



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Sexta de Revisión

Sentencia T-476 de 2024

Referencia: Expediente T-9.700.255

Revisión del fallo de tutela de segunda instancia relacionada con la solicitud de tutela presentada por *Alba* como agente oficiosa de su hermana *Julia* en contra de la Alcaldía de Florencia

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la decisión. La Sala Sexta de Revisión amparó el derecho fundamental al debido proceso en conexidad con el derecho a la seguridad social de la agenciada y, en consecuencia, revocó las decisiones adoptadas por los jueces de tutela de instancia y ordenó a la Alcaldía de Florencia (i) dejar sin efectos la decisión del 7 de diciembre de 2022, por medio de la cual negó el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a favor de *Julia*, y (ii) expedir un nuevo acto administrativo en el que resuelva de fondo la solicitud de reconocimiento pensional de la agenciada como hija del fallecido pensionado *Marcos*, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia. Esto, tras advertir que la accionada omitió la valoración integral de los documentos allegados con la solicitud pensional, lo que condujo a que solo valorara la procedencia del reconocimiento pensional por el fallecimiento de su progenitora -beneficiaria de la sustitución pensional- y no como beneficiaria directa de su padre fallecido.

En esta sentencia la Sala insiste en el deber que tienen las autoridades administrativas de actuar con debida diligencia en procura de proteger los derechos de las personas y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, sobre todo cuando acuden ante ellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, o cuando pretenden el reconocimiento de derechos fundamentales como, en el presente caso, el derecho a la sustitución pensional, dada su innegable trascendencia como medio para garantizar los fines del Estado, el respeto de valores y principios constitucionales, así como la protección de derechos fundamentales, tales como el debido proceso y la seguridad social.

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en el trámite de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia, por medio de la cual confirmó la adoptada por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Florencia dentro del trámite de tutela de la referencia¹, profiere sentencia en los siguientes términos:

Aclaración previa

Comoquiera que en el presente caso se expone información relativa a la salud e historia clínica de la agenciada, la Sala advierte que, como medida de protección a su intimidad, los nombres de la agenciada y de sus familiares serán cambiados por nombres ficticios en el ejemplar de la providencia que se publique en la página Web de la Corte Constitucional².

I. ANTECEDENTES

La solicitud de tutela. *Alba*, actuando como agente oficiosa de su hermana *Julia*, a través de apoderado judicial, presentó solicitud de tutela contra el municipio de Florencia, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital de su hermana. En su criterio, la accionada vulneró estos derechos al negarse a reconocerle la sustitución pensional.

1. Hechos relevantes

1.1. El 10 de mayo de 1999, el pensionado *Marcos* falleció³ y su cónyuge, *Martina*, obtuvo el reconocimiento de la sustitución pensional.

1.2. Manifiesta la agente oficiosa que el 3 de mayo de 2019 *Martina* informó a la Alcaldía de Florencia con destino a su carpeta pensional, acerca de la discapacidad absoluta de sus hijos *Julia* y *Diego*.

¹ El expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Once -conformada por los magistrados Juan Carlos Cortés González y Antonio José Lizarazo Ocampo -, mediante Auto del 30 de noviembre de 2023 y repartido por sorteo a la Sala Sexta de Revisión para su decisión. Expediente seleccionado bajo el criterio subjetivo de urgencia de proteger un derecho fundamental; y el criterio objetivo de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional.

² Estas medidas de protección de la intimidad se adoptan con fundamento en los literales a y b de la Ley 1712 de 2014, artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, y artículo 62 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, así como en la Circular Interna No.10 de 2022 sobre anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página Web de la Corte Constitucional.

³ Véase registro de defunción. Fol. 8 del archivo Solicitud de tutela y anexos.

1.3. También, que el 22 de enero de 2022, *Martina* falleció⁴ y a los pocos días también su hijo *Diego*, “dejando a su hija *Julia* quien sufre de una discapacidad absoluta, con antecedentes de epilepsia y deterioro motor cognitivo ante episodios de convulsiones repetitivas y dificultad para poder movilizarse”, y quien además dependía económicamente de ella. Según la historia clínica de fecha 9 de septiembre de 2022, obrante en el expediente⁵, *Julia* tiene como diagnóstico “epilepsia tipo no especificado”⁶.

1.4. Posteriormente, el 22 de noviembre de 2022 solicitó la pensión de sobrevivientes para *Julia*. El 7 de diciembre de 2022 la Alcaldía de Florencia le respondió que no era posible conceder la pensión porque ya se había otorgado por una vez a la cónyuge *Martina*. Concretamente la entidad manifestó que: “la ley no permite sustituir la sustitución pensional por cuanto ello implicaría ‘reciclar’ infinitamente ese beneficio, pues se heredaría cada vez que un beneficiario de la sustitución pensional falleciera, una pensión sólo se puede sustituir una vez en favor del beneficiario de quien causó el derecho y en este caso en particular el señor *Marcos* fue el causante de la pensión y al momento de solicitar la pensión de sobreviviente la hicieron solamente a favor de la cónyuge o compañera permanente la señora *Martina*”. Afirma la agente oficiosa que tal decisión no tuvo en cuenta que *Julia*, como hija del señor *Marcos*, en situación de discapacidad absoluta, está “en su derecho de solicitarla”.

1.5. En el 2023, la agente oficiosa solicitó a la Alcaldía de Florencia le hiciera entrega del “acta que firmo(sic) el señor *Marcos* donde establece que la pensión de sobrevivientes quedara solamente para su cónyuge la señora *Martina* dejando el 100% sin agregar a sus hijos en estado de discapacidad”. En atención a esta petición, el 6 de marzo de 2023, la accionada le indicó que “una vez verificada la correspondiente hoja de vida que reposa en la Oficina de Recursos Humanos, sobre el pensionado del Municipio de Florencia *Marcos* (...) no se encontró documentación en la cual se manifestara la voluntad del señor *Marcos* en otorgar el beneficio de la sustitución pensional, como causante de la pensión de vejez que venía percibiendo antes de su deceso”. También, agregó, que “la señora *Martina* mediante el oficio de fecha 24 de mayo de 1999 solicitó la pensión de sobreviviente como agotamiento de la vía gubernativa, quien dentro del relato no manifestó al Ente Territorial la discapacidad que padecía su hija *Julia* ni solicito(sic) el reconocimiento de porcentaje alguno para la distribución de la pensión de sobreviviente con la misma”.

1.6. Refiere la agente oficiosa -de 66 años de edad-, que después del fallecimiento de su progenitora, se hizo cargo de su hermana *Julia*, quien actualmente tiene 71 años, pero manifiesta no tener los recursos suficientes para brindarle una vida digna, en tanto que aquella requiere cuidados 24 horas, así como alimentación, medicamentos, vestuario, entre otros.

2. Pretensiones

La agente oficiosa solicita que le sean amparados a su hermana los derechos fundamentales a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital. Para el efecto,

⁴ Véase registro de defunción. Fol.11 del archivo Solicitud de tutela y anexos.

⁵ Véase historia clínica. Fol.14-16 del archivo Solicitud de tutela y anexos.

⁶ En la historia clínica, en “anamnesis” -entrevista al paciente-, se deja constancia que la accionante manifiesta que la paciente tiene como antecedente “epilepsia y deterioro motor y cognitivo ante episodios convulsivos no controlados durante la niñez”, sin historia clínica previa.

considera urgente ordenar el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a partir de febrero de 2022.

3. Pruebas relevantes

Con la solicitud de tutela se aportaron las siguientes pruebas documentales relevantes⁷:

- Registro de defunción de *Marcos*.
- Registro de defunción de *Martina*.
- Registro civil de nacimiento de *Julia*.
- Historia clínica de *Julia* del 9 de septiembre de 2022.
- Escrito de fecha 22 de noviembre de 2022 dirigido a la Alcaldía de Florencia (Caquetá), por medio del cual, a través de apoderada, *Alba* solicita para su hermana el reconocimiento de la sustitución pensional.
- Comunicación de fecha 7 de diciembre de 2022 dirigida a la apoderada de la ahora agente oficiosa, por medio de la cual la Secretaría Administrativa de la Alcaldía de Florencia niega el reconocimiento pensional pretendido.
- Comunicación de fecha 6 de marzo de 2023 dirigida a la apoderada de la agente oficiosa, por medio de la cual, la Secretaría Administrativa de la Alcaldía de Florencia, atiende una solicitud de información.
- Escrito de fecha “243 de mayo de 1999” dirigido a la Alcaldía de Florencia (Caquetá), por medio del cual *Martina* solicitó el reconocimiento de la sustitución pensional tras el fallecimiento de su cónyuge *Marcos*.
- Resolución del 11 de octubre de 1999 por medio de la cual el Municipio de Florencia reconoce la sustitución pensional a la señora *Martina* en calidad de cónyuge del causante.

4. Trámite procesal y decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. *Auto admisorio*. La solicitud de tutela correspondió por reparto al Juzgado Tercero Civil Municipal de Florencia que resolvió (i) admitirla, y (ii) correr traslado a la accionada, para que se pronunciara acerca de los hechos de la demanda.

4.2. El *Municipio de Florencia*, mediante escrito de fecha 22 de marzo de 2023, a través de la Secretaría Administrativa, solicita desestimar las pretensiones en tanto que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para obtener “el estudio y decisión final del asunto”; sumado al hecho de que el Municipio respondió de fondo los requerimientos de la accionante y le explicó claramente que no le asiste el derecho al reconocimiento de pensión de sobreviviente a favor de *Julia*. Por ende, considera que no ha trasgredido sus derechos fundamentales.

⁷ Expediente digital. Archivo “01SolicitudTutlaAnexos.pdf”.

En su escrito, al referirse a los hechos de la solicitud de tutela, acepta que el 3 de mayo de 2019 se anexó a la hoja de vida de la pensionada sobreviviente *Martina* un documento por medio del cual informa a la Alcaldía de Florencia acerca de la discapacidad absoluta que padecían sus hijos *Julia* y *Diego*, pero que “no nos consta la incapacidad de las hijas(sic), nos atenemos a lo probado en debida forma”. No obstante, aclara que “el titular de la pensión fue *Marcos* y la señora *Martina* era sobreviviente del mismo”.

Además, que “el reconocimiento de una pensión no está supeditado o adjudicado de manera personal por sus titulares, los posibles beneficiarios deben cumplir determinados requisitos estipulados en la Ley a fin de que se les pueda llegar a reconocer; la simple manifestación de voluntad de la pensionada sobreviviente no le da el derecho de reclamo de la misma”.

También, admitió que la agente oficiosa solicitó el reconocimiento pensional a favor de *Julia* “como hija con discapacidad del titular de la misma señor *Marcos*”, y que fue negada en los siguientes términos:

«la señora *Martina* mediante el Oficio de fecha 24 de mayo de 1999 solicitó la pensión de sobreviviente como agotamiento de la vía gubernativa, quien dentro del relato no manifestó al ente territorial la discapacidad que padecía su hija *Julia* ni solicitó(sic) el reconocimiento de porcentaje alguno para la distribución de la pensión de sobreviviente con la misma, por lo cual el Secretario Administrativo mediante la Resolución No.0653 del 11 de octubre de 1999 “por medio de la cual se reconoce y paga una pensión de sobreviviente”, resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer la pensión de sobreviviente a la señora *Martina* (...) en calidad de esposa legítima del extinto *Marcos* (...)”

De conformidad a los argumentos expuestos, es oportuno indicarle que no es procedente despachar favorablemente lo pretendido, toda vez que no se encontró registro del documento solicitado».

Adicionalmente, precisó que “las pensiones no pueden ser perpetuas, la señora *Martina* fallo(sic) en 1999 al momento de hacer la solicitud de pensión de sobreviviente y no manifestar la existencia de su hija con discapacidad a fin de integrarla en el porcentaje de reconocimiento de pensión, es improcedente la sustitución de la sustitución de una pensión”.

4.3. *Primera instancia.* Mediante sentencia del 29 de marzo de 2023, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Florencia (Caquetá) declaró improcedente la solicitud de tutela. Sostuvo que a pesar de que se trata de un sujeto de especial protección y que la parte accionante adelantó una actividad mínima para obtener una resolución favorable, la falta de pago de la prestación social solicitada no afecta sus derechos fundamentales ni su mínimo vital pues “ha podido sobrevivir más de 23 años sin esa pensión”. Recordó además que “se está analizando la procedencia de la tutela para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo urgente de protección. Esto no tiene nada que ver con la imprescriptibilidad de la pensión o la imposibilidad de sustitución de la sustitución de pensión, que son asuntos que define el juez natural ordinario, no el juez constitucional de tutela”.

Además, que la accionante no esgrimió las razones por las cuales el medio de defensa judicial ordinario resulta ineficaz para la protección de sus derechos

fundamentales, como tampoco acreditó por lo menos sumariamente el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada.

De otra parte, a pesar de señalar que la definición pensional corresponde a la jurisdicción ordinaria, hizo las siguientes afirmaciones:

«En principio es verdad que no existe sustitución de la sustitución pensional. Así lo establece el Decreto 1833 de 2016, ARTÍCULO 2.2.8.2.1., PARÁGRAFO 2 “La extinción del derecho de los beneficiarios del orden indicado en el numeral 1 de este artículo, implicará la expiración de la pensión sin que pase a los siguientes órdenes.” De modo que con la muerte de *Martina* el 22/enero/2022, a quien se le reconoció la pensión de *Marcos* en su condición de cónyuge sobreviviente, no es dable pretender que la pensión se continúe sustituyendo por segunda vez. En otras palabras, cuando la pensión se sustituye a un beneficiario y este fallece, esa pensión no puede sustituirse nuevamente a quien le sobrevive. La ley no permite sustituir la sustitución pensional por cuanto ello implicaría «reciclar» infinitamente ese beneficio, pues se heredaría cada vez que un beneficiario de la sustitución pensional falleciera. Sin embargo, eso es un asunto que debe definir el juez natural ordinario.

Ahora bien, sobre el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional, es preciso destacar que el literal c) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece que entre los beneficiarios están los hijos en situación de invalidez, si dependían económicamente del causante y mientras subsista tal condición. Tal como se explicó con anterioridad, de dicho artículo se desprenden tres requisitos: (i) la relación filial; (ii) la situación de discapacidad y que la misma hubiese generado pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%; y (iii) la dependencia económica del hijo en situación de invalidez con el causante de la prestación.

La relación filial de *Julia* con sus padres si está probada, pero en cuanto a la existencia de una invalidez que le haya generado pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50% debe señalar el Despacho que no hay ningún dictamen o prueba de ello en este trámite de tutela. Y respecto de la dependencia económica, tampoco hay ninguna prueba. Se reitera lo esbozado con antelación de que por más de 23 años nunca pidió la pensión de su padre, luego, fácil es concluir que no dependía económicamente de él».

4.4. *Impugnación.* Inconforme con la decisión, la parte accionante impugnó el fallo de tutela e insistió en que (i) la falta de pago de la prestación social pretendida sí afecta el derecho al mínimo vital de *Julia*; (ii) hace 23 años no solicitó la pensión de sobrevivientes porque dado que dependía íntegramente de sus progenitores, en un principio se benefició de la pensión de su padre mientras vivía y tras su fallecimiento, pasó a depender de la pensión que recibía su progenitora; (iii) desde hace aproximadamente un año -luego del fallecimiento de su progenitora- viene solicitando el reconocimiento pensional y desde entonces “ha estado desamparada respecto a su condición ya que se deben tener los cuidados las 24 horas, aparte es una persona en condición de discapacidad absoluta que no tiene énfasis de lo que es una pensión, como (sic) iba a poder solicitarla, si mi mandante no sabe ni cual es el termino (sic) de pensión pues viendo las condiciones es una persona en estado de discapacidad tanto física y tanto mental, que no me permite asimilar tal situación”; (iv) al fallecer su progenitora, la hermana de *Julia* debió hacerse cargo de ella, y tuvo que dejar la actividad económica que desarrollaba “para dedicarse en su casa y al cuidado de su hermana, porque no cuenta con los recursos necesarios para brindarle un hogar de cuidados o alguien que pueda estar con ella las 24 horas y así brindarle una mejor condición de vida a su hermana y muchas veces deben suplir ayudas de otras personas”; (v)

que “la señora *Julia* sufre de problemas epilépticos que no le permiten quedarse sola, porque en cualquier momento puede sufrir una caída que le puede producir un golpe en su cabeza, al igual debe estar medicada las 24 horas del día, también que la señora *Julia* no puede mantener por sí sola, ella no puede cocinar, no puede caminar, no puede valerse por sí sola, al igual las cosas que habla no son coherentes, debe tener un apoyo que le permita estar con ella y de sus cuidados”; (vi) que *Julia* tiene derecho a la sustitución pensional porque “dependía directamente de los señores *Marcos* y *Martina*, teniendo en cuenta que el fin de la sustitución pensional es proteger el núcleo familiar y su objetivo es que los dependientes del causante mantengan el mismo grado de seguridad social y económico que contaban en vida, así proteger su mínimo vital y más teniendo en cuenta que quien se encuentra en esa condición es su hija en primer grado de consanguinidad”.

4.5. *Segunda instancia.* Mediante sentencia del 23 de mayo de 2023, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia (Caquetá) confirmó el fallo de primera instancia, con el argumento de que la discusión propuesta debe ser resuelta ante el juez natural. Sostuvo que si bien se encuentra demostrado que la accionante es una persona de 70 años, que padece epilepsia y otras enfermedades, “no se encuentra demostrada la dependencia económica de la accionante respecto del causante, así como, no se encuentra dentro del plenario la correspondiente calificación de invalidez, que permita determinar el porcentaje de invalidez que afecta a la aquí accionante, el cual es uno de los requisitos fundamentales para poder acceder al beneficio de la sustitución pensional”.

II. CONSIDERACIONES

1. *Competencia.* La Corte Constitucional, a través de esta Sala de Revisión, es competente para examinar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

2. La agente oficiosa solicita que le sean amparados a su hermana los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la salud. Para el efecto, considera urgente ordenar el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a partir de febrero de 2022.

3. Dentro de las razones aducidas para sustentar la solicitud de tutela, la agente oficiosa refirió que la decisión del 7 de diciembre de 2022, por medio de la cual la Alcaldía de Florencia negó dicho reconocimiento pensional, no tuvo en cuenta que *Julia* tenía derecho a solicitar la pensión como hija del señor *Marcos*; en otras palabras, que la decisión de la entidad territorial parece haber obviado la calidad de beneficiaria directa que tiene *Julia* respecto del causante *Marcos*. Y por su parte, la entidad indicó que «la ley no permite sustituir la sustitución pensional por cuanto ello implicaría ‘reciclar’ infinitamente ese beneficio», y que la misma ya había sido concedida a la cónyuge del causante.

4. En consecuencia, de acuerdo con la situación fáctica antes expuesta y las decisiones de instancia mencionadas, le corresponde a la Sala Sexta de Revisión determinar si el Juzgado Tercero Civil Municipal y el Juzgado Primero Civil del Circuito, ambos de Florencia, decidieron acertadamente al declarar improcedente la solicitud de amparo bajo revisión o si, por el contrario, la accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso en conexidad con los derechos a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital al negarle el reconocimiento de la sustitución pensional.

5. Para resolver el problema jurídico planteado, se reiterará la doctrina constitucional referente a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela – aplicado al caso *sub examine* (apartado 2); el deber de debida diligencia de las administradoras o fondos pensionales (3); el derecho a la seguridad social (4); la regulación normativa y jurisprudencial de la sustitución pensional (5), y la imprescriptibilidad del derecho pensional (6). Finalmente, con base en lo anterior, (7) se resolverá de fondo el caso concreto.

2. Análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

6. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991, para determinar la procedencia de la acción de tutela, el operador jurídico debe observar que esta cumpla con los requisitos de: (i) legitimación en la causa (activa y pasiva), (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

7. *Legitimación en la causa por activa.* Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario al que puede acudir cualquier persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares en los casos señalados en la ley.

8. En desarrollo de esta disposición superior, el Decreto 2591 de 1991, en su artículo 10 previó la agencia oficiosa al disponer que “se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

9. Así, para que se configure la agencia oficiosa se debe verificar: “(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento sólo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional. La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y

culturales”⁸.

10. En el caso bajo estudio, se advierte que *Alba*, hermana de *Julia*, actúa en calidad de agente oficiosa teniendo en cuenta la imposibilidad que tiene la agenciada de acudir en nombre propio al trámite tutelar, por tratarse de una persona de la tercera edad -71 años de edad- que sufre de epilepsia y síndrome de inmovilidad tal como se desprende del escrito de tutela y de la historia clínica allegada. Situaciones estas que son para la Sala un indicio claro de la incapacidad de *Julia* para agenciar sus propios derechos y acudir a la tutela, lo cual justifica válidamente el apoyo dado por su agente oficiosa al momento de solicitar la tutela, la cual tiene como fin proteger sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados. En este sentido, la Sala considera que se cumplen las condiciones de la agencia oficiosa y, en consecuencia, se satisface el requisito de legitimidad por activa.

11. *Legitimación en la causa por pasiva.* Respecto de la legitimación en la causa por pasiva en la acción de tutela, los artículos 5°, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 prevén que esta se puede promover contra todas las autoridades públicas y, también, contra los particulares que estén encargados de la prestación de un servicio público o respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

12. La Sala advierte que la solicitud de tutela bajo revisión se dirige contra el municipio de Florencia, entidad territorial que negó la sustitución pensional a favor de *Julia*, decisión a la cual la agente oficiosa atribuye la vulneración de los derechos de la agenciada. En estos términos, en la medida en que de dicha entidad se predica la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la agenciada, y que estaría llamada a satisfacer sus pretensiones, la Sala constata que está legitimada en la causa por pasiva dentro de la presente acción de tutela.

13. *Subsidiariedad.* De acuerdo con el Decreto 2591 de 1991, deben haberse agotado los medios judiciales ordinarios y extraordinarios al alcance del accionante, salvo que, atendiendo a las circunstancias del caso, no sean eficaces o que se pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

14. Dado que las decisiones pensionales adoptadas por las entidades territoriales constan en actos administrativos, se tiene que contra ellos procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual cuenta con un régimen de medidas cautelares robusto y garantista. Sin embargo, en caso de que se evidencie que (i) el medio no es idóneo o efectivo, o que (ii) puede configurarse un perjuicio irremediable, será procedente la tutela.

15. En el caso concreto, en principio, la parte accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; medio que le permitiría controvertir el contenido de la decisión adoptada por el municipio de Florencia el 7 de diciembre de 2022, por medio de la cual le negó el reconocimiento pensional pretendido. Incluso, la parte accionante en dicho proceso judicial tendría la posibilidad de solicitar la aplicación de herramientas tales como las medidas cautelares con el fin de suspender los

⁸ T-118 de 2022, T-528 de 2019, T-353 de 2018; T-430 de 2017 y SU-055 de 2015.

efectos de actos administrativos, tal como aquel que le negó el reconocimiento pensional.

16. Sin embargo, en el caso de la agenciada *Julia*, el precitado medio judicial no resulta eficaz, como se explica a continuación y, por tanto, la acción de tutela procede en atención a la urgencia de proteger los derechos de la accionante dadas las circunstancias especiales de precariedad socioeconómica y vulnerabilidad que atraviesa.

17. En efecto, en primer lugar, la agenciada es un sujeto de especial protección constitucional en tanto que en ella confluyen varios factores de vulnerabilidad: (i) es una persona de avanzada edad (71 años); (ii) su condición de salud le impide ejercer alguna actividad económica, en tanto que además de su edad, sufre de epilepsia y síndrome de inmovilidad; (iii) su situación económica es ciertamente precaria, debido a la ausencia absoluta de ingresos, pues depende de lo que su hermana pueda brindarle; y (iv) su hermana tuvo que dejar su actividad económica informal para poder brindarle compañía y cuidados, por lo que los recursos para su manutención son mínimos, y dependen de la caridad.

18. En segundo lugar y debido a estas circunstancias particulares, considera la Sala que la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento requiere la contratación de un abogado, y que solicitar medidas cautelares en el proceso contencioso no es suficiente ni eficaz en el caso concreto.

19. En cuanto a las medidas cautelares, la Ley 1437 de 2011 (Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo – CPACA), en su artículo 229, dispone que “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo”. No obstante, si bien tales medidas permitirían por ejemplo suspender los efectos del acto administrativo cuestionado, con ello no se garantizaría el presunto derecho pensional vulnerado, cuya protección sólo tendría lugar al término del proceso contencioso administrativo, si el mismo culminara con la revocatoria del acto administrativo y la orden de su reemplazo.

20. Además de que la medida cautelar es insuficiente, el tiempo que podría tomar su decreto definitivo es desproporcionado tratándose de una situación como la que se estudia, que requiere la garantía inmediata de derechos, dada la situación de la agenciada, su salud y su edad. Ello, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el artículo 243 del CPACA "Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...) 5. El que decreta, deniegue o modifique una medida cautelar", y según el artículo 236 "Los recursos procedentes contra el auto que decida sobre medidas cautelares deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días".

21. Finalmente, acudir a un proceso contencioso administrativo exige contar con recursos económicos suficientes, no solamente porque se requiere de un abogado (artículo 160 del CPACA), sino porque el solicitante de la medida

cautelar deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar, según lo determine el Juez (artículo 232, Ley 1437 de 2011). Como es evidente por las circunstancias descritas de la accionante y su agente, no están en condiciones de asumir tales costos.

22. 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 de la agenciada⁹.

23. En consecuencia, esta Sala de Revisión difiere de la decisión adoptada por los jueces 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 en este caso en particular.

24. *Inmediatez*. La tutela debe interponerse en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración. En este caso se observa que la agente oficiosa presentó el 15 de marzo de 2023 solicitud de tutela en contra de la decisión de fecha 7 de diciembre de 2022 de la Alcaldía de Florencia. Es decir que transcurrió un poco más de tres meses desde el momento en el que tuvieron conocimiento de la decisión tomada por la accionada que en su opinión vulnera sus derechos fundamentales y la interposición del amparo bajo revisión.

25. Por ende, esta Sala considera que el tiempo transcurrido entre la decisión que originó el presente trámite y la interposición de la acción de tutela es razonable, con lo cual queda satisfecho el requisito de inmediatez.

26. 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.

3. Deber de debida diligencia de la Administración y relación con el debido proceso.

27. 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

⁹ En este mismo sentido, la sentencia SU-082 de 2022 concluyó en su análisis de subsidiariedad: "52. En el caso concreto, en principio, los accionantes cuentan con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual les permite controvertir lo contenido en la Resolución N° 917 del 5 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Defensa Nacional que negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, como escenario judicial eficaz e idóneo. No obstante, en el caso de la señora Belarmina Mendoza de Murillo y del señor Luis Enrique Murillo Vigoya, la acción constitucional se torna procedente como mecanismo principal, en atención a las circunstancias especiales de precariedad socioeconómica y vulnerabilidad que atraviesan. // 53. Específicamente, los accionantes son sujetos de especial protección constitucional porque en ellos confluyen factores multidimensionales de vulnerabilidad: (i) son personas de avanzada edad (75 y 73 años); (ii) son campesinos; (iii) sus condiciones de salud les impiden continuar trabajando; y (iv) su situación económica es ciertamente precaria, debido a la ausencia de ingresos estables y suficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas".

económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

28. Conforme a dichos postulados, las diferentes autoridades están llamadas a actuar en función de alcanzar los fines esenciales del Estado; por lo cual, no solo están obligadas a observar los reglamentos o las normas que determinan sus funciones, sino que además deben actuar proactivamente para garantizarlos e identificar las irregularidades que en desarrollo de su actividad impidan el cumplimiento efectivo de dichos fines.

29. En ese mismo sentido, el artículo 209 de la Constitución Política 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, principios que el legislador desarrolló en la Ley 1437 de 2011, a partir de los cuales definió las pautas de conducta de las autoridades encaminadas a proteger los derechos de quienes actúan ante la administración.

30. 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.

31. Especialmente relevante para el caso bajo estudio es el derecho al debido proceso, de que trata el artículo 29 de la Constitución y que recoge también la Ley 1437, cuyo artículo 3 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.

32. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

33. Se trata de garantías que deben respetarse en todo procedimiento administrativo e implican que la administración deba actuar con debida diligencia en la valoración de las solicitudes, de los medios probatorios que pretendan hacer valer los interesados en el procedimiento administrativo, como presupuesto para garantizar el derecho fundamental al debido proceso. Correlativamente, su inobservancia, trasgresión o la falta de debida diligencia, atenta contra los principios que rigen la actividad administrativa así como contra el derecho fundamental al debido proceso.

34. Igualmente relevante para el caso bajo estudio, es el principio de la eficacia en el ejercicio de la función administrativa¹⁰. Este principio, consagrado expresamente en el artículo 209 de la Constitución Política y definido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, exige que las autoridades busquen que los

¹⁰ Este principio también se encontraba desarrollado en el artículo 3° del derogado CCA de 1984.

procedimientos logren su finalidad, para lo cual deben remover, de oficio, los obstáculos puramente formales, así como evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanear las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

35. Con el principio de eficacia se ha pretendido que la administración preste mayor atención a la finalidad para la cual se adelantan los procedimientos administrativos antes que a los formalismos de trámite, dando prevalencia al derecho sustancial. En consecuencia, es responsabilidad de la administración adoptar las medidas necesarias para lograr que el trámite cumpla su finalidad y no impida lograr la efectividad del derecho material discutido dentro de la actuación.

36. 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.*

37. 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).

38. 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”.

39. En efecto, las autoridades deben ejecutar sus funciones con debida diligencia; en especial, cuando la actuación administrativa involucra el derecho fundamental de una persona en condición de vulnerabilidad. Tal como lo ha reiterado esta Corporación, las personas vulnerables son sujetos de especial protección en atención al principio y el derecho fundamental a la igualdad:

"Es 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.”¹¹.

“... 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

¹¹ Sentencia T-088 de 2021.

agraven la condición de pobreza y marginalidad de los ciudadanos, especialmente, de aquellos grupos que han sido tradicionalmente discriminados”¹²

40. 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.

4. Derecho a la seguridad social

41. El artículo 48 de la Constitución consagra la seguridad social (*i*) como un derecho de carácter irrenunciable que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio colombiano y (*ii*) como servicio público de carácter obligatorio, que prestan entidades públicas o privadas, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en los términos que establezca la ley y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Acorde con ello, la jurisprudencia de esta Corte lo ha definido como aquel “conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”¹³.

42. Con miras a la materialización de ese conjunto de medidas a cargo del Estado, el artículo 48, ya citado, le atribuye 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 económica¹⁴. 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 jurisprudencia¹⁵

43. 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.

¹² Sentencia T-386 de 2013

¹³ T-1040 de 2008.

¹⁴ Preámbulo de la Ley 100 de 1993.

¹⁵ SU-149 de 2021, T-901 de 2014, T-190 de 1993.

44. En esa medida, esta Corporación 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.

45. A partir del artículo 46 de la Ley 100 de 1993 -que consagra los requisitos de la pensión de sobrevivientes-, modificado por el 12 de la Ley 797 de 2003, se ha interpretado que el legislador estableció dos escenarios diferenciados para acceder a la prestación económica tras la contingencia por muerte, que son la *sustitución pensional* y la *pensión de sobrevivientes*. Si bien ambas comparten la misma fuente normativa, se diferencian por el estatus que ostentaba el causante al fallecer, esto es, si era *pensionado* o era *afiliado*, respectivamente.

46. Así, la sustitución pensional ha sido entendida como “un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho”¹⁶. Por su parte, la pensión de sobrevivientes propiamente dicha es una “nueva prestación de la que no gozaba el causante, sino que se genera en razón de su muerte previo el cumplimiento de unos requisitos que el legislador ha previsto. Se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo (...) y no del cambio de titular de una prestación ya causada”¹⁷.

47. En ambos casos, la Corte ha sostenido que se trata de una garantía que le asiste al grupo familiar del afiliado o el pensionado por vejez o invalidez, para pedir el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes -por cumplir con los requisitos legales- o para reclamar 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*”¹⁸ 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”¹⁹. Es decir, que esta prestación busca que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral conserven el nivel de vida que compartían con el causante.

48. En lo concerniente a la definición de los beneficiarios de esta prestación económica, así como los requisitos que éstos deben cumplir, los mismos 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 los requisitos y el orden de prelación de los beneficiarios en la sustitución pensional o la pensión de sobrevivientes -según sea el caso-, dicho artículo dispone textualmente:

¹⁶ T-070 de 2017, T-190 de 1993.

¹⁷ T-070 de 2017, C-617 de 2001.

¹⁸ SU-149 de 2021, C-1094 de 2003, T-049 de 2002, C-1176 de 2001, C-617 de 2001, C-080 de 1999, C-002 de 1999, C-389 de 1996, T-553 de 1994 y T-190 de 1993, entre otras.

¹⁹ SU-149 de 2021, T-460 de 2007.

«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>²⁰

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

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite (...)

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este (...)

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;

d) **A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho,** serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste.

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». (Negrita fuera texto)

49. De la lectura integral de la disposición se advierte claramente que en un primer orden se encuentra el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite -de forma vitalicia o temporal-, quien comparte su lugar con los hijos del causante -que se encuentren en las condiciones descritas en la ley-, si los hubiere. En otras palabras, el reconocimiento pensional a favor del cónyuge o compañero permanente no impide de forma alguna el reconocimiento pensional a favor de los hijos del causante, pues no son excluyentes.

50. Así, esta Corte ha concluido que, en los eventos en que se conceda la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional al cónyuge supérstite y se excluya de la misma a un hijo con derecho -ya sea porque no lo reclamó o quedó excluido del reconocimiento dentro del proceso adelantado-, este continúa facultado para solicitar la asignación con posterioridad, sin que por ello se configure “sustitución de la sustitución pensional”, pues los dos familiares del causante son beneficiarios y tienen derecho a gozar del beneficio²¹.

51. En un caso, cuya situación fáctica guarda cierta similitud con el que ahora se estudia, la Sala señaló que «pese a que su hermano fue diagnosticado con

²⁰ Declarado condicionalmente exequible, únicamente por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1035-08 de 22 de octubre de 2008 (Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño) 'en el entendido de que además de la esposa o el esposo serán también beneficiarios, la compañera o compañero permanente y que dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido'. Fallo inhibitorio en relación con la expresión “no existe convivencia simultánea y” por inepta demanda.

²¹ Véanse, por ejemplo, las sentencias T-378 de 1997, T-1283 de 2001, T-606 de 2005, T-401 de 2004, T-395 de 2013, T-503 de 2013, T-070 de 2017.

esquizofrenia paranoide de carácter congénita, los organismos de calificación determinaron que la fecha de estructuración se presentó siete días después del deceso de su progenitor, momento en el que el accionante presentó una crisis crónica. En esta ocasión, la Sala Cuarta de Revisión concedió el amparo de los derechos y consideró que **la causa de la invalidez se presentó con anterioridad a la muerte del causante, que no se configuraba la sustitución de la sustitución pensional y que el “demandante bien pudo compartir el derecho a la sustitución con su madre. El que no lo reclamara no supone que lo haya perdido por cuanto éste, en sí mismo resulta imprescriptible**, fenómeno que, como bien se sabe, solo afectaría las mesadas causadas y no solicitadas oportunamente”»²².

52. Los derechos pensionales deben ser evaluados en cada caso concreto, y su reconocimiento declarado, previo cumplimiento de los requisitos que para el efecto dispuso el legislador; que en lo que respecta a la sustitución pensional²³ a favor de hijo inválido, serán los previstos en el literal c del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 -modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003- ya enunciados. Conforme al desarrollo jurisprudencial de esta corporación, pueden sintetizarse como sigue:

(i) La relación de filiación con la persona fallecida por medio del certificado de registro civil de nacimiento y de defunción. No obstante, el juez de tutela podrá tener en cuenta otros medios de prueba que permitan construir un indicio suficiente sobre el grado de parentesco entre el padre y el hijo²⁴;

(ii) La condición de pérdida del 50% o más de su capacidad laboral del hijo acreditada por medio del dictamen emitido por el órgano competente (COLPENSIONES, ARL, EPS, compañías de seguro, Juntas regionales o Nacional de calificación de la PCL). Además, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para efectos de determinar la invalidez de una persona al momento del deceso del causante, el juez de tutela puede recurrir al acervo probatorio que reposa en el expediente, de manera que si se allegan documentos diferentes al dictamen de PCL que prueben la situación de invalidez, como ocurre, por ejemplo, con el certificado de medicina legal o un diagnóstico médico, deberán valorarse. En caso contrario, se desconoce la obligación de prestar una protección especial a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta²⁵.

De otra parte, si bien es cierto la pérdida de la capacidad laboral que se estructura con posterioridad al deceso del causante no es útil para solicitar la sustitución de la prestación o la pensión de sobrevivencia; también lo es que, de manera excepcional, es posible otorgar la sustitución en circunstancias en las que el estado de invalidez surge con posterioridad a la muerte del causante en aquellos eventos en los que, antes de presentarse el estado de invalidez, el hijo ya vivía con una enfermedad o padecimiento, vigente al momento del deceso del causante, que le impedía procurarse por sus propios medios y recursos una vida digna²⁶.

²² T-395 de 2013. En cuanto a la prescripción de las mesadas pensionales no solicitadas oportunamente, esta corporación ha sostenido que: aunque el derecho a la pensión no prescribe, esta característica no cubre las prestaciones periódicas derivadas de ésta y que teniendo el derecho no fueron cobradas, pues en esos casos, esos dineros se encuentran sometidos a la regla general de prescripción de tres (3) años, de acuerdo con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo. Al respecto, ver las sentencias T-001 de 2020 y la SU-567 de 2015.

²³ Ley 100 de 1993, artículo 46, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, que dispone que “tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: 1. Los miembros del grupo familiar del **pensionado** por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca”.

²⁴ Sentencia T-202 de 2022.

²⁵ Sentencia T-202 de 2022.

²⁶ Sentencia T-273 de 2018, citada además en la T-412 de 2021 y T-202 de 2022.

(iii) La relación de dependencia económica entre el padre fallecido y el hijo en situación de invalidez, que no excluye que los segundos puedan percibir ingresos adicionales, siempre y cuando no los convierta en autosuficientes económicamente para proveerse una vida digna²⁷.

53. En definitiva, (i) en nuestro ordenamiento jurídico no está permitida la figura de la “sustitución de la sustitución pensional”, tal como lo precisó esta corporación en sentencia T-606 de 2005, pero (ii) en el evento en que se conceda la pensión de sobrevivientes o de sustitución pensional al cónyuge o compañero permanente y se excluya a un hijo con derecho, esto es, que cumpla con los requisitos exigidos por el legislador, éste conserva el derecho a solicitar la prestación con posterioridad, sin que ello configure una “sustitución de la sustitución pensional”.

6. Imprescriptibilidad de los derechos pensionales

54. Los artículos 48 y 53 de la Constitución Política consagran que el derecho a la seguridad social es irrenunciable y que le corresponde al Estado la garantía del derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones. Conforme a estos mandatos constitucionales, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado el carácter imprescriptible del derecho a la pensión²⁸.

55. Sobre el particular, la Corte en Sentencia T-527 de 2014, señaló:

“En diversas oportunidades esta Corporación ha establecido que los derechos pensionales son imprescriptibles, lo cual implica que los mismos pueden reclamarse en cualquier tiempo, siempre que se llenen los requisitos legales establecidos.

El carácter imprescriptible de los derechos pensionales se deriva de la protección de los derechos adquiridos, la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social (art. 48 CP), y los mandatos de protección especial y solidaria hacia los sujetos en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 CP).

El derecho a determinada pensión nace cuando una persona cumple los presupuestos legales vigentes al momento de causarse el mismo, y ese derecho es irrenunciable. Un beneficiario puede abstenerse de reclamar el pago efectivo de las mesadas, pero no despojarse de la titularidad del derecho, ni de la facultad de reclamar en el futuro el pago periódico de su prestación.” (Subrayas fuera de texto)

56. La irrenunciabilidad e imprescriptibilidad que se pregona del derecho a la pensión se predica del derecho a reclamar la indemnización sustitutiva o devolución de saldos²⁹; así como también del derecho a reclamar la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional, pues una persona que sea beneficiaria de alguna de estas prestaciones sociales no pierde su derecho por no haberlo reclamado al momento del fallecimiento del causante³⁰.

57. Asimismo, es importante destacar que la Corte ha precisado que dicha

²⁷ Véanse las sentencias T-202 de 2022, C-066 de 2016, T-757 de 2015 y T-577 de 2010.

²⁸ Sentencias C-230 de 1998, T-485 de 2011 y C-568 de 2016.

²⁹ Ver T-510 de 2017, T-155 de 2011.

³⁰ Véase T-290 de 2020.

imprescriptibilidad se atribuye al derecho en sí mismo, mas no de las prestaciones periódicas o mesadas que de él se deriven y que no hayan sido cobradas, pues en este evento, estas acreencias se encuentran supeditadas a la regla general de tres (3) años de prescripción, prevista en el Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social³¹.

7. Análisis del caso concreto

58. Conforme al problema jurídico propuesto en esta providencia, la Sala pasa a verificar si la decisión de la accionada, de fecha 7 de diciembre de 2022, consistente en negarle a la agenciada la sustitución pensional, bajo el argumento de la improcedencia de la “sustitución de la sustitución pensional” y al presuntamente haber eludido la calidad de beneficiaria directa que tiene *Julia* respecto del causante *Marcos*, vulneró su derecho fundamental al debido proceso en conexidad con los derechos a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital.

59. En primer lugar, advierte la Sala que efectivamente la alcaldía de Florencia no valoró de forma integral los documentos aportados por la parte accionante con la solicitud pensional, más concretamente el certificado de defunción del señor *Marcos* y el registro civil de nacimiento de *Julia*.

60. El 22 de noviembre de 2022 la agente oficiosa presentó ante la alcaldía de Florencia una solicitud para el reconocimiento de la sustitución pensional a favor de su hermana *Julia*. En el escrito explicó que el 10 de mayo de 1999 falleció su padre *Marcos* y que posteriormente, el 22 de enero de 2022 también fallece su madre *Martina* -quien venía recibiendo la sustitución pensional, tras el fallecimiento de su esposo *Marcos*-, quedando *Julia* desprotegida en tanto que sufre de “epilepsia y deterioro motor cognitivo ante episodios de convulsiones repetitivas y dificultad para movilizarse”.

61. Con el mismo escrito la agente oficiosa adjuntó, entre otros documentos, los certificados de defunción del señor *Marcos* y de la señora *Martina*, así como el registro civil de nacimiento de *Julia*, con lo que se podía fácilmente establecer que *Julia* es hija tanto de *Martina* como de *Marcos*.

62. Sin embargo, en la respuesta dada a la agente oficiosa -frente a la solicitud pensional- la alcaldía de Florencia se centró en el hecho de que *Julia* es hija de *Martina* -quien recibía la sustitución pensional- y, por ende, simplemente refirió que no era procedente la *sustitución de la sustitución* pensional; sin detenerse a verificar que la accionante podría llegar a ser beneficiaria directa del causante *Marcos* quien, conforme a los documentos aportados, era su padre.

63. Así, mediante escrito del 7 de diciembre de 2022 la alcaldía de Florencia informó a la agente oficiosa que “la ley no permite sustituir la sustitución pensional por cuanto ello implicaría «reciclar» infinitamente ese beneficio, pues se heredaría cada vez que un beneficiario de la sustitución pensional falleciera, una pensión solo se puede sustituir una vez en favor del beneficiario de quien causó el derecho y en este caso en particular el señor *Marcos* fue el causante de la pensión y al momento de solicitar la pensión de sobreviviente la hicieron

³¹ Sentencias T-290 de 2020, SU-428 de 2016, SU-567 de 2015, T-527 de 2014.

solamente a favor de la cónyuge o compañera permanente la señora *Martina*, además lo establece la Ley 100 de 1993 en su artículo 46, primer requisito”. Esto, aun cuando de la solicitud de reconocimiento pensional no se desprende que pretendiera obtener la “sustitución de la sustitución pensional”.

64. Para la Sala, la accionada realizó una valoración equivocada de los elementos probatorios con que contaba al momento de tomar una decisión y omitió un hecho que emergía claramente de ellos, esto es, la posibilidad de que *Julia* pudiera ser también beneficiaria del causante *Marcos*.

65. Considera la Sala que, si la alcaldía de Florencia hubiera valorado detenidamente los documentos aportados, no habría llegado a la conclusión a la que llegó. Por el contrario, no solo habría analizado si era procedente el reconocimiento pensional por el fallecimiento de *Martina* -progenitora de *Julia*- sino también si la agenciada cumplía con los requisitos para obtener el reconocimiento pensional pretendido, como beneficiaria directa del causante *Marcos*.

66. Esto es, en ejercicio de la debida diligencia que le corresponde como autoridad, la accionada debió haber verificado (i) la relación de filiación de la agenciada con el causante *Marcos* -la cual la accionada no advirtió a pesar de encontrarse debidamente acreditada con el registro civil de nacimiento allegado con la solicitud pensional-, (ii) la condición de discapacidad de la agenciada, así como (iii) la dependencia económica respecto de su padre, en los términos descritos en el acápite 5 de esta providencia.

67. Porque tal como se expuso en el apartado 5, el hecho de que la sustitución pensional se haya reconocido a favor de la cónyuge, en este caso a favor de *Martina*, no impide de manera alguna que los hijos del causante, como *Julia*, puedan acceder a la misma prestación pensional en cualquier momento, sin que por ello se configure “la sustitución de la sustitución pensional”, pues no son beneficiarias excluyentes y, por el contrario, ambas son beneficiarias de primer orden en la prelación definida en la ley, respecto del causante *Marcos* y, por tanto, podrían acceder a la prestación.

68. En definitiva, la accionada vulneró el derecho al debido proceso en conexidad con el derecho a la seguridad social de la agenciada en la medida en que una adecuada valoración probatoria la habría llevado a adoptar una decisión distinta, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos por parte de la posible beneficiaria de la sustitución pensional. Esto es, en lugar de simplemente despachar la solicitud bajo el argumento de la improcedencia de la sustitución de la sustitución pensional, habría estudiado la solicitud de sustitución pensional de la agenciada respecto de su padre, el causante *Marcos*.

69. Ahora bien, en atención a una petición de información posterior que hiciera la agente oficiosa, la alcaldía de Florencia, mediante escrito del 6 de marzo de 2023, además de comunicar la inexistencia de un documento solicitado, indicó que «la señora *Martina* mediante el oficio de fecha 24 de mayo de 1999 solicitó la pensión de sobreviviente como agotamiento de la vía gubernativa, quien dentro del relato no manifestó al Ente Territorial la discapacidad que padecía su hija *Julia* ni solicitó(sic) el reconocimiento de porcentaje alguno para la distribución de la

pensión de sobreviviente con la misma, por lo cual el Secretario Administrativo mediante la Resolución No.0653 del 11 de octubre de 1999 “por medio de la cual se reconoce y paga una pensión de sobreviviente”, resolvió: ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer la pensión de sobreviviente a la señora *Martina* (...)).».

70. Si bien dicho escrito no constituye respuesta a una solicitud pensional - porque como se dijo fue en atención a una petición de información- y por tanto no tendría un carácter definitorio en la situación pensional de la agenciada, sí llama la atención de la Sala que con esta manifestación pareciera que la accionada pretendiera justificar la presunta imposibilidad de estudiar la solicitud pensional de *Julia* como beneficiaria directa del causante *Marcos*, atribuyendo tal situación al hecho de que la señora *Martina* no hubiera informado en 1999 -al solicitar la sustitución pensional- acerca de la discapacidad que padecía su hija *Julia*.

71. Al respecto, la Sala considera oportuno advertir que la accionada pasa por alto dos situaciones: (i) el deber que tiene la administración de actuar con debida diligencia; y, (ii) que el derecho pensional es imprescriptible y, por consiguiente, puede ser reclamado en cualquier momento -tal como se explicó en los apartados 3 y 6 de esta providencia-.

72. Atendiendo al deber de la administración de actuar con debida diligencia, la alcaldía de Florencia, como entidad territorial encargada del reconocimiento pensional en casos específicos y, por tanto, parte del sistema general de pensiones, tras recibir la solicitud de reconocimiento pensional del 2022 de la ahora agente oficiosa, debió haber verificado si *Julia* tenía una condición de dependencia de su padre antes de que este falleciera y si cumplía los demás requisitos para el reconocimiento pensional pretendido. Además de desplegar todos los medios necesarios para establecer si le correspondía garantizar el derecho pensional de la solicitante, debió suministrarle toda la información y orientación necesaria para que hiciera dicha solicitud en debida forma y con el pleno conocimiento de los requisitos y de los posibles derechos pensionales que podría llegar a tener.

73. Por el contrario, encuentra la Sala que la accionada sólo se limitó a señalar en una comunicación posterior que *Martina* “no manifestó al Ente Territorial la discapacidad que padecía su hija *Julia* ni solicito (sic) el reconocimiento de porcentaje alguno para la distribución de la pensión de sobreviviente con la misma”, sin justificar la decisión de negar el reconocimiento pensional, afirmando simplemente que no es procedente la sustitución de la sustitución pensional, sin efectuar el estudio pensional correspondiente como posible beneficiaria del causante *Marcos*.

74. Porque, si bien es cierto que la sustitución de la sustitución pensional es claramente improcedente, también lo es que la accionada debió (i) orientar a la agente oficiosa acerca de la solicitud pensional a favor de la agenciada; (ii) advertir, a partir de la solicitud pensional y de los registros civiles anexos a ella, que *Julia* es hija del causante de la pensión de sobrevivientes, esto es, *Marcos* y, por ende, tenía derecho a que se le estudiara el cumplimiento de los requisitos de dicha pretensión pensional; y (iii) desplegar todos los medios necesarios para verificar si la solicitante era efectivamente titular del derecho pensional alegado. Máxime cuando el derecho pensional es imprescriptible y su reconocimiento puede ser reclamado en cualquier tiempo. Por el contrario, la accionada no

adelantó actuación alguna y de forma totalmente pasiva alegó que no se le habría aportado la información suficiente.

75. Incluso, cuando tuvo lugar la sustitución pensional en favor de la madre de la accionante, en 1999, el mismo deber de actuar con diligencia que tiene la entidad accionada, implicaba haber suministrado toda la información necesaria para que la señora *Martina* hubiera solicitado en debida forma, tras el fallecimiento de su esposo *Marcos*, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a su favor y de sus hijos, si así hubiese sido procedente. No es aceptable que, por el contrario, ahora apele a la falta de información o de conocimiento de *Martina* en 1999, para excusar la presunta improcedencia del estudio pensional de su hija *Julia*, máxime cuando resultaba evidente, entonces y ahora, que se trata de personas en condición de vulnerabilidad, respecto de las cuales las autoridades administrativas tienen un deber de especial trato y protección.

76. Para la Sala, la accionada faltó a su deber legal y constitucional y, por tanto, no actuó conforme al ordenamiento jurídico cuando omitió indagar con la cónyuge del causante si tenía hijos y si éstos se encontraban en condición de discapacidad, e informarle sobre la viabilidad legal de que los hijos con discapacidad también reciban reconocimiento pensional como sobrevivientes. Pues era su deber informar de forma clara y completa al administrado sobre los pormenores de las operaciones que se adelanten y que afecten su derecho a la seguridad social, para que pudiera tomar decisiones informadas, máxime si se tiene en cuenta que la accionada es la parte fuerte en una relación de esta naturaleza.

77. Por ser la autoridad pública competente, conocedora de la regulación y el funcionamiento del sistema general de pensiones, era su deber actuar con la debida diligencia en la gestión pensional y garantizar el debido proceso a la agenciada. Así, la accionada (i) tras recibir la solicitud del 2022 de la ahora agente oficiosa, debió haber orientado a la agente oficiosa y verificado si *Julia* tenía una condición de dependencia de su padre desde antes de que este falleciera y si cumplía los demás requisitos para el reconocimiento pensional pretendido; y (ii) en 1999 debió indagar quiénes, además de la cónyuge de *Marcos* -causante-, tenían el derecho pensional.

78. Por lo expuesto, con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso en conexidad con la seguridad social de la agenciada -y eventualmente el derecho a la salud y al mínimo vital-, la alcaldía de Florencia, a través de la dependencia que corresponda, deberá resolver de fondo la solicitud de reconocimiento pensional de *Julia* como posible beneficiaria directa del causante *Marcos*, valorando adecuadamente las pruebas obrantes en el expediente. Para el efecto, deberá además suministrarle a la accionante y a quien actúe en su representación toda la asesoría, orientación, acompañamiento y toda la información que requieran para adelantar en debida forma el trámite pensional.

79. Adicionalmente, atendiendo al hecho de que es posible que concurren dificultades para obtener la prueba de la dependencia económica de la agenciada respecto de su padre -causante de la sustitución pensional- debido al transcurrir del tiempo y a las circunstancias y dificultades para acceder al sistema de salud en la época -antes de 1999-, así como para obtener la historia clínica y los dictámenes que den certeza de la condición de discapacidad de la agenciada para esa época,

esta Sala de Revisión, de manera preventiva, advierte a la accionada acerca de la necesidad de que adelante una averiguación o visita de campo -con recepción de testimonios y/o documentos, por ejemplo- que le permita recaudar las pruebas necesarias y razonables que permitan corroborar el cumplimiento o no del requisito de dependencia económica y de condición de discapacidad, en los términos del apartado 5 de esta providencia.

80. Con tal propósito, deberá tener en especial consideración la condición de discapacidad de la agenciada, así como los deberes y obligaciones que de tal condición se derivaban para el causante. Pues, se ha de recordar que, pese a que un hijo en situación de discapacidad 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 insuficiente, 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. Esta obligación se funda en el reconocimiento de las barreras que enfrentan estas personas para ingresar al mercado laboral o desarrollar una actividad productiva, debido a la incapacidad institucional y social de lograr su inclusión³².

81. Así mismo, en cuanto a la prueba de la dependencia económica a efectos de acceder a una pensión de sobrevivientes o de sustitución pensional, la accionada deberá también recordar 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 estos³³.

82. Todo lo anterior, en cumplimiento del deber que tiene la accionada de respetar el debido proceso y actuar con diligencia y en atención a la protección y trato especial que se debe a las personas en condición de vulnerabilidad o debilidad manifiesta.

83. En consecuencia, considera esta Sala de Revisión oportuno insistir acerca del deber de actuar con debida diligencia de las autoridades administrativas, sobre todo cuando actúan 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 constitucionales, así como la protección de derechos fundamentales, tales como el debido proceso y la seguridad social.

III. DECISIÓN

³² Sentencias T-326 de 2013, T-432 de 2021 y SU-471 de 2023.

³³ 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”.

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 23 de mayo de 2023 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia, que confirmó la sentencia proferida el 29 de marzo de ese mismo año por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Florencia, que declaró improcedente la tutela. En su lugar, **TUTELAR** el derecho a al debido proceso en conexidad con el derecho a la seguridad social de la agenciada *Julia*, por las razones contenidas en esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la alcaldía de Florencia que, a través de la dependencia que corresponda, si no lo ha realizado, en el término de treinta (30) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, deje sin efectos la decisión del 7 de diciembre de 2022, por medio de la cual negó el reconocimiento y el pago de la sustitución pensional a favor de *Julia* y proceda a expedir un nuevo acto administrativo en el que resuelva de fondo la solicitud de reconocimiento pensional a su favor, teniendo en cuenta los fundamentos jurídicos de esta providencia.

TERCERO. LIBRAR, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General