cuales la Secretaría revocó y confirmó la revocatoria del reconocimiento pensional.

¹¹⁰ Expediente digital, archivo “4.1Correo20May-26 *ELVIRA*.pdf”, pp. 64 y 65.

Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas, en su condición de entidad territorial certificada competente. Empero, esta circunstancia no significa que la Secretaría accionada no haya incurrido en una negligencia: como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional¹¹¹, la entidad tenía el deber de conocer la información y no podía trasladar a la beneficiaria los efectos de su propia gestión ni de la falta de una debida integración de los interesados en el trámite administrativo.

91. **(iii) Análisis de la revocatoria directa.** La entidad accionada, al revocar unilateralmente la Resolución del 7 de marzo de 2025, desconoció la prohibición contenida en el artículo 97 del CPACA, la Ley 797 de 2003 y la jurisprudencia constitucional reiterada. La Resolución del 7 de marzo de 2025 otorgó una prestación económica por medio de un acto administrativo, de modo que, en principio, esta decisión no podía ser revocada sin su consentimiento.

92. Además, ninguna de las excepciones que la jurisprudencia admite resulta aplicable a este caso: no se trataba de un acto ficto o presunto, ni se acreditó -ni siquiera se alegó- que el reconocimiento se hubiera obtenido mediante documentación falsa o a través de una conducta tipificada como delito. En cambio, la entidad se limitó a constatar la aparición de otra posible beneficiaria.

93. Como se explicó en las consideraciones de esta sentencia, la sola controversia entre reclamantes no habilita la revocatoria unilateral del acto que ya reconoció el derecho. Si la Secretaría tenía dudas sobre la titularidad, su deber era mantener el pago de la prestación y acudir a la jurisdicción competente para demandar su propio acto, sin trasladar a la accionante la carga de litigar para conservar lo que ya le había sido reconocido.

94. Por esta razón se concluye que la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora *Diana*. En efecto, la entidad (i) revocó el acto administrativo mediante el cual se había reconocido la sustitución pensional sin contar con el consentimiento previo, expreso y escrito de la beneficiaria, y sin acudir a la jurisdicción competente para controvertir la legalidad del acto; y (ii) al adoptar dicha decisión, omitió considerar las consecuencias que la suspensión de la prestación tendría sobre el mínimo vital de la señora *Diana* y de la señora *Elvira*. En este escenario, a la entidad le correspondía acudir ante la jurisdicción competente para demandar su propio acto y solicitar, si lo estimaba necesario, las medidas cautelares orientadas a

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2004.

proteger los derechos de las personas involucradas mientras se resolvía de fondo la controversia.

95. **(iv) Remedio constitucional.** la Corte constata que subsiste una controversia real y jurídicamente relevante sobre la titularidad definitiva de la prestación relacionada con la sustitución pensional del señor *Enrique*. En efecto, la señora *Elvira*, quien también reclama derechos sobre la sustitución pensional, aportó elementos de prueba que, en principio, permiten inferir que convivió con el señor *Enrique*. Adicionalmente, obra en el expediente información que indica que la señora *Elvira* también se encuentra en una situación de vulnerabilidad que merece consideración por parte del juez constitucional.

96. En efecto, la señora *Elvira*, de 54 años para la fecha del auto de pruebas del 12 de mayo de 2026, alega que convivió con el causante, en calidad de compañera permanente, por un periodo que -conforme a las fechas que ella misma indica- equivale aproximadamente a 27 años y 8 meses¹¹². Según la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la señora *Elvira*, dicha convivencia habría iniciado el 10 de septiembre de 1996 y se habría extendido hasta el 26 de mayo de 2024, fecha del fallecimiento del señor *Enrique*; además, se habría desarrollado, principalmente, en un inmueble ubicado en Pereira y en un establecimiento de comercio en Pereira¹¹³. Esa afirmación fue acreditada sumariamente mediante los siguientes elementos: (i) copia de la cédula de ciudadanía y del registro civil de nacimiento de la señora *Elvira*, en los que consta su identificación y fecha de nacimiento¹¹⁴; (ii) declaración extraprocesal rendida por la propia señora *Elvira* ante la Notaría Cuarta del Círculo de Pereira, declaración n.º 2048 del 13 de julio de 2024, en la que manifestó que fue compañera permanente del causante desde el 10 de septiembre de 1996 hasta el 26 de mayo de 2024 y que compartieron techo, lecho y mesa¹¹⁵; (iii) declaración extraprocesal de María Gloria López Buitrago, declaración n.º 2049 del 13 de julio de 2024, quien afirmó conocer a la pareja desde hacía más de 30 años y sostuvo que los señores *Elvira* y *Enrique* fueron compañeros permanentes durante 29 años¹¹⁶; (iv) declaración extraprocesal de Guillermo García Tamayo, declaración n.º 2050 del 13 de julio de 2024, en sentido coincidente sobre el conocimiento de la pareja y la convivencia

¹¹² Expediente digital, archivo “RESPUESTA REQUEMIENTO ACCION DE TUTELA EN REVISION (1).pdf”, p. 52-54.

¹¹³ Ibid., p. 10-14.

¹¹⁴ Ibid., p. 52-54.

¹¹⁵ Ibid., p. 57.

¹¹⁶ Ibid., p. 59.

alegada¹¹⁷; (v) la solicitud de sustitución pensional presentada ante la Secretaría de Educación Departamental, en la que se reiteran los hechos de convivencia, apoyo económico y proyecto de vida común¹¹⁸; (vi) los avisos publicados el 2 y el 16 de agosto de 2024 por la Secretaría de Educación Departamental y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Regional Risaralda, en los que se informó que la señora *Elvira* se presentó en calidad de compañera permanente para reclamar la sustitución pensional¹¹⁹; y (vii) cartas, tarjetas manuscritas y registros fotográficos aportados como soportes de la relación afectiva alegada¹²⁰.

97. Asimismo, en la respuesta al auto de pruebas del 12 de mayo de 2026, la apoderada de la señora *Elvira* informó que esta no cuenta con ingresos propios ni actividad laboral, depende económicamente de su hija *Andrea* y reside con ella, no recibe pensión, subsidios, ayudas gubernamentales ni ingresos de otra fuente, y no reportó diagnósticos o afectaciones de salud específicas¹²¹. También señaló que la señora *Elvira* tuvo un establecimiento de comercio, que habría constituido su principal fuente de sustento, pero que fue cerrado por dificultades económicas y disminución de ventas; según el certificado de la Cámara de Comercio de Pereira, la matrícula fue cancelada el 18 de diciembre de 2025¹²². Finalmente, para sustentar su reclamación, aportó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho radicada el 18 de diciembre de 2025, los soportes allegados con esa demanda, el auto interlocutorio n.º 134/2026 del 2 de marzo de 2026, mediante el cual el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pereira admitió la demanda dentro del radicado 66001-33-33-004-2025-00356-00, y la copia de la matrícula mercantil cancelada del establecimiento referido¹²³.

98. Por tanto, ante la situación de vulnerabilidad de las reclamantes y el riesgo de configuración de un perjuicio irremediable derivado de la suspensión de la mesada pensional, la Corte, en ejercicio de sus facultades como juez constitucional para adoptar medidas inmediatas de protección, dispondrá las medidas transitorias necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales mientras se define la titularidad definitiva de la prestación.

¹¹⁷ Ibid., p. 61.

¹¹⁸ Ibid., p. 41-48.

¹¹⁹ Ibid., p. 63-64.

¹²⁰ Ibid., p. 68-155.

¹²¹ Ibid., p. 2-3 y 164-166.

¹²² Ibid., p. 3 y 234-236.

¹²³ Ibid., p. 5-33 y 231-236.

99. Por esta razón, se dejarán sin efectos las Resoluciones No. 439 del 28 de marzo de 2025 y No. 552 del 16 de mayo de 2025 y, como medida transitoria, se aplicará, a partir de la notificación de la presente sentencia, la regla del pago provisional compartido fijada en esta providencia. Por tanto, se ordenará a la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas que distribuya la sustitución pensional en partes iguales –50% a la señora *Diana* y 50% a la señora *Elvira*–, y que pague a la accionante las mesadas causadas y no prescritas desde la fecha en que se suspendió el pago.

100. Esta distribución no constituye prejuzgamiento ni reconocimiento definitivo; queda sujeta a lo que resuelva la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la titularidad y, en su caso, el porcentaje proporcional que corresponda a cada beneficiaria conforme al artículo 47 de la Ley 100 de 1993. De este modo se evita el perjuicio irremediable sobre el mínimo vital tanto de la accionante como de la señora *Elvira* –quien acreditó sumariamente una posible convivencia– y, además, se respeta la competencia del juez natural para dirimir la controversia de fondo.

101. Aunque las dos interesadas indicaron sus tiempos de convivencia con el causante, ese dato no es suficiente para aplicar la regla del pago proporcional al tiempo de convivencia, dado que el tiempo de convivencia mencionado por la señora *Elvira* es disputado por la señora *Diana* y, por consiguiente, es objeto de la controversia de fondo que le corresponde resolver al juez natural.

102. Por último, debe precisarse el alcance de esta medida. Como se señaló, en esta sentencia se dejarán sin efecto las Resoluciones 439 y 552 de 2025. Por esta razón, la resolución de reconocimiento inicial del 7 de marzo de 2025 recupera plenamente su eficacia y, con ella, el derecho de la accionante al pago de la prestación. Por consiguiente, en aras de respetar la firmeza del acto administrativo de reconocimiento pensional y el derecho adquirido por la actora, se ordenará el pago de la totalidad (100%) de las mesadas causadas y no prescritas a favor de la accionante desde la fecha en que se suspendió el pago y hasta la notificación de esta providencia.

103. Por la misma razón, en el evento de que el proceso judicial que define de manera definitiva la titularidad y los porcentajes de la prestación termine sin decisión de fondo sobre la titularidad del derecho –por desistimiento, perención o cualquier otra forma anormal de terminación del proceso–, se ordenará que se restablezca el pago completo de la prestación a favor de la señora *Diana*, en su

condición de única beneficiaria reconocida mediante acto administrativo en firme.

104. Así, la distribución provisional por partes iguales, aplicable a futuro, que aquí se ordena no constituye una revocatoria parcial del acto de reconocimiento –vedada a la administración–, sino una medida transitoria de origen constitucional, adoptada por el juez de tutela para conjurar el perjuicio irremediable y proteger también a la señora *Elvira*, quien, sin haber sido accionante, comparece como tercera con interés legítimo y se encuentra en una situación de vulnerabilidad que debe ser considerada por el juez de tutela. En consecuencia, esta modulación transitoria de los efectos de un acto en firme, que solo el juez constitucional puede disponer, en modo alguno habilita a las entidades administrativas para reducir, suspender o redistribuir mesadas de oficio.

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 14 de octubre de 2025 por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, que revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, **AMPARAR** de manera transitoria los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora *Diana*, en los términos y por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones No. 439 del 28 de marzo de 2025 y No. 552 del 16 de mayo de 2025, proferidas por la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas, mediante las cuales se revocó y confirmó la revocatoria del reconocimiento de la sustitución pensional.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, profiera un nuevo acto administrativo mediante el cual disponga el pago provisional de la sustitución pensional derivada del fallecimiento del señor *Enrique*, distribuyéndola así: (a) a favor de la señora *Diana*, en su condición de cónyuge supérstite del causante, el cincuenta por ciento (50%) de la mesada pensional; y (b) a favor de la señora *Elvira*, en su condición de presunta compañera permanente del causante, el

cincuenta por ciento (50%) restante. Asimismo, la entidad deberá reconocer y pagar a la señora *Diana*, en su condición de beneficiaria reconocida mediante acto administrativo en firme, la totalidad (100%) de las mesadas causadas y no prescritas desde la fecha en que se suspendió el pago y hasta la notificación de esta providencia; a partir de esa notificación, regirá hacia el futuro la distribución por partes iguales (50% y 50%) antes dispuesta. Las sumas percibidas de buena fe no serán objeto de repetición y las compensaciones a que haya lugar operarán únicamente contra las mesadas futuras. El pago material se efectuará a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, administrado por la Fiduprevisora S.A., a más tardar en el período de nómina inmediatamente siguiente a la expedición del nuevo acto administrativo. Esta orden se mantendrá vigente como medida transitoria hasta que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo resuelva de manera definitiva la controversia sobre la titularidad y, en su caso, el porcentaje proporcional que corresponda a cada beneficiaria. En el evento de que el proceso judicial termine sin decisión de fondo sobre la titularidad -por desistimiento, perención o cualquier otra forma de terminación anormal-, se restablecerá el pago de la totalidad (100%) de la prestación a favor de la señora *Diana*, en su condición de beneficiaria reconocida mediante acto administrativo en firme.

CUARTO. ORDENAR a la Fiduprevisora S.A., como administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que tramite y efectúe el pago provisional de la sustitución pensional en los términos del nuevo acto administrativo que profiera la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas, a más tardar en el período de nómina inmediatamente siguiente a su expedición.

QUINTO. EXHORTAR a la Secretaría de Educación del Municipio de Dosquebradas para que, en adelante:

(i) Cuando la controversia sobre la titularidad de una sustitución pensional o pensión de sobrevivientes exista antes de la expedición del acto administrativo de reconocimiento y dos o más personas acrediten sumariamente su condición de posibles beneficiarias, no suspenda indefinidamente el trámite ni niegue de plano la prestación. En su lugar, adopte una decisión provisional, mediante acto administrativo debidamente motivado, en la que disponga el reconocimiento y pago provisional compartido de la mesada entre quienes acrediten sumariamente su condición de beneficiarios, mientras la jurisdicción competente resuelve la controversia.

(ii) Cuando, con posterioridad al reconocimiento de una sustitución pensional o pensión de sobrevivientes, se presente un segundo reclamante, se abstenga de revocar, modificar o suspender unilateralmente el acto administrativo de reconocimiento. En ese evento, deberá acudir a la jurisdicción competente para que defina la controversia y, cuando exista riesgo para el mínimo vital de las personas involucradas, solicitar el decreto de las medidas cautelares que resulten procedentes para disponer la distribución provisional de la prestación entre quienes acrediten sumariamente su vínculo, de conformidad con las reglas fijadas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que, en el ámbito de sus competencias, valoren la conveniencia de regular la actuación de las entidades del sistema de seguridad social ante la concurrencia de reclamantes de una misma prestación pensional mientras la jurisdicción competente define la titularidad, conforme a lo advertido en la parte motiva de esta providencia. En el mismo sentido, por la Secretaría General, **COMUNICAR** esta sentencia al Ministerio del Trabajo, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) y a la Fiduprevisora S.A., para la difusión de los criterios fijados.

SÉPTIMO. ADVERTIR a la señora *Diana* y a la señora *Elvira* que la definición sobre la titularidad de la sustitución pensional y el eventual reparto proporcional de la prestación corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en curso, a cuyo resultado quedará supeditado el pago definitivo dispuesto en esta providencia.

OCTAVO. Por la Secretaría General, **COMUNICAR** esta sentencia al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pereira, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el n.º 66001-33-33-004-2025-00356-00, para lo de su competencia y con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre la prestación aquí discutida.

NOVENO. Por la Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General