

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-336/24

VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL-Permite determinar si la persona tiene derecho a la sustitución pensional para garantizar derechos fundamentales a la vida digna, seguridad social y mínimo vital

(...) la accionada realizó una valoración defectuosa de los elementos probatorios con que contaba al momento de tomar una decisión y omitió un hecho que emergía claramente de ellos, como lo era que el accionante se encuentra pensionado por invalidez desde el 1 de enero de 1985... si el (la accionada) hubiera valorado detenidamente las pruebas que obran en el expediente administrativo de la solicitud de sustitución pensional... no habría negado la solicitud de sustitución pensional bajo el argumento formalista de que el accionante sólo podía aportar como prueba de su pérdida de capacidad laboral de por lo menos el 50%, un dictamen expedido por la EPS o Junta Regional de Calificación de Invalidez.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Inexistencia para el caso

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL-Procedencia excepcional a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas en circunstancias de debilidad manifiesta

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Alcance y contenido

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Objeto

DERECHO A LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL-Naturaleza y finalidad

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

DEBIDA DILIGENCIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Aplicación en el cumplimiento de sus funciones

(...) las autoridades públicas tienen el deber constitucional de ejercer sus competencias con absoluto respeto de la dignidad humana y en función de garantizar los derechos y libertades

de las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Se trata, en fin, de un deber constitucional de debida diligencia cuyo incumplimiento puede vulnerar o amenazar, según el caso, los derechos y libertades cuya protección o materialización pretenden las personas que acuden ante las autoridades administrativas.

PENSION DE SOBREVIVIENTES Y PENSION DE INVALIDEZ-Son compatibles

(...) las pensiones de sobrevivencia y las de invalidez son compatibles, dado que protegen a la persona de la materialización de riesgos diferentes y que no existe ninguna normatividad que las haga excluyentes entre sí.

DERECHO DE ALIMENTOS-Deber de solidaridad familiar frente a personas en situación de discapacidad

(...) el derecho de alimentos, como manifestación de la solidaridad entre los miembros de la familia y prerrogativa dirigida a preservar la vida en condiciones dignas del alimentario, tiene un rol preponderante en la materialización de la autonomía de las personas en situación de discapacidad. Lo anterior, debido a que el desarrollo de su proyecto de vida y el ejercicio de su autonomía decisional tiene como presupuesto el apoyo familiar que le permita contar con lo indispensable para su subsistencia.

DEPENDENCIA ECONOMICA DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD COMO BENEFICIARIO DE LA PENSION DE SOBREVIVIENTES-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL DE HIJO EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Orden de reconocer 100% de la sustitución pensional a favor de hijo en situación de discapacidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Sexta de Revisión-

Sentencia T-336 de 2024

Revisión del fallo de tutela proferido dentro del proceso de tutela promovido por Ignacio

contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), el Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá, y el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá.

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión: La Sala Sexta de Revisión amparó los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de Ignacio y, en consecuencia, ordenó al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) que le reconozca el derecho a la sustitución pensional. Para ello, previa revocatoria de las decisiones administrativas mediante las cuales había decidido negativamente la petición, el FONCEP deberá emitir un nuevo acto administrativo en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta decisión, mediante el cual conceda el reconocimiento y pago de la sustitución pensional.

Al decidir sobre la revisión del fallo proferido el 21 de septiembre de 2023 por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C. dentro del proceso de tutela de la referencia, esta corporación encontró que el FONCEP vulneró los derechos fundamentales del accionante a la seguridad social y al mínimo vital, en la medida en que le negó el acceso a la sustitución pensional como hijo inválido, a pesar de haber acreditado su condición de invalidez y la dependencia económica de la madre fallecida. Más aún, la Sala reprochó al FONCEP que hubiera afirmado que no estaba probada esta condición, al tiempo que alegaba que su pensión por invalidez de carácter permanente desacreditaba la situación de dependencia económica. En consecuencia, la Sala resolvió revocar la sentencia de instancia, en cuanto esta había considerado que el amparo era improcedente.

Finalmente, la Sala constató que la administradora de fondos pensionales había faltado a su deber de diligencia al no haber desplegado los medios necesarios para verificar los requisitos para el reconocimiento de la sustitución pensional y, por el contrario, haber obviado una adecuada valoración de las pruebas.

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo de tutela dictado el 21 de septiembre de 2023 por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., dentro del trámite de tutela de la referencia y profiere sentencia en los siguientes términos:

Aclaración previa

Comoquiera que en el presente caso se expone información médica y familiar del accionante, la Sala advierte que, como medida de protección a su intimidad, los nombres de las personas asociadas a este caso serán cambiados por nombres ficticios en el ejemplar de la providencia que se publique en la página Web de la Corte Constitucional.

ANTECEDENTES

1. 1. Solicitud de tutela. El señor Ignacio presentó tutela contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (en adelante FONCEP), el Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá, y el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, al habersele negado el derecho a la sustitución pensional de su madre, la señora Ingrid.

Hechos relevantes del proceso de solicitud de sustitución pensional

2. El 27 de septiembre de 2021 el señor Ignacio solicitó al FONCEP que reconociera su derecho a la sustitución de la pensión de vejez de su madre, la señora Ingrid, quien había fallecido el 19 de septiembre de 2021. Alegó que este derecho le correspondía, por tratarse de una persona con “discapacidad múltiple”.

3. El 30 de septiembre de 2021, el FONCEP le respondió al accionante que era necesario que allegara (i) certificación auténtica del Registro Civil de Nacimiento; (ii) certificado de pérdida de capacidad laboral expedido por la EPS a la cual se encuentra afiliado o por la Junta Regional de Invalidez, en la cual se indique fecha de estructuración, porcentaje de pérdida de capacidad laboral y si requiere o no de apoyo de terceros en caso de enfermedad mental, y

(iii) declaración extra-juicio presentada ante notario y en el evento de que no exista notaría, ante el alcalde del municipio, en la cual constara que dependía económicamente de la causante.

4. El 6 de octubre de 2021 el accionante presentó ante el FONCEP copia del acta de declaración juramentada con fines extraprocesales rendida el 4 de octubre de 2021, en la que declaró “que dependía económicamente de [su madre] para su sostenimiento y mantenimiento de la casa y también para sobrevivir con mi discapacidad múltiple permanente”, así como copia de una carta en la que manifiesta que se halla incluido en el registro de caracterización de personas discapacitadas y que “por este medio pueden tomar la certificación de pérdida de capacidad laboral”.

5. El 16 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo le remitió una comunicación a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, en la que dio cuenta de la atención prestada al accionante y de las preocupaciones que este manifestó ante dicha entidad. Así mismo, aseguró que “es evidente que el solicitante es una persona carente de movilidad y comunicación que le hace difícil darse a entender.”

6. El 7 de diciembre de 2021, a través de la Resolución SPE-GDP No. 0001927, el FONCEP negó la solicitud de sustitución pensional realizada por Ignacio al considerar en primer lugar, que como resultado de la investigación administrativa adelantada por parte del FONCEP, esa entidad elaboró el Informe de campo No. 051 de 2 de noviembre de 2020, en el cual concluyó lo siguiente:

Teniendo en cuenta los documentos radicados por el solicitante y existentes en el expediente pensional, las actividades de verificación en el vecindario de la causante, validaciones en los registros del Sistema de Seguridad Social (el peticionario le fue reconocida pensión de invalidez en 1985) y otras verificaciones en sitios web, nos permite inferir razonablemente que, NO EXISTIÓ DEPENDENCIA ECONÓMICA ENTRE CAUSANTE Y SOLICITANTE, de acuerdo a los resultados y observaciones relacionadas con antelación. (Énfasis agregado).

7. En segundo lugar, el FONCEP aseveró que el señor Ignacio no probó “su condición de invalidez” con las constancias que aportó y que fueron expedidas por la NUEVA EPS, pues estas no reúnen los requisitos necesarios para tal propósito.

8. Para respaldar su negativa, el FONCEP sostuvo, por un lado, que el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece que podrán ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes los hijos con discapacidad si estos dependían económicamente del causante y, por otro lado, que en los casos de discapacidad, los solicitantes deben probar lo siguiente:

en caso de estar afiliado a una EPS, se requiere evaluación de la Junta Médica de Invalidez de la EPS y para el caso de no ser afiliado a una EPS, deberá ser evaluado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez que corresponda, para lo cual dicha circunstancia la comunicará al Fondo, aportando original o copia auténtica del dictamen médico expedido, en el que conste el grado de pérdida de la capacidad laboral, la fecha en la que se estructuró la causa invalidante y si requiere medios de apoyo y/o curador, en caso de enfermedad mental, junto con la constancia de ejecutoria del mismo.

9. El 13 de diciembre de 2021 el accionante presentó un recurso de reposición en contra de dicha decisión, en el que argumentó: (i) que la declaración extra-juicio juramentada que aportó al proceso administrativo es válida como prueba y no requiere ratificación, de modo que la verificación que hizo FONCEP en el vecindario no debe ser tenida en cuenta y la investigación de campo No. 051 de 2 de noviembre de 2020 debe anularse; (ii) que la pensión de invalidez que percibe no es fundamento para negarle el derecho a ser beneficiario de una pensión de vejez, y (iii) que la discapacidad múltiple está debidamente certificada.

10. El 24 de enero de 2022 el accionante allegó ante el FONCEP un certificado de discapacidad expedido por el Ministerio de Salud, en el que la IPS Terapéutica Integral SAS aseguró el 22 de enero de 2022 que el señor Ignacio sufre una discapacidad física, auditiva y múltiple, que le genera un nivel global de dificultad en el desempeño del 67,99 %.

11. El 16 de febrero de 2022 radicó una constancia expedida el 9 de febrero de 2022 por Colpensiones, en la que se indica que:

[e]n atención al trámite de Determinación de la Pérdida de Capacidad Laboral u Ocupacional o Revisión del Estado de Invalidez iniciado, nos permitimos informarle que, una vez efectuada la revisión documental, se evidenció que actualmente no es posible continuar con la calificación de pérdida de capacidad laboral u ocupacional, por una de las siguientes razones: [n]o es revisable por su edad y/o por presentar una condición de salud no recuperable. Mantiene su condición de invalidez.

12. El 18 de febrero de 2022, mediante la Resolución SPE-GDP No.000164, el FONCEP resolvió el recurso de reposición confirmando su decisión negativa, al considerar que, del informe investigativo realizado por la entidad, se evidencia lo siguiente frente al accionante: (i) que no allegó copia de calificación de pérdida de capacidad laboral y funcional; (ii) según las entrevistas realizadas a su sobrina, y la consulta de registros en el Sistema de Seguridad Social, el 1 de enero de 1985 le fue reconocida una pensión por invalidez por riesgo común, y además cuenta con el apoyo económico de su hijo, quien es comerciante; (iii) está afiliado a la Nueva EPS como cotizante; y (iv) no pertenece al mismo núcleo familiar de la causante de acuerdo con los registros del Sistema de Seguridad Social. De este modo, también concluyó que no existió dependencia económica entre la señora Ingrid y el accionante.

13. El 24 de marzo de 2022 el accionante presentó una acción de tutela contra el FONCEP en la que solicitó que se reconociera su derecho a sustituir el beneficio de la pensión de vejez de su madre, la señora Ingrid.

14. El 6 de abril de 2022 el Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá declaró improcedente dicha acción de tutela. Concluyó que la disputa sobre la asignación de la pensión le corresponde dirimirla al juez ordinario, y no al juez de tutela. Y que el accionante no acreditó ni siquiera sumariamente una grave afectación a sus derechos fundamentales por la falta de reconocimiento de la pensión de sobreviviente, particularmente la afectación a su mínimo vital. Tampoco argumentó por qué el medio judicial ordinario no resulta idóneo y eficaz.

15. El accionante impugnó la decisión de instancia señalando la afectación a su mínimo vital que representa la negación del reconocimiento de la sustitución de la pensión de su madre.

16. El 24 de mayo de 2022, el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá confirmó la decisión del juez de instancia. Reiteró que el juez ordinario es el competente para obtener la pensión de sobreviviente, y no el juez de tutela. Así mismo, que el accionante no acreditó una afectación al mínimo vital.

17. El 6 de junio de 2022 el accionante radicó una demanda ordinaria laboral. El 11 de julio de 2022, el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá la inadmitió. Dado que dicha demanda no fue subsanada, esta fue rechazada el 11 de agosto de 2022.

18. El 6 de septiembre de 2022 el accionante solicitó ante el FONCEP un nuevo estudio para el reconocimiento de la sustitución pensional y presentó nuevos documentos.

19. El 3 de octubre de 2022, el accionante presentó una demanda ejecutiva en contra del FONCEP, solicitando el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional. El 18 de abril de 2023, el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá negó el mandamiento de pago y archivó el proceso, al considerar que la pretensión alegada por el accionante corresponde a un proceso ordinario laboral, y no a un proceso ejecutivo, y además, que para lo pertinente requería de la representación de un abogado.

20. El 20 de febrero de 2023, el accionante allegó al FONCEP una copia del “Informe General del Dictamen (REVISION PENSION Decreto 758/1990)” emitida por la Gerencia Nacional de Atención al Pensionado del Seguro Social el 28 de septiembre de 2009. El documento contiene la siguiente información clínica: “Pensionado por invalidez con dictamen inicial diagnóstico hipoacusia neurosensorial bilateral severa. Depresión ansiosa y Fecha de Estructuración 17 de marzo de 1984. Posteriormente hace 9 años TCE con fractura frontoetmoidal deprimida y laceración y luxofractura bilateral de cadera, requirió RTC Derecha.”

21. En cuanto al diagnóstico motivo de la calificación se observa: “HIPOACUSIA NEUROSENSORIAL BILATERAL SEVERA DEPRESION ANSIOSA EN TRATAMIENTO SECUELAS PROLITRAUMATISMO, LUXOFRACTURA BILATERAL CADERAS, RTC DERECHA”.

22. Con respecto a los exámenes o diagnóstico e interconsultas pertinentes para calificar, el documento señala que en septiembre de 2009 se le realizó una valoración al accionante que arrojó lo siguiente:

1. 1. “[b]uenas condiciones generales gran dificultad para comunicación verbal.
2. 2. [T]rae Val. Reciente de Audiología, Psiquiatría, Neurología en estudio y tratamiento. Marcha con cojera derecha por acort.
3. 3. MID usa bastón. Aporta 7 folios.”

Las deficiencias se describen así:

DESCRIPCIÓN DEL DICTAMEN

Descripción de Deficiencias %

No.

DESCRIPCIÓN

ASIGNADO

Numeral – Decreto 758 / 90 y Acuerdo 258 / 67

1

Sordera completa de ambos oídos

50.00

Numeral 33

2

10.00

Numeral 312

PCL 60,00 % Fecha de estructuración de P.C.L 17-Mar-84

23. Así mismo, el documento pone de presente que “[p]ersiste estado clínico inicial agravado por TCE posterior a la invalidez determinada por el ISS.”

24. En el expediente administrativo constan igualmente 3 declaraciones extra-juicio rendidas ante la Notaría 67 de Bogotá el 8 de febrero de 2023. La primera de ellas, presentada por el

demandante, en la que asegura que él y sus hermanos Ana, José, Claudia, Blanca, Teresa, Pedro son hijos de la fallecida Ingrid y que para ese momento todos eran mayores de 25 años. Así mismo, que el accionante dependía para sus cuidados y gastos de manutención de su madre, por su estado de discapacidad múltiple.

25. Las otras dos declaraciones extra-juicio fueron rendidas por Georgina y Jaime, quienes aseguraron que conocieron de vista, trato y comunicación a la señora Ingrid desde hacía 50 y 10 años respectivamente. Y que, “por ese conocimiento personal y directo se me costa (sic) que al día del fallecimiento de la señora antes mencionado era de estado civil Soltera (Viudo), la señora [Ingrid] procre[ó] siete (7) hijos de nombres [Ana, José, Claudia, Blanca, Teresa, Pedro], todos en la actualidad mayores de 25 años de edad todos independientes y con sus plenas facultades físicas y mentales y yo Ignacio, quien dependía de ella para mis cuidados y gastos de manutención por mi estado de discapacidad múltiple.”

26. El 23 de marzo de 2023, mediante la Resolución SPE-GDP No. 000435, el FONCEP negó de nuevo la solicitud de sustitución pensional realizada por Ignacio, al señalar (i) que los documentos allegados por el accionante para “acreditar la condición de invalidez no corresponden a un Dictamen de pérdida de capacidad laboral”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.38 del Decreto 1072 de 2015, puesto que “la normativa estipula los actores llamados a realizar la calificación de pérdida de la capacidad laboral. Así, dicha obligación recae en el Instituto de Seguros Sociales, hoy Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, en las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, en las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y en las Entidades Promotoras de Salud EPS. En consecuencia, el interesado debe agotar el trámite respectivo ante las entidades que el legislador dispuso para tal fin, o acudir directamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por su parte y de manera independiente, pues en todo caso, la carga de la prueba se encuentra en cabeza del solicitante.”

27. En segundo lugar, estableció que no existió dependencia económica entre la señora Ingrid y el accionante, teniendo en cuenta que la entidad adelantó una investigación administrativa, la cual se encuentra contenida en el Informe de campo No. 051 de fecha 02 de noviembre de 2020, y a partir del cual concluyó: “[t]eniendo en cuenta los documentos radicados por el solicitante y existentes en el expediente pensional, las actividades de verificación en el vecindario de la causante, validaciones en los registros del Sistema de

Seguridad Social (el peticionario le fue reconocida pensión de invalidez en 1985) y otras verificaciones en sitios web, nos permite inferir razonablemente que, NO EXISTIÓ DEPENDENCIA ECONÓMICA ENTRE CAUSANTE Y SOLICITANTE, de acuerdo a los resultados y observaciones relacionadas con antelación”.

28. Así mismo, la resolución indicó que de la consulta en el sistema RUAF-SISPRO del Min Salud y la página de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda, se evidencia que el accionante se encuentra pensionado por invalidez por riesgo común, con la Resolución No. 1096 del 01 de enero de 1985 del ISS, hoy COLPENSIONES.

29. El 11 de abril de 2023 el accionante presentó un recurso de apelación contra dicha negativa del FONCEP. El 25 de abril de 2023, a través de la Resolución SPE-GDP No. 000608, el FONCEP declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por el accionante contra la Resolución No. 000435 que negó la solicitud de sustitución de pensión de sobreviviente, toda vez que el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 señala que este tipo de decisiones no son susceptibles de apelación.

2. Anulación del trámite de la solicitud inicial de tutela

30. El 3 de agosto de 2023 el accionante presentó acción de tutela en contra del FONCEP, el Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá.

31. El 3 de agosto de 2023 el Juzgado Treinta y Ocho Laboral del Circuito de Bogotá admitió la tutela y dispuso notificar a las accionadas para que se pronunciaran oportunamente. Estas respondieron en el sentido en que se expone a continuación:

32. El Juzgado 15 Laboral señaló que en el curso de la segunda instancia respetó los derechos fundamentales del accionante y, por lo tanto, solicitó su desvinculación del trámite; el Juzgado 19 Laboral solicitó la desvinculación de la tutela y reiteró las actuaciones realizadas en el marco del proceso ejecutivo laboral que adelantó el accionante en el despacho; el Juzgado 23 Laboral señaló que en el trámite del proceso ordinario laboral que adelantó el accionante respetó sus derechos fundamentales. Solicitó su desvinculación del trámite; el Juzgado 12 Municipal Pequeñas Causas Laborales indicó que en el curso de la

primera instancia de la tutela presentada por el accionante respetó sus derechos fundamentales. Por tanto, solicitó su desvinculación. Adjuntó el expediente.

33. Por su parte, el FONCEP señaló que la acción de tutela es improcedente pues no cumple con el requisito de subsidiariedad, dado que existe otro mecanismo de defensa ordinario al que debe recurrir el accionante para satisfacer su pretensión. También indicó que el accionante no argumentó siquiera sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales. No adjuntó el expediente con las solicitudes del accionante y las resoluciones de la entidad.

34. Decisión de primera instancia. El 14 de agosto de 2023, el Juzgado Treinta y Ocho Laboral del Circuito de Bogotá decidió denegar el amparo solicitado al considerar que el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para el logro de su pretensión, que es la interposición de una acción ordinaria ante un juez laboral a fin de que dirima si es procedente o no el reconocimiento de la pensión de sobreviviente. También señaló que en este caso no se evidencia un perjuicio irremediable, ni se acreditan circunstancias especiales a partir de las cuales se pueda deducir que someter las pretensiones del accionante a la jurisdicción ordinaria resulta para él en una carga excesiva.

35. Impugnación. El 15 de agosto de 2023 el accionante impugnó la decisión, argumentando que era una persona adulta mayor (62 años) con discapacidad múltiple (inscrita en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud), sujeto a medicamentos de por vida, que vivía solo y no tenía apoyo familiar. Adicionalmente, que se encontraba en una situación de vulnerabilidad pues pese a recibir un salario mínimo como reconocimiento de su pensión de invalidez, este monto no le alcanzaba para subsistir toda vez que (i) después de descuentos y retenciones recibía \$540,000 de la pensión, (ii) su madre era quien apoyaba su manutención, (iii) sus hermanos no lo dejan habitar la casa de su madre, y (iv) no puede instaurar una demanda porque primero debe ser declarado incapaz relativo. Igualmente, sostuvo que tiene una serie de deudas respecto del impuesto predial, el pago de servicios de luz, gas y agua. Así mismo, señaló que, según la jurisprudencia constitucional, el estudio de procedencia de una acción de tutela de un sujeto de especial protección constitucional, como una persona con discapacidad, se realiza bajo una óptica menos estricta. De este modo, indicó que en este caso se concretaba un perjuicio irremediable. También señaló que ha instaurado demandas ante jueces ordinarios, pero

ninguna ha avanzado satisfactoriamente.

36. Nulidad. El 6 de septiembre de 2023 el Tribunal Superior de Bogotá declaró la nulidad de lo actuado al considerar que la acción de tutela debió ser conocida en primera instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior, pues a esta autoridad le está asignada esta competencia, conforme lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015. Esto, en la medida en que algunas de las actuaciones que se censuran en la tutela tienen origen en los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá accionados. Por tanto, remitió el expediente a la Oficina de Reparto de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, para que sometiera a reparto el conocimiento en primera instancia de esta acción constitucional.

3. Trámite procesal y decisiones judiciales objeto de revisión

37. El 11 de septiembre de 2023 la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá admitió la acción de tutela y ordenó su notificación al FONCEP y a los juzgados accionados, que respondieron de la siguiente manera:

38. El Juzgado 15 Laboral señaló que en el curso de la segunda instancia de tutela respetó los derechos fundamentales del accionante y, por lo tanto, solicitó su desvinculación del trámite. Adicionalmente indicó que está prohibido legalmente la presentación de tutelas contra decisiones de tutelas.

39. El FONCEP señaló que la acción de tutela es improcedente pues no cumple con el requisito de subsidiariedad, dado que existe otro mecanismo de defensa ordinario al que debe recurrir el accionante para satisfacer su pretensión. También indicó que el accionante no argumentó siquiera sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales.

40. En el mismo sentido del FONCEP respondieron los Juzgados 19 y 23 Laborales del Circuito de Bogotá y el Juzgado 12 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, que estimaron que la tutela debía ser declarada improcedente al no haberse acreditado el requisito de subsidiariedad.

41. Sentencia de primera instancia. El 21 de septiembre de 2023, la Sala Laboral del Tribunal

Superior de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que este no es el mecanismo idóneo para el reconocimiento de lo pretendido, en la medida que existen otros medios para perseguir la obtención de un derecho prestacional como el aquí estimado, como lo es acudir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de la seguridad social. Así mismo, señaló que en el expediente no hay alguna prueba que advierta que, con ocasión de la presunta discapacidad alegada por el accionante, no le sea factible acudir al mecanismo procesal idóneo. Aunado a ello indicó que tampoco se encuentra acreditado un perjuicio irremediable o próximo a suceder, teniendo en cuenta que, de conformidad con los informes rendidos, el accionante es beneficiario de una pensión de invalidez.

42. Frente al accionar del FONCEP, adujo que no se acreditó ninguna irregularidad en el trámite para la solicitud de la pensión de sobreviviente. En relación con los juzgados 12 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y 15 Laboral del Circuito de Bogotá, -que conocieron de la acción de tutela antes de que el Tribunal Superior de Bogotá declarara la nulidad de lo actuado-, advirtió que no se configuró ninguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones de tutela. Respecto de los juzgados 19 y 23 Laboral del Circuito de Bogotá, señaló que en los procesos que ambos adelantaron en virtud de las acciones instauradas por el tutelante no se interpusieron recursos y por lo tanto estos se encuentran archivados.

43. El 22 de septiembre el accionante remitió un memorial reiterando sus pretensiones. El Tribunal no lo consideró como una impugnación. El 6 de octubre el accionante impugnó tardíamente la providencia de instancia, por lo que su alegación resultó extemporánea.

4. Actuaciones en sede de revisión

44. Auto de pruebas. Mediante auto del 1 de marzo de 2024, el magistrado sustanciador ofició al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones -FONCEP-, para que remitiera copia íntegra del expediente, incluyendo todos los documentos, peticiones, respuestas y antecedentes relacionados con los siguientes actos administrativos: (i) Resolución SPE-GDP No. 0001927 del 7 de diciembre de 2021 “Por la cual se niega una pensión de sobrevivientes”; (ii) Resolución SPE -GDP No. 000164 de 18 de febrero de 2022 “Por la cual se resuelve Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución SPE-GDP No.0001927 del 7 de diciembre de 2021”; (iii) Resolución SPE-GDP No.000435 de 23 de

marzo de 2023 “Por la cual se niega el reconocimiento de una Pensión de Sobrevivientes”; y (iv) Resolución SPE -GDP No. 000608 de 25 de abril de 2023 “Por la cual se declara improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución SPE – GDP N° 000435 del 23 de marzo de 2023”. Esto, en el marco del proceso administrativo adelantado por la entidad para dar respuesta a las solicitudes realizadas por el accionante, el señor Ignacio, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente de su madre, la señora Ingrid. Todos estos fueron debidamente allegados.

45. Además, en ese mismo auto, ofició al señor Ignacio, para que respondiera un cuestionario y adjuntara la documentación de soporte.

46. El 7 de marzo de 2024 se recibió respuesta del señor Ignacio, quien informó lo siguiente:

a. Que su estado de salud actual es crítico y limitante, ya que padece múltiples discapacidades, tanto físicas como mentales, que afectan su movilidad y desempeño en las labores básicas del día a día.

b. Que la enfermedad que sufre actualmente es la “cefalea postraumática denominada tinnitus que dificulta el funcionamiento correcto del cerebro para pensar.” Además, indicó que padece una discapacidad auditiva diagnosticada como hipoacusia neurosensorial profunda irreversible, que genera congestión comunicativa. También sostuvo que la discapacidad física le impide caminar correctamente y que esta es producto de un accidente de tránsito ocurrido en 1999, que generó la fractura de cadera, además de osteosíntesis y artrosis. Igualmente, indicó que sufre una enfermedad psiquiátrica que debe ser tratada con el medicamento Escitalopram de 10 mg.

c. Que la pensión por invalidez auditiva le fue concedida desde febrero 21 de 1985.

d. Que actualmente vive solo en la casa de su madre, que no tiene núcleo familiar desde que ella falleció y que no recibe ayudas de ninguna índole, de algún familiar o persona cercana.

e. Que no cuenta con una persona cuidadora puesto que no cuenta con los medios suficientes para ello, a pesar de necesitar ayuda.

f. Con respecto a los cuidados que le brindaba su madre, señaló que estos consistían en el apoyo psicológico y la compañía. Además, que cuando su madre vivía, ella le colaboraba con

los pagos de servicios de la casa, y que ahora no cuenta con los recursos para pagar el impuesto predial, del que adeuda 3 años, además de los servicios públicos que también se encuentran atrasados en el pago.

g. Que vive únicamente de su pensión de invalidez, la cual consiste en un (1) salario mínimo legal mensual vigente, pero que, debido a las deudas que se encuentra pagando, solamente recibe \$630.000 mensuales.

47. Por su parte, el FONCEP respondió que, en relación con las pruebas documentales aportadas por el accionante, ninguna acredita la condición de invalidez y dependencia económica respecto de la señora Ingrid, con el fin de acceder a la pensión de sobreviviente como hijo inválido.

48. En cuanto a la falta de prueba frente a la invalidez adujo que,

la discapacidad de una persona no conduce de manera directa a ser considerado inválido, de ahí la necesidad de que la autoridad competente para ello evalúe las condiciones de salud, el conjunto de patologías y de discapacidades si estas existieren con el fin de determinar a través del Dictamen de Pérdida de capacidad laboral el grado de afectación y de ahí extraer su condición de invalidez.

49. En suma, el FONCEP consideró que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.8.2.6 del Decreto 1833 de 2016 y el artículo 2.2.5.1.38 del Decreto 1072 de 2015, el estado de invalidez del beneficiario debe probarse mediante un dictamen, en el que debe constar el origen de la contingencia y la pérdida de capacidad laboral junto con su fecha de estructuración. Sin embargo, únicamente pretendió admitir como prueba válida para cumplir con este requisito, una certificación expedida por la EPS a la cual se encuentra afiliado o por la Junta Regional de Invalidez.

50. Con relación a la falta de prueba de la dependencia económica, el FONCEP señaló que “al señor [Ignacio] le fue reconocida pensión por Invalidez por riesgo común, el 01/01/1985 por Colpensiones y que conforme a la investigación administrativa realizada por el FONCEP, el señor (...) cuenta con el apoyo económico de su hijo, quien es comerciante.”

. CONSIDERACIONES

51. Competencia. La Corte Constitucional, a través de esta Sala de Revisión es competente para examinar el fallo de tutela proferido dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo previsto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del objeto de la tutela, problema jurídico y estructura de la decisión

52. En el escrito de tutela, el accionante centra sus pretensiones en el amparo de su derecho fundamental al mínimo vital, que según afirma se ha visto afectado por la imposibilidad de contar con los recursos provenientes de la sustitución de la pensión de jubilación de la que su madre disfrutó en vida. Para ello, realiza el recuento de las solicitudes y actuaciones que ha desplegado en aras de lograr la sustitución pensional. Así mismo, el señor Ignacio reprocha el contenido de las resoluciones emitidas por el FONCEP, a través de las cuales se le negó el reconocimiento de la prestación pensional.

53. Al analizar el expediente administrativo de su solicitud, la Sala encontró que el accionante le manifestó al FONCEP, que debía valorar las declaraciones extra-juicio presentadas como prueba de su dependencia económica. Además, que debía anular el Informe de campo No. 051 que, a partir de las actividades de verificación en el vecindario y otras en sitios web concluyó que no existió dependencia económica entre causante y solicitante y que sirvió de fundamento para los actos administrativos que le negaron la solicitud de sustitución pensional. Igualmente, insistió en que la pensión de invalidez no es una razón suficiente para negarle el derecho a la sustitución pensional.

54. La Sala advierte que, en el presente caso, el accionante formula la acción de tutela a nombre propio y a partir de la redacción del escrito de tutela es posible deducir que él mismo elaboró la solicitud de amparo y que se ha encargado personalmente de presentar los documentos de soporte ante la administración. Lo anterior, a pesar de sus limitaciones de salud.

55. Si bien al presente proceso fueron inicialmente vinculados el Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá y el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, en tanto estos conocieron de la acción de tutela antes de que el Tribunal Superior de Bogotá declarara la nulidad de todo lo actuado en el proceso; el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá en tanto este conoció de la solicitud que presentó el accionante con la

intención de iniciar un proceso laboral ordinario; y el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá en tanto este conoció de la demanda ejecutiva laboral presentada por el accionante, la Sala Sexta de Revisión entiende que, en esencia, lo que el accionante pretendió con su vinculación fue reprochar la decisión de negarle el derecho a la sustitución pensional, decisión que se encuentra en cabeza del FONCEP. Además, estima que no hay argumentos de fondo para estudiar la posible responsabilidad de los juzgados antes mencionados respecto de la presente causa, y que tampoco se reúnen los requisitos que ha establecido la jurisprudencia constitucional para entrar a cuestionar posibles defectos contenidos en las decisiones adoptadas por tales autoridades judiciales.

56. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala delimitará el objeto de la presente tutela, únicamente dentro de los contornos de la actuación administrativa adelantada por el FONCEP y no se referirá a la actuación desplegada por los juzgados Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, Quince Laboral del Circuito de Bogotá, ni por los juzgados Diecinueve y Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá.

57. Por lo anterior, teniendo en cuenta la pretensión y los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos, así como la decisión de instancia mencionada, esta Sala deberá determinar si la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá decidió acertadamente al declarar improcedente la solicitud de amparo bajo revisión, o si por el contrario la tutela resulta procedente y el FONCEP vulneró los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del accionante al negar la sustitución pensional.

58. Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala analizará como cuestión previa, si en el presente caso se configuran los requisitos de una actuación temeraria (2); a continuación, estudiará los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela (3); se referirá al derecho a la Seguridad Social (4); reiterará la jurisprudencia sobre el Sistema General de Pensiones y la regulación normativa de la sustitución pensional (5); abordará el deber de debida diligencia de las autoridades públicas (6); posteriormente, reiterará la jurisprudencia sobre la compatibilidad entre la pensión de invalidez y la sustitución pensional (7), así como respecto del deber de alimentos y la exigencia probatoria para personas con invalidez que reclaman la sustitución pensional (8); y, por último, resolverá el caso concreto, para lo cual revisará si la actuación adelantada por el FONCEP, que determinó negar la solicitud de sustitución pensional del accionante, vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital y a

la seguridad social (9).

Cuestión previa: ausencia de una actuación temeraria

59. Previo análisis de los requisitos generales de la acción de tutela, la Sala estudiará si en el presente caso se configuran los supuestos de una actuación temeraria de parte del accionante. El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que se configura una actuación temeraria cuando, “sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales”. Y, como consecuencia, el juez debe rechazar o decidir desfavorablemente todas las solicitudes de amparo presentadas.

60. La Sala Plena, en la Sentencia SU-027 de 2021, precisó que para que se configure la temeridad, el juez constitucional debe hacer un estudio pormenorizado del expediente y de las circunstancias actuales que rodean el caso concreto para corroborar si en los procesos existe identidad (i) de partes, (ii) de causa petendi y (iii) de objeto y, además, desvirtuar la presunción de buena fe a favor del actor.

61. Además, aclaró que (i) la identidad de partes se configura cuando las solicitudes de tutela se presentan por la misma persona natural o jurídica en contra de la misma parte accionada; (ii) que la identidad de causa petendi tiene lugar cuando las solicitudes de tutela se sustentan en los mismos hechos, y (iii) que la identidad de objeto ocurre cuando las solicitudes de amparo persiguen la misma pretensión o invocan la protección de los mismos derechos fundamentales.

62. No obstante, la labor del juez constitucional no se restringe a verificar los elementos que constituirían la triple identidad entre las acciones para concluir que hay una actuación temeraria y, en consecuencia, declarar su improcedencia, sino que, deben estudiarse las circunstancias actuales que rodean el caso específico. Conforme a lo anterior, la Corte ha establecido algunas excepciones a los supuestos mencionados, que habría que considerar cuando se llegaran a configurar todos los elementos de la triple identidad y en todo caso, habrá de desvirtuarse la buena fe del actor.

63. Ahora, esta Sala de Revisión encuentra que el señor Ignacio presentó el 28 de febrero de 2022 una acción de tutela en contra del FONCEP con el número de radicado 1100141050 12

2022 00211 00 y otra en contra del FONCEP y de los Juzgado Doce Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá, y Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá con número de radicado 110012205000 2023 00849 00.

64. Sin embargo, tal y como lo señaló la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en la providencia de 21 de septiembre de 2023, se puede colegir la falta de prosperidad de esta figura, en primera medida porque en la tutela 1100141050 12 2022 00211 00 únicamente se accionó al FONCEP, sin que estuviesen vinculados los juzgados aquí accionados, lo que demuestra la falta de identidad de las partes. Adicionalmente porque en ese momento el FONCEP no había proferido la Resolución SPE-GDP No. 00435 del 23 de marzo de 2023 que aquí se cuestiona, por lo que tampoco habría identidad de objeto.

65. En cuanto a la tutela 110012205000 2023 00849 00, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en el fallo de tutela de 21 de septiembre de 2023 observó que, a pesar de que se vinculó a los mismos sujetos procesales de la presente acción, en esa ocasión lo que se analizó “fue el derecho al mínimo vital y no a la seguridad social como es el asunto de marras”. A partir de lo anterior, el Tribunal concluyó que no se configuraba una actuación temeraria.

66. En ese sentido, una vez analizada la sentencia proferida en única instancia por la Sala Séptima de Decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, se observa que, a diferencia del problema jurídico que se estudió en esa oportunidad, el reproche que aquí se analiza se fundamenta en el reclamo del derecho a la seguridad social que se estima vulnerado a raíz de la negativa del FONCEP de conceder la sustitución pensional al accionante.

67. Sumado a lo anterior, la Sala encuentra que el accionante ha buscado acudir a la justicia por sus propios medios, y que, dentro de las actuaciones adelantadas ha radicado varias acciones de tutela con la misma finalidad, sin que de ello pueda derivarse que se haya desvirtuado la presunción de buena fe a su favor. Por lo tanto, luego de analizar el presente expediente y de revisar las circunstancias que rodean el caso concreto, no se hallan configurados los presupuestos de una conducta temeraria.

3. Análisis de los requisitos generales de la acción de tutela

68. Legitimación en la causa por activa. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados. En efecto, en el caso en concreto la tutela es presentada directamente por el accionante, el señor Ignacio, quien fue pensionado por invalidez por el Instituto de Seguros Sociales –hoy Colpensiones– y estima que con la negativa del FONCEP de concederle la sustitución pensional de su madre se han vulnerado sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social. En tal sentido, se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa.

69. Legitimación en la causa por pasiva. La legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal del particular contra quien se dirige el amparo, para ser llamado a responder por la alegada vulneración o amenaza del derecho fundamental. El precitado artículo 86, en concordancia con los artículos 1º y 13 del Decreto 2591 de 1991, establecen que la tutela procede contra la acción u omisión de cualquier autoridad pública y también contra los particulares que estén encargados de prestar un servicio público o respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

70. En el caso concreto, la tutela fue interpuesta contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), que según el artículo 60 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 proferido por el Concejo de Bogotá, es un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda. En la medida en que esta entidad estaría llamada a satisfacer las pretensiones del actor, la Sala constata que está legitimada en la causa por pasiva dentro de la presente acción de tutela.

71. Subsidiariedad. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista otro medio de defensa judicial; (ii) si existe, no sea idóneo ni eficaz en el caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

72. Además, según la jurisprudencia de esta Corte, “el examen de procedencia de la acción

de tutela debe tomar en cuenta las dificultades específicas que los sujetos de especial protección constitucional podrían enfrentar para acceder a la justicia, como sería el caso de los niños, niñas y adolescentes, y las personas en estado de debilidad manifiesta debido al deterioro de su salud”.

74. Según el sistema normativo colombiano, el recurso ordinario apto para ventilar las pretensiones de reconocimiento y pago de derechos pensionales es la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria o la contencioso administrativa, según el caso.

75. Sin embargo, excepcionalmente, la Corte ha permitido la procedencia de la acción de tutela en estos casos, atendiendo a las circunstancias especiales y a la situación personal de cada individuo, que hace que la intervención del juez constitucional sea necesaria.

76. Así, en diferentes pronunciamientos, con el fin de determinar la procedencia de la acción de amparo cuando median pretensiones de contenido económico, se han ponderado aspectos tales como la edad del presunto afectado (menor de edad o adulto mayor), la situación económica, el estado de salud del solicitante y de su familia, el grado de afectación que tendrían sus derechos fundamentales ante la falta de pago de la prestación económica solicitada (mínimo vital), así como la actividad administrativa adelantada para obtener la protección de sus derechos. En concreto, los presupuestos que se deben verificar son: (i) que se trate de sujetos de especial protección constitucional; (ii) que la falta de pago de la prestación o su disminución genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital; (iii) que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada y; (iv) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados.

77. Del material probatorio allegado y recaudado en el trámite de revisión, la Sala observa que la tutela es procedente como mecanismo definitivo en el caso particular, toda vez que los mecanismos judiciales de defensa distintos de la tutela resultan ineficaces. En efecto, en primer lugar, se trata de un sujeto de especial protección constitucional pues, tal y como lo acreditan varias de las certificaciones por él presentadas, se trata de una persona de 63 años con una discapacidad múltiple de carácter permanente, que limita su capacidad laboral con

un porcentaje superior al 50%.

78. En segundo lugar, según lo ha sostenido en reiteradas oportunidades, pese a recibir una pensión por invalidez, esta no es suficiente para sufragar su mínimo vital, debido a que ya no cuenta con el apoyo económico de su madre, y a que, a raíz de su muerte, se ha visto en la imposibilidad de solventar únicamente por su cuenta los gastos para el sostenimiento de la casa, como el pago del impuesto predial y los servicios públicos.

79. En tercer lugar, el accionante activó el procedimiento administrativo y judicial con el objetivo de que le fuera reconocida la prestación reclamada puesto que, acudió al FONCEP desde el 27 de septiembre de 2021 para solicitar que le fuera reconocido el derecho a la sustitución de la pensión de vejez de su madre y desde entonces ha allegado diferentes soportes probatorios de su condición de discapacidad y de dependencia económica, y ha ejercido los recursos que prevé la ley. Así mismo, el 6 de junio de 2022 el accionante radicó a nombre propio una demanda ordinaria laboral, que resultó inadmitida. El 3 de octubre de 2022 presentó una demanda ejecutiva en contra del FONCEP, en la que se le negó el mandamiento de pago y se archivó el proceso, al considerar que la pretensión alegada por el accionante corresponde a un proceso ordinario laboral, y no a un proceso ejecutivo y además, que para lo pertinente requería de la representación de un abogado.

80. Estas razones llevan a la Sala a sostener sumariamente, que los medios ordinarios de defensa con que cuenta el accionante carecen de eficacia para proteger sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, habida cuenta de la urgencia que manifiesta el accionante respecto de la necesidad de cubrir sus necesidades básicas, dada su condición permanente de invalidez.

81. Además, acudir a un proceso contencioso administrativo exige contar con recursos económicos suficientes, pues se requiere de un abogado (artículo 160 del CPACA) y, como es evidente por las circunstancias descritas del accionante, este no está en condiciones de asumir tales costos. Así las cosas, para la Sala es claro que, a pesar de la existencia del mecanismo judicial contencioso, este no es eficaz dadas las circunstancias particulares del accionante.

82. En consecuencia, esta Sala de Revisión difiere de la decisión adoptada por el juez de instancia y, por tanto, estima que la acción de tutela es procedente, pues, a pesar de que

existen medios judiciales ordinarios para elevar las pretensiones expuestas en la solicitud de tutela, estos no resultan eficaces.

83. Inmediatez. El presupuesto de inmediatez se refiere a que la tutela haya sido interpuesta en un término razonable desde la afectación del derecho fundamental invocado. En este caso, la primera decisión del FONCEP se produjo el 7 de diciembre de 2021 y la resolución del recurso de reposición que confirmó la negativa se emitió el 18 de febrero de 2022.

84. Sin embargo, tras adjuntar nueva documentación, el FONCEP profirió una nueva decisión el 23 de marzo de 2023 mediante la Resolución SPE-GDP No. 00435 que nuevamente negó el derecho a la sustitución pensional del señor Ignacio. Pese a que el actor interpuso recurso de apelación, este fue declarado improcedente el 25 de abril de 2023. Por su parte, la acción de tutela objeto de revisión fue interpuesta el 3 de agosto de 2023, por lo que transcurrieron menos de 6 meses entre la última negativa del FONCEP y la presentación de tutela, término que la Sala encuentra razonable, por lo cual se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez.

85. Así las cosas, verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala expondrá los temas que servirán para la resolución del caso concreto.

4. Derecho a la seguridad social

87. Con miras a la materialización de ese conjunto de medidas a cargo del Estado, el artículo 48 superior le atribuyó al Legislador la facultad para desarrollar el derecho a la seguridad social. En ejercicio de esa competencia, el Congreso expidió la Ley 100 de 1993 “por medio de la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social”, con el objetivo de garantizar la calidad de vida de los habitantes acorde con la dignidad humana, mediante el amparo frente a aquellas contingencias a las que puedan verse expuestas las personas y que afecten su salud o su situación económica. En ese orden, el sistema fue estructurado con los siguientes componentes: el Sistema General en Pensiones, el Sistema General en Salud, el Sistema General de Riesgos Profesionales, y Servicios Sociales Complementarios.

5. Sistema General de Pensiones. Regulación normativa de la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia

88. El sistema general de pensiones pretende amparar a la población ante las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de unas prestaciones asistenciales y económicas, dentro de las cuales se encuentran la pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia o sustitución pensional.

89. En esa medida, se ha considerado que el derecho a la seguridad social en pensiones tiene un carácter fundamental relacionado con el derecho al mínimo vital, en particular cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión y que son destinatarias de una especial protección constitucional.

90. En cuanto a la sustitución pensional, la Corte ha sostenido que se trata de una garantía que le asiste al grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez, para reclamar, ahora en su nombre, la prestación que recibía el causante; y su propósito es “impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento” y “[suplir] la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado del grupo familiar con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación”. Es decir, que esta prestación busca evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden en el desamparo o la desprotección por el simple hecho de su fallecimiento.

91. La definición de los beneficiarios de esta prestación económica, así como los requisitos que estos deben cumplir se encuentran previstos en el Sistema General de Pensiones –régimen de prima media con prestación definida y ahorro individual con solidaridad–, en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. En lo que respecta a la sustitución pensional a favor de los hijos del causante, esta norma dispone textualmente:

Artículo 13. Los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 quedarán así: <Expresiones “compañera o compañero permanente” y “compañero o compañera permanente”
CONDICIONALMENTE exequibles>

Artículo 47. Beneficiarios de la Pensión de Sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

(...)

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

(...)

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

Los derechos pensionales deben ser evaluados en cada caso concreto, y su reconocimiento declarado, incluso vía tutela, previo cumplimiento de los requisitos que para el efecto dispuso el legislador; que en lo que respecta a la sustitución pensional, serán los previstos en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 -modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 ya enunciados.

92. En efecto, esta corporación ha conocido y resuelto distintas solicitudes de tutela cuya pretensión busca el amparo del derecho a la seguridad social en lo que respecta a la sustitución pensional a favor de hijo inválido; casos en los cuales, además, ha aceptado la procedencia de la tutela como mecanismo definitivo.

93. En la sentencia T-577 de 2010 se ampararon los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna, a la seguridad social y al libre desarrollo de la personalidad y se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva a una persona en condición de discapacidad que había contraído matrimonio antes del fallecimiento del causante -su padre-. Ello con fundamento en que el agenciado dependía económicamente de su finado padre, quien velaba por su congrua subsistencia inclusive después de haber contraído nupcias.

94. Allí se sostuvo que “la única razón válida que encuentra la Corte para que se niegue el reconocimiento o se extinga la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios que consagra la última parte del literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, es la independencia

económica del hijo inválido o que haya cesado frente a éste la discapacidad. El matrimonio del hijo no puede convertirse en un obstáculo para reconocer esa prestación, pues la libre decisión de conformar familia no implica necesariamente una capacidad económica determinada”.

95. En la sentencia T-597 de 2013 se concedió el amparo de los derechos fundamentales y se ordenó el reconocimiento de la sustitución pensional al hijo inválido del causante, la cual le había sido negada bajo el argumento de que “el derrame cerebral que le causó la invalidez fue posterior a la fecha en que su padre adquirió la pensión y lo cobijaría siempre y cuando hubiese adquirido la invalidez siendo menor de edad o hasta los 25 años como lo determina la ley”.

96. La Sala encontró vulnerados los derechos a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital del demandante pues, a pesar de acreditar los requisitos para sustituir a su padre y de haberlo designado este último como su beneficiario, la administradora de fondos de pensiones omitió reconocer la sustitución, por una interpretación equivocada de las normas aplicables, según la cual el beneficiario debía ser menor de 25 años cuando se trataba de una sustitución por invalidez anterior al fallecimiento.

97. En la sentencia T-757 de 2015 también se ordenó el reconocimiento de la sustitución pensional en dos casos distintos a hijos inválidos que dependían económicamente del causante. En el primero, se indicó que “[n]o [era] admisible el fundamento de la decisión de la UGPP de negar la sustitución pensional a favor de la hija de la causante, al considerar que esta no dependía económicamente de su madre por constar dentro de la base de datos del FOSYGA como “cabeza de hogar”, siendo este aspecto un mero formalismo del sistema que no demuestra lo que presume la entidad demandada, por el contrario, hechos como el dictamen de su pérdida de capacidad laboral que contiene la fecha de estructuración y la sentencia que la declara como interdicta, son suficientes para comprobar que Amanda Lucía dependía tanto física como económicamente desde su nacimiento de su madre y ahora lo hace de su hermana, pues le es imposible laborar y proveerse sus propios ingresos”. En el segundo caso, se dijo que no era admisible negar la sustitución pensional, cuando era evidente que el accidente sufrido por la hija del causante, que la había dejado inválida, dependiendo para sus actividades cotidianas de sus familiares, había tenido lugar 10 años antes del deceso de su padre.

98. En la sentencia T-156 de 2017 se consideró que la administradora del sistema de seguridad social incurrió un exceso ritual manifiesto al negar la sustitución pensional al accionante, por no encontrar probada la dependencia económica del hijo inválido respecto del causante, debido a que el dictamen no contemplaba la fecha de estructuración de la invalidez para corroborarlo. Indicó la Sala que la exigencia que se pretende acreditar se encontraba plenamente probada con los elementos de juicio con los que contaba la administración, en la medida en que el dictamen había sido practicado 10 años antes del fallecimiento del causante, y la estructuración es fijada necesariamente en un momento anterior a aquel en que se efectuó el dictamen. En consecuencia, se ordenó el reconocimiento de la sustitución pensional, así como el respectivo retroactivo.

99. En la sentencia SU-543 de 2019 se dispuso el reconocimiento de la sustitución pensional a un joven entre los 18 y 25 años, que había suspendido sus estudios para cuidar de manera permanente de su padre, ahora fallecido. En concreto, la Sala señaló “que la posición de Colpensiones, pese a fundarse en lo dispuesto por la Ley que regula lo relacionado con la condición de estudiante a efectos de reconocer una pensión de sobrevivientes o una sustitución pensional, castiga de forma desproporcionada a quien, en un acto de solidaridad familiar en favor de la persona que precisamente dejó causada la prestación, suspendió temporalmente su formación. De allí que, se concluye, en este caso específico es necesario establecer una excepción a la regla aplicada por la administradora sobre la base de un argumento puntual que condensa lo dicho hasta el momento: el señor Cuartas Vargas, estudiante de derecho en la Universidad Javeriana, suspendió su proceso formativo solo cuando las condiciones de su padre se agravaron al punto de requerir sus cuidados permanentes. En condiciones de normalidad, habría continuado sus estudios y su valor habría sido sufragado por el causante, pues lo cierto es que dependía económicamente de aquel”.

100. En la sentencia T-080 de 2021 se ordenó el reconocimiento de la sustitución pensional a un hijo inválido que dependía económicamente del causante. En esa ocasión, la pensión había sido negada bajo el argumento de que el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez determinó que la fecha de su estructuración fue posterior a la muerte del causante. La Sala encontró, conforme a los demás elementos probatorios, que el accionante “siempre ha estado incapacitado para trabajar, por lo que nunca ha cotizado al sistema, ni tendría la oportunidad de hacerlo, pues desde 1996 existen antecedentes médicos en los que

se indica que tiene una pérdida superior al 50%, y a partir del año 2010, se declaró judicialmente la imposibilidad de manejar y administrar bienes, y de celebrar negocios jurídicos, requiriendo siempre el apoyo de un tercero”.

6. Deber de debida diligencia de la Administración

101. El Constituyente consagró, en los términos del artículo 1 de la Constitución, el respeto de la dignidad humana como uno de los pilares del Estado social de derecho y dispuso, en su artículo 2, entre los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la vigencia de un orden justo. En el inciso segundo de dicho artículo se señaló, así mismo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia “en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. En el artículo 13, por su parte, se impuso al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

102. En el mismo sentido, el artículo 209 de la Constitución dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, y precisa, además, que sus funciones se deben desarrollar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios que fueron desarrollados por el Legislador en la Ley 1437 de 2011, y a partir de ellos definió las pautas de conducta de las autoridades encaminadas a proteger los derechos de quienes actúan ante la administración.

103. En efecto, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

105. La finalidad de los procedimientos administrativos, como lo dispone el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011, es proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes

del Estado y de los particulares.

106. En sus relaciones con las autoridades, por su parte, todas las personas tienen derecho a obtener información oportuna y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para el trámite de sus peticiones en cualquiera de las modalidades (artículo 5), y las autoridades, a su vez, tienen el deber de dar, sin distinción, a todas las personas que acudan ante ellas y en relación con los asuntos que tramiten, trato respetuoso, considerado y diligente (artículo 7).

107. Así mismo, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución, dispone que “serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.

108. Las autoridades, en consecuencia, deben ejecutar sus funciones con debida diligencia, en especial, cuando la actuación administrativa involucre derechos de personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Como lo ha reiterado esta Corporación, las personas vulnerables son sujetos de especial protección en virtud del derecho fundamental a la igualdad:

[e]s claro que el Estado debe adelantar esfuerzos para superar la exclusión, lo cual se concreta particularmente en la obligación de promover condiciones de igualdad de los sujetos más vulnerables. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha dicho que una lectura conjunta de estos mandatos de la dignidad humana, la solidaridad y la igualdad material se “traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos. Incluso, tales preceptos justifican la adopción de acciones afirmativas para quienes se encuentren en circunstancias materiales de marginación o debilidad manifiesta.

... No cabe duda, a la luz de lo expuesto, que a las autoridades en el contexto de un Estado Social de Derecho, que se rige por el principio de igualdad material, le está prohibido dar tratos que fomenten las desigualdades sociales existentes y agraven la condición de pobreza y marginalidad de los ciudadanos, especialmente, de aquellos grupos que han sido tradicionalmente discriminados.

109. En conclusión, las autoridades públicas tienen el deber constitucional de ejercer sus competencias con absoluto respeto de la dignidad humana y en función de garantizar los derechos y libertades de las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Se trata, en fin, de un deber constitucional de debida diligencia cuyo incumplimiento puede vulnerar o amenazar, según el caso, los derechos y libertades cuya protección o materialización pretenden las personas que acuden ante las autoridades administrativas.

7. Compatibilidad entre la pensión de invalidez y la pensión de sobrevivencia. Reiteración de jurisprudencia

110. El concepto de la compatibilidad pensional se refiere al fenómeno jurídico conforme al cual una persona tiene derecho a recibir integralmente dos o más pensiones y, recibe por cada una de ellas, una mesada pensional independiente. Al respecto, se tiene que dicha posibilidad está limitada por la Ley 100 de 1993, en su artículo 13, literal “j”, el cual dispone que “Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez” y, en ese sentido, resulta imposible hablar de este fenómeno cuando se pretende el reconocimiento de dos pensiones con esas características.

111. Ahora bien, en relación con la compatibilidad de la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional con la pensión de invalidez, esta Corte ha considerado que de ellas también es posible predicar que: (i) su financiación corresponde al pago de aportes diferentes, frente fondos distintos; y que (ii) propenden por asegurar al afiliado respecto a dos contingencias claramente disimiles, como lo son el riesgo de invalidez por un accidente o enfermedad de origen laboral y el fallecimiento de aquel miembro del núcleo familiar que garantizaba los medios básicos de su subsistencia.

112. Esta Corte ha reiterado que las pensiones de sobrevivencia y las de invalidez son compatibles, dado que protegen a la persona de la materialización de riesgos diferentes y que no existe ninguna normatividad que las haga excluyentes entre sí. Así, en la sentencia T-326 de 2013, la Sala aclaró que la primera prestación cubre la vulnerabilidad económica en que quedan las personas más cercanas al causante y su fin busca atender a las personas que sufren el desamparo al fallecer quien era su sostén económico. Mientras que la segunda

pensión salvaguarda las contingencias que provocan los estados de incapacidad y pretende subsanar las necesidades básicas de quien no puede laborar, debido a sus condiciones de discapacidad. De ahí que no existen supuestos que excluyan esas prestaciones entre sí. Incluso, el hecho que una persona devengue la pensión de invalidez no le impide que reciba la de sobrevivientes, comoquiera que en esta no se exige al interesado una dependencia absoluta con relación al pensionado o cotizante fallecido.

113. Así mismo, las cotizaciones en que se apoyan las referidas prestaciones tienen un origen distinto, dado que la de sobrevivencia se sustenta en lo aportado por el causante, mientras que la de invalidez descansa en las cotizaciones del afiliado y en los recursos del sistema derivado del principio de solidaridad.

8. El deber de alimentos y la prueba de la dependencia económica en relación con los hijos en situación de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia

114. Con respecto a los criterios para valorar la dependencia económica de los hijos con discapacidad, esta Sala considera oportuno reiterar lo analizado en la sentencia T-432 de 2021, en relación con la justificación para adoptar un enfoque diferencial para analizar la obligación alimentaria de los padres respecto de los hijos inválidos. Como se verá, el análisis sobre los criterios para probar la dependencia económica de los hijos con discapacidad, debe incorporar las consideraciones relativas a la obligación alimentaria que tienen los padres respecto de ellos, bajo una óptica diferencial, justamente en atención a su especial condición de salud y su situación de vulnerabilidad.

115. Conviene recordar que el régimen legal de los alimentos se encuentra definido, principalmente, en el Código Civil; más concretamente, en el título XXI del Libro Primero de dicha codificación. En este se regulan, entre otros aspectos relevantes, (i) quiénes son los titulares de esta prerrogativa; (ii) las clases de alimentos que existen; (iii) las condiciones para que surja la obligación alimentaria; (iv) la duración de la obligación alimentaria; (v) la forma y cuantía de los alimentos. De acuerdo con dicha regulación legal, esta corporación ha identificado que «los alimentos involucran un derecho, desde la perspectiva de su destinatario y titular, que corresponde al alimentario; una obligación para el responsable de asegurarlos, que corresponde al alimentante; y en algunos casos se fijan como una sanción por el incumplimiento de obligaciones».

116. La Corte ha precisado que, si bien la regulación de los alimentos se encuentra principalmente en la legislación civil, en todo caso, se trata de una garantía de relevancia constitucional, habida cuenta de que su objeto es preservar la vida en condiciones dignas del alimentario, lo que implica una estrecha relación con sus derechos fundamentales. Además, encuentra fundamento en principios constitucionales como la solidaridad y la equidad.

117. En el caso de los hijos mayores de edad en situación de discapacidad, la jurisprudencia constitucional ha justificado la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en el reconocimiento alimentos. Este tratamiento diferenciado se encuentra justificado por las medidas que deben adoptar el Estado y la sociedad para garantizar la efectividad de los derechos de los que son titulares quienes forman parte de este grupo de especial protección constitucional. Lo anterior, dado que se encuentran en una situación particular, caracterizada porque el medio en el que se desenvuelven normalmente no se adecúa a sus necesidades y, en consecuencia, les dificulta desarrollar sus aspiraciones y potencialidades. Por estas razones, se le imponen tanto al Estado como a los particulares, múltiples deberes que propenden por la materialización de los derechos de estas personas, en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad, así como se proscriben comportamientos discriminatorios que impliquen su exclusión o la limitación de sus prerrogativas.

118. En esa medida, el derecho de alimentos, como manifestación de la solidaridad entre los miembros de la familia y prerrogativa dirigida a preservar la vida en condiciones dignas del alimentario, tiene un rol preponderante en la materialización de la autonomía de las personas en situación de discapacidad. Lo anterior, debido a que el desarrollo de su proyecto de vida y el ejercicio de su autonomía decisional tiene como presupuesto el apoyo familiar que le permita contar con lo indispensable para su subsistencia.

119. En ese orden de ideas, resulta oportuno recordar que, pese a que un hijo inválido haya superado la mayoría de edad, a que haya culminado estudios técnicos o profesionales, o incluso a que cuente con algún ingreso económico periódico –como puede ser una pensión por invalidez– u ocasional, persiste una obligación alimentaria de los padres a su favor, lo cual no puede obviarse para efectos de valorar la dependencia económica en el marco de una solicitud de sustitución pensional.

120. Esta obligación se funda en el reconocimiento de las barreras que enfrentan estos

sujetos para ingresar en el mercado laboral o desarrollar una actividad productiva, debido a la incapacidad institucional y social de lograr su inclusión. Además, en el hecho de que la incapacidad para valerse por sí mismo no se modifica por el simple paso de los años.

121. En este sentido, en sede de tutela existe una sólida línea jurisprudencial que ha interpretado los requisitos de la dependencia económica en casos de hijos en situación de invalidez. Conforme al recuento realizado en la Sentencia T-326 de 2013, la sentencia T-557 de 2010 estudió el caso de un hijo inválido a quien el ISS y otra institución le negaron el reconocimiento de la sustitución pensional, ya que no dependía económicamente del causante. Esta tesis se basó en que el actor de ese entonces devengaba ingresos ocasionales y se encontraba emancipado legalmente. El fallo precisó que “cuando el hijo inválido percibe ingresos ocasionales que por su naturaleza no son periódicos ni le brindan estabilidad para procurarse la digna satisfacción de todas sus necesidades básicas, se debe otorgar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. No se puede esperar que se encuentre el discapacitado en situación de total indigencia y sin recurso alguno, para que pueda acceder al derecho prestacional, más aún cuando se trata de un sujeto de especial protección constitucional”.

122. Adicionalmente, ese fallo reiteró que la independencia económica es “tener la autonomía necesaria para sufragar los costos de la propia vida, sea a través de la capacidad laboral o de un patrimonio propio” o que también puede entenderse como “la posibilidad de que dispone el individuo para generar un ingreso económico o disponer de una fuente de recursos que le permitan asumir las necesidades básicas, y garantizarse una vida en condiciones dignas y justas”. De ahí que si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales con los que cuenta no son suficientes para subsistir de forma digna, y que estaba sometido al auxilio recibido por parte del causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la persona en condición de discapacidad. Por tanto, amparó los derechos del actor y concluyó que los ingresos ocasionales de un hijo inválido no eran una razón suficiente para negar una solicitud de sustitución pensional. Además, a la luz del caso estudiado, la Sala concluyó que el único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de un descendiente en condición de discapacidad es la prueba de la satisfacción plena de sus necesidades básicas del interesado.

123. De manera similar, la sentencia T-136 de 2011 revisó una tutela que solicitaba el

reconocimiento de una pensión de sobrevivencia para los padres de un pensionado, porque la entidad encargada de reconocerla negó esa petición, argumentando que no existía dependencia entre el actor y su hijo fallecido. Esta decisión se sustentó en que las contribuciones del cotizante al hogar del peticionario eran ayudas de un buen hijo de familia y no un aporte considerable del cual dependiera cabalmente este último y, además, porque sus ingresos como radio técnico eran suficientes para su auto sostenimiento. En esa oportunidad, la Sala estimó que el petente tenía una dependencia parcial y razonable respecto de su hijo, hecho que lo hacía beneficiario de la pensión de sobrevivientes solicitada. Al mismo tiempo, la Corte reiteró que un fondo administrador de pensiones no puede negar el reconocimiento de una prestación de sobrevivientes por no encontrar una dependencia económica total y absoluta, sino que debe estudiar de fondo la situación del peticionario y contemplar la dependencia económica en términos de contribución para evitar una existencia indigna.

124. Por su parte, la sentencia T-353 de 2011 analizó el caso de un hijo en situación de discapacidad al que le fue negada la sustitución de la pensión de vejez de su padre, por no demostrar la dependencia económica frente a su progenitor. Al respecto, el Tribunal Constitucional estimó que el tutelante dependía económicamente del causante, con base en tres declaraciones extra-juicio que al unísono informaron que el peticionario requería del auxilio dinerario de su padre para mantener una subsistencia digna.

125. Sumado a estos casos de tutela, en cuanto la prueba de la dependencia económica a efectos de acceder a una pensión de sobrevivientes, resulta relevante recordar que la sentencia C-111 de 2006 precisó qué grado de dependencia económica deben exigir los fondos de pensiones para acceder a la pensión de sobrevivientes. En esa oportunidad la Sala Plena estudió la demanda instaurada contra el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003. La norma demandada disponía que para beneficiarse de la pensión de sobrevivientes, el peticionario supérstite debía acreditar la total y absoluta dependencia económica del causante. La Corte declaró inexecutable la expresión “de forma total y absoluta”. Al mismo tiempo, advirtió que la dependencia económica se presenta cuando una persona demuestra (i) haber dependido de forma completa o parcial del causante; o (ii) que a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas, es decir, la dependencia económica se predica del que habría echado de menos los

aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de estos.

126. En conclusión, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Sala reitera que la dependencia económica de una persona en condiciones de invalidez, puede persistir incluso a pesar de que existan asignaciones mensuales o ingresos ocasionales, o cualquier otra prestación a favor del peticionario supérstite, siempre que estas resulten insuficientes para lograr su auto sostenimiento. De ahí que si el sujeto beneficiario logra demostrar que los ingresos ocasionales o mensuales con los que cuenta no son suficientes para mantener el mínimo necesario para subsistir de forma digna, y que estaba sujeto al auxilio recibido de parte del causante, procede el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de los descendientes discapacitados.

127. Así mismo, se insiste en que el único criterio que se puede utilizar para denegar el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia de un descendiente en condición de invalidez es la prueba de la satisfacción plena de las necesidades básicas del interesado. Para evaluar este requisito, el juez debe atender a las circunstancias específicas del caso sometido a su conocimiento y valorar las diferentes pruebas que existan en el acervo probatorio, por ejemplo, las declaraciones extra-juicio.

9. Análisis del caso concreto

128. Conforme al problema jurídico propuesto en esta providencia, la Sala pasa a verificar si la decisión del FONCEP, de negarle al señor Ignacio la solicitud de sustitución pensional vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital, en tanto que, pese a contar con una pensión por invalidez, los ingresos que percibe el accionante no le permiten sufragar los gastos necesarios para garantizar unas condiciones de vida digna.

129. Al respecto, es necesario observar que, con fundamento en el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, la jurisprudencia ha expuesto que, en los casos de sustitución pensional de los hijos en condición de invalidez se deben acreditar tres requisitos: (i) la relación filial; (ii) la dependencia económica del hijo o hija en situación de invalidez respecto del titular de la prestación, y (iii) que la condición de discapacidad hubiese generado una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%.

130. En relación con la valoración de las pruebas utilizadas para acreditar la dependencia económica, la Corte estableció en la Sentencia T-140 de 2013 que ese requisito debe ser evaluado “atendiendo las circunstancias del caso sometido a su conocimiento y valorando las diferentes pruebas que existan en el acervo probatorio, por ejemplo las declaraciones extra-juicio”. En todo caso, “los funcionarios que estudian las sustituciones pensionales solo pueden negar su reconocimiento, siempre y cuando concluyan que el interesado tiene una subsistencia digna sin el dinero que compone la prestación”.

131. En el caso bajo estudio, frente a la acreditación del primero de los requisitos, la relación filial existente entre el accionante y la señora Ingrid, –causante de la pensión–, se tiene que en la solicitud de sustitución pensional se allegó por parte del actor tanto el Registro Civil de Defunción de su madre, como su Registro Civil de Nacimiento. Por otro lado, el FONCEP reconoció dicho parentesco en los diferentes trámites administrativos que se llevaron a cabo. En consecuencia, no existe duda del cumplimiento de este requisito.

132. En cuanto a la dependencia económica del accionante frente a la señora Ingrid, se tiene que el señor Ignacio, pese a que cuenta con una pensión por invalidez, sostiene que dependía económicamente de su madre, con quien compartía los gastos de manutención y el pago de los servicios públicos de la casa en la que convivían en Bogotá. Aunado a ello, en el expediente administrativo del FONCEP obran las siguientes pruebas:

a. a) Declaraciones extra-juicio rendidas por el accionante el 4 de octubre de 2021 y el 8 febrero de 2023 en las que manifestó que, debido a su estado de discapacidad múltiple, dependía de su madre para sus cuidados y gastos de manutención.

b) Declaraciones extra-juicio rendidas por la señora Georgina y por el señor Jaime en febrero de 2023, quienes manifestaron que conocieron de vista, trato y comunicación a la causante, desde hacía 50 y 10 años respectivamente y que el señor Ignacio dependía económicamente de su madre, la señora Ingrid.

133. Además de lo anterior, en el escrito en el que el accionante respondió el cuestionario que le fue remitido por esta Sala, reiteró la argumentación presentada en la solicitud de sustitución pensional y en el recurso de reposición en contra de la Resolución SPE-GDP No. 0001927 del 7 de diciembre de 2021. El señor Ignacio insistió en que dependía económicamente de su madre para su sostenimiento. Argumentó que actualmente vive solo

en la casa que antes compartía con ella, que no tiene núcleo familiar desde que ella falleció y que no recibe ayudas de ninguna índole, de algún familiar o persona cercana.

134. En línea con lo anterior, aseguró que cuando su madre vivía, ella solventaba parte de los gastos de la casa, y que ahora no cuenta con los recursos para asumir el pago de los servicios públicos que se encuentran atrasados en el pago, además del impuesto predial, del que adeuda 3 años. Finalmente, relató que vive únicamente de su pensión de invalidez, la cual consiste en un (1) salario mínimo legal mensual vigente, pero que, debido a las deudas actuales, solamente recibe \$630.000 mensuales, ingreso que le resulta insuficiente para su sostenimiento, así como para atender las diferentes necesidades asociadas al cuidado de su discapacidad.

135. Ahora bien, observa la Sala que, la valoración inadecuada de las pruebas sobre la condición de invalidez y sobre dependencia económica del accionante, que llevó al FONCEP a negar el amparo de su derecho fundamental del accionante a la seguridad social, evidencia un desconocimiento del deber de debida diligencia que tienen todas las autoridades y quienes prestan servicios públicos o están llamados a garantizar derechos fundamentales.

136. En efecto, el FONCEP no desplegó los medios necesarios para adelantar una investigación exhaustiva de la situación del accionante, ni valoró adecuadamente el requisito de la dependencia económica, teniendo en cuenta que el señor Ignacio es una persona en condición de discapacidad múltiple, e invalidez de carácter permanente.

137. En primer lugar, no tuvo en cuenta que el accionante convivía con su madre en la misma casa de propiedad de la causante, de manera que la vivienda le era proporcionada por ella. Bien porque ahora le corresponda al accionante asumir gastos adicionales asociados a la vivienda, -como el pago de servicios o del impuesto predial- o bien porque tenga que buscar un nuevo lugar en dónde vivir, el FONCEP debió analizar si ello constituye un factor de dependencia económica al momento del fallecimiento de la madre.

138. En segundo lugar, el FONCEP pretendió desvirtuar la situación de dependencia económica en la existencia de una pensión de invalidez a favor del accionante. No obstante, como se explicó en los apartados previos de esta providencia, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, tal situación no es argumento suficiente para negar el derecho a la sustitución pensional, toda vez que el fondo accionado no acreditó que dichos

ingresos fueran suficientes para mantener una subsistencia digna, en atención a que, previo a su fallecimiento, el actor se encontraba bajo el auxilio de la causante, dada su condición de discapacidad múltiple. Inclusive, según lo advirtió esta Sala más arriba, en los casos de hijos discapacitados, la obligación alimentaria puede adquirir un carácter permanente, si se observa la imposibilidad del hijo inválido de lograr su auto sostenimiento, de conformidad con los criterios establecidos por la jurisprudencia, asunto que tampoco fue analizado por el FONCEP.

139. En tercer lugar, el FONCEP obvió pruebas que esa misma entidad le había solicitado, como la declaración extra-juicio que le pidió aportar el 30 de septiembre de 2021 y que pese a ser presentada en dos oportunidades, no fue tomada en cuenta. Tampoco fueron objeto de análisis de la decisión administrativa las declaraciones extra-procesales rendidas por los señores Georgina y por Jaime. Incluso, el fondo le otorgó mayor valor probatorio al dicho de una sobrina, que a las declaraciones extraprocesales aportadas por el actor, sin ofrecer para ello ninguna justificación y sin ponderar los argumentos.

140. En relación con el supuesto de la invalidez–que debe ser igual o superior al 50%–, que lo habilita para la sustitución está probado que al señor Ignacio se encuentra pensionado por invalidez por riesgo común, pensión reconocida a través de la Resolución 1096 del 1 de enero de 1985 por el Instituto de Seguros Sociales –hoy Colpensiones–. De conformidad con el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, para poder acceder a esta prestación, es requisito sine qua non haber perdido 50% o más de la capacidad laboral.

141. Adicionalmente, la pérdida de capacidad laboral fue revisada con posterioridad a su declaración, y de acuerdo con el “Informe General del Dictamen (REVISION PENSION Decreto 758/1990)” emitida por la Gerencia Nacional de Atención al Pensionado del Seguro Social el 28 de septiembre de 2009, el accionante fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 60%.

142. Así mismo, el 9 de febrero de 2022 le fue expedida una certificación por Colpensiones, en la que se indica que no es posible calificar nuevamente su pérdida de capacidad laboral, puesto que su condición no es revisable debido a su edad o por presentar una condición de salud no recuperable.

143. Además, la IPS Terapéutica Integral SAS certificó el 22 de enero de 2022 que el señor

Ignacio sufre una discapacidad física, auditiva y múltiple, que le genera un nivel global de dificultad en el desempeño del 67,99 %.

144. Así que no cabe duda de que el actor cuenta con una pérdida de capacidad laboral superior al 50%.

145. Para la Sala, la accionada realizó una valoración defectuosa de los elementos probatorios con que contaba al momento de tomar una decisión y omitió un hecho que emergía claramente de ellos, como lo era que el accionante se encuentra pensionado por invalidez desde el 1 de enero de 1985.

146. Adicionalmente, es a todas luces contradictorio negar la solicitud, argumentando, por un lado, que la pérdida de capacidad laboral no se encontraba efectivamente probada y, por el otro, negar el derecho a la sustitución pensional aduciendo que el solicitante ya contaba con otra prestación pensional, concedida por su condición de invalidez.

147. Así las cosas, la Sala estima que si el FONCEP hubiera valorado detenidamente las pruebas que obran en el expediente administrativo de la solicitud de sustitución pensional, considerando el hecho de que el accionante se encuentra pensionado por riesgo común, con la Resolución No. 1096 del 01 de enero de 1985 por el ISS hoy Colpensiones, con estado activo, no habría negado la solicitud de sustitución pensional bajo el argumento formalista de que el accionante sólo podía aportar como prueba de su pérdida de capacidad laboral de por lo menos el 50%, un dictamen expedido por la EPS o Junta Regional de Calificación de Invalidez.

148. En definitiva, el FONCEP omitió la valoración de la Resolución No. 1096 del 01 de enero de 1985 emitida por el ISS hoy Colpensiones, así como de la constancia expedida el 9 de febrero de 2022 por esa misma entidad, en la que se indica que su condición no es revisable debido a su edad o por presentar una condición de salud no recuperable. Igualmente, no valoró oportunamente las declaraciones extra-juicio previamente reseñadas. Así mismo, el fondo accionado dejó de interpretar esta información a la luz del certificado de discapacidad expedido por el Ministerio de Salud, en el que la IPS Terapéutica Integral SAS aseguró el 22 de enero de 2022, que el señor Ignacio sufre una discapacidad física, auditiva y múltiple, que le genera un nivel global de dificultad en el desempeño del 67,99 %.

149. Una adecuada valoración probatoria habría llevado al FONCEP a adoptar una decisión distinta, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos por parte del posible beneficiario de la pensión de sobreviviente.

150. Concluye la Sala que concurren los requisitos para reconocer la sustitución pensional en favor del demandante y, por tanto, al negar la solicitud la accionada vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del accionante. En consecuencia, encuentra la Sala que en el presente caso el recurso de amparo procede de manera definitiva, para proteger los derechos fundamentales del accionante a la seguridad social y al mínimo vital.

151. En consecuencia, con el propósito de restablecer los derechos fundamentales conculcados, la Corte le ordenará al FONCEP, que le reconozca al señor Ignacio el derecho a la sustitución pensional. Para efectos de cumplir con la orden, la autoridad deberá dejar sin efectos los actos administrativos que negaron el derecho a la sustitución pensional del accionante y emitir un nuevo acto administrativo que le reconozca esta prestación social.

152. Finalmente, considera esta Sala de Revisión oportuno insistir acerca del deber de actuar con debida diligencia de las autoridades administrativas, sobre todo cuando obran como administradoras de fondos pensionales y se pretenda de ellas un derecho pensional. Se trata de una obligación de innegable trascendencia, pues constituye el medio para garantizar los fines del Estado, el respeto de valores y principios const