

Sentencia T-001/20

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ Y VULNERACION DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL POR NO RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTES-Vulneración persiste en el tiempo

Al solicitar la pensión en un primer momento ante el Ministerio de Justicia cuya respuesta nunca fue allegada a la accionante, y radicar la petición nuevamente en el año 2018 ante la UGPP es posible concluir un mínimo de diligencia para obtener la prestación solicitada teniendo en cuenta que se trata de una adulta mayor en situación de analfabetismo que no conocía sus derechos hasta que pudo ser asesorada por un abogado en ejercicio en el año 2018. Aunado a lo anterior, a pesar de que no se agotó la vía ordinaria laboral, esta, no constituye un mecanismo idóneo ni eficaz por la demora generalizada en este tipo de procesos, que pueden dilatar la garantía urgente derechos fundamentales como el mínimo vital, la vida digna y la seguridad social de una persona adulta mayor sin ningún recurso para su congruo sostenimiento y en el expediente obran pruebas que pueden vislumbrar una posible titularidad del derecho exigido.

DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES Y A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza jurídica y finalidad

IMPREScriptIBILIDAD DEL DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

El artículo 48 superior estableció que el derecho a la seguridad social es irrenunciable indica que es imprescriptible. Recientemente, en la sentencia T-321 de 2018, específicamente se reiteró que “las entidades administradoras de pensiones no pueden negar las solicitudes de sustitución pensional o de pensión sobrevivientes señalando que el peticionario formuló su reclamación de manera tardía, pues ello desconoce abiertamente la naturaleza imprescriptible e irrenunciable de los derechos pensionales”.

PRESCRIPCION DE MESADAS PENSIONALES-Reglas

IMPREScriptIBILIDAD DEL DERECHO A LA PENSION-Se predica del derecho considerado en sí mismo pero no de las prestaciones periódicas o mesadas que si tienen prescripción de 3 años

Aunque el derecho a la pensión no prescribe, esta característica no cobija 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.

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Orden de reconocer sustitución de pensión de invalidez, por cuanto accionante cumple requisitos

Referencia: expediente T-7.514.242

Acción de tutela instaurada por Flor Elisa Robles de Gama contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja, en primera instancia, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Laboral, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud

Flor Elisa Robles de Gama instauró acción de tutela el 23 de abril de 2019 contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP (en adelante UGPP) por considerar que esta entidad vulneró sus derechos

fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social y a la protección reforzada de las personas de la tercera edad y en condiciones de debilidad manifiesta, al negarle el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a la cual considera tiene derecho sin más argumentos que la solicitud pensional se hizo mucho tiempo después del fallecimiento del causante pues el señor Gama Piña murió el 20 de octubre de 1977. Funda su solicitud en los siguientes hechos:

1.1. La accionante, de 74 años, contrajo matrimonio con el señor José Octaviano Gama Piña el 26 de febrero de 1966, en la ciudad de Tunja.

1.2. El señor José Octaviano Gama estuvo vinculado laboralmente a la entonces llamada Dirección Nacional de Prisiones adscrita al Ministerio de Justicia Nacional – hoy INPEC, mediante Resolución 1201 del 25 de abril de 1966, en el cargo de guardián nacional grado II-8, posesionándose del cargo el 12 de mayo de 1966. Posteriormente, el señor Gama Piña fue nombrado como guardián III grado 4 para desempeñarse en la Penitenciaría Nacional El Barne de Cóbbita, adscrita a la Dirección Nacional de Prisiones – Ministerio de Justicia Nacional. A esta entidad estuvo vinculado hasta su fallecimiento.

1.3. El señor José Octaviano Gama presentó incapacidad médica a partir del 01 de abril de 1977, siendo hospitalizado en la Clínica de la Caja de Previsión Nacional de Tunja, en donde permaneció hasta su deceso. El 10 de agosto de 1977, el señor Octaviano, teniendo en cuenta su prolongada incapacidad y su decaimiento de salud, solicitó a la Caja Nacional de Previsión el reconocimiento de la pensión de invalidez.

1.4. Por Resolución 2597 del 06 de septiembre de 1977 le fue otorgada licencia por enfermedad, la cual fue prorrogada mediante la Resolución 2776 del 23 de septiembre de 1977.

1.5. El señor José Octaviano Gama falleció el 20 de octubre de 1977 como consecuencia de un cáncer esofágico y estomacal.

1.6. Afirma la señora Flor Elisa Robles de Gama que desde el día que contrajo matrimonio con el señor José Octaviano y hasta su muerte, convivió con él de manera ininterrumpida en la ciudad de Tunja.

1.7. Aduce la peticionaria que, como consta en el expediente administrativo de su esposo, el 6 de diciembre de 1977 se presentó ante el jefe de personal del Ministerio de Justicia para solicitar la pensión de jubilación, la cual aclara que se debe entender como pensión de sobrevivientes.

1.8. De igual manera, manifiesta que el 05 de mayo de 1978 se presentó ante el Ministerio de Justicia a reclamar las prestaciones sociales de su esposo fallecido. Ante dicha petición, afirma que solo recibió por parte del pagador de la Penitenciaría Nacional de Tunja, el último salario del señor Octaviano.

1.9. Comenta que mediante la Resolución J-3945 de 1978 la Caja Nacional de Previsión le reconoció al señor José Octaviano Gama la pensión de invalidez que había solicitado, en cuantía de tres mil pesos (\$3.000) mensuales. No obstante, el 27 de septiembre de 1978 el secretario del Ministerio de Justicia, a través de la Resolución 5032 le reconoce y cancela a la señora Flor Elisa Robles de Gama únicamente el auxilio funerario.

1.10. Afirma la actora que nunca le fue resuelta su solicitud de pensión de sobreviviente.

1.11. Manifiesta la accionante que después de que murió su esposo y hasta la fecha, se dedicó únicamente a sostener y cuidar sus seis hijos y nunca convivió ni tuvo vida en pareja con ninguna otra persona. Cuando murió el señor Gama, ella fue retirada del sistema de salud por lo que no pudo continuar con sus tratamientos para la artrosis, la artritis, la hipertensión y prediabetes lo que sólo pudo retomar hasta octubre de 2007 cuando pudo ser afiliada al régimen subsidiado en salud.

Durante 30 años entre 1977 y 2007, no tuvo acceso a servicio médico de alguna índole y su salud decayó de manera considerable, sus enfermedades avanzaron limitándole la movilidad y la posibilidad de continuar con sus labores de aseo en casas, cocina, lavado y planchado de ropas con las que básicamente suplía sus necesidades y las de sus hijos.

1.12. Comenta que cuando una de sus hijas fue despedida de su trabajo, en una conversación con el abogado que le colaboró con ese asunto, él le dijo que todavía estaba “vigente” el derecho a reclamar la pensión ya que este tipo de derechos no prescribían.

1.13. Por lo anterior, el 23 de marzo de 2018 la señora Flor Elisa Robles de Gama solicitó ante

la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente de su esposo. En comunicación del 21 de junio de 2018, la UGPP le solicita aportar a su solicitud una declaración juramentada de convivencia, la cual fue allegada a tiempo. No obstante, en Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018 le fue negada su solicitud bajo el argumento de que “se presentan inconsistencias toda vez que la solicitud la está presentando mucho tiempo después del fallecimiento; motivo por el cual se niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes”.

1.14. Teniendo en cuenta la negativa de la entidad, la señora Flor Elisa Robles de Gama vuelve a presentar solicitud de pensión de sobrevivientes ante la cual la UGPP, en Resolución ADP 007120 del 09 de octubre de 2018 aduce que se mantiene en la negativa del reconocimiento pensional ya que la solicitud se presentó mucho tiempo después del deceso del causante.

1.15. Considera la accionante que los actos administrativos que le niegan su derecho pensional contrarían la abundante jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que indican que los derechos pensionales no prescriben y son de aplicación inmediata cuando están directamente relacionados con el mínimo vital de personas de la tercera edad.

1.16. La accionante afirma que tiene 74 años, que tiene graves afecciones de salud que ya no le permiten seguir trabajando, que no tiene un ingreso fijo o una pensión que le permita cubrir sus gastos mínimos y que debió recibir la pensión que causó su esposo desde hace 40 años, pero que por cuenta de su “lamentable y decadente condición económica como de persona sin recursos” no tuvo conocimiento del derecho que la investía desde entonces. Considera que no tiene el suficiente ánimo, aliento, salud ni fuerzas para soportar la ansiedad y desespero que afronta sabiendo que sacrificó su vida y salud trabajando muy duro, sin saber que en cabeza suya estaba un derecho que su esposo dejó configurado con mucho esfuerzo y sacrificio.

1.17. A través de la acción de tutela solicita se protejan sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social y a la protección reforzada de las personas de la tercera edad y en condiciones de debilidad manifiesta y se ordene a la UGPP reconocer y pagar la pensión de sobreviviente a la que cree tener derecho

de su esposo José Octaviano Gama Piña, se le incluya en nómina de pensionados y en el régimen contributivo de salud, además del retroactivo a que haya lugar.

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP solicitó declarar improcedente la acción de tutela dado que carece de inmediatez. Lo anterior teniendo en cuenta que el señor José Octaviano Gama falleció el 20 de octubre de 1977 y la solicitud pensional se presentó hasta marzo de 2018. Aunado a que ordenar el pago de una pensión de sobrevivientes a partir del día siguiente del fallecimiento del causante, en este caso, afectaría de forma considerable la sostenibilidad del sistema pensional. De otra parte, la presente acción tampoco cumple el requisito de subsidiariedad pues la accionante cuenta con otro medio ordinario para plantear sus pretensiones.

3. Pruebas que obran en el expediente

3.1. CD con rótulo “Tutela 2019-105 Flor Elisa Robles de Gama vs Unidad Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP 2019”.

3.2. Copia de cédula de ciudadanía de la accionante.

3.3. Pantallazos de la página de RUAF en donde consta la información de la accionante y su afiliación al régimen subsidiado en salud, como cabeza de familia, desde el 01 de octubre de 2007.

3.4. Copia de la partida de bautismo de la accionante.

3.5. Copia de Registro Civil de Nacimiento de la señora Flor Elisa Robles donde consta que nació el 16 de agosto de 1945.

3.6. Copia de Registro Civil de Matrimonio Católico entre la accionante y el causante donde consta que contrajeron matrimonio el 26 de febrero de 1966.

3.7. Copia de Registro de Defunción del señor José Octaviano Gama Piña donde consta como

fecha del fallecimiento el 20 de octubre de 1977.

3.8. Copia del oficio 201814209035211 sin fecha, suscrito por el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP dirigido a Leonardo Rodríguez Hurtado, como apoderado de la señora Flor Elisa Robles de Gama en los trámites ante la entidad, en el que se le comunica el Auto ADP 007120 del 09 de octubre de 2018.

3.9. Copia del Auto ADP 007120 del 09 de octubre de 2018 expedido por la UGPP en el que se indicó que como la accionante no allegó nuevos elementos de juicio que hicieran variar la decisión tomada en la Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018, no hay lugar a que se emita un nuevo pronunciamiento respecto de la solicitud de pensión de sobrevivientes.

3.10. Copia de Notificación por Aviso al señor Leonardo Rodríguez Hurtado, apoderado de la señora Flor Robles ante la UGPP, de la Resolución RDP26249 del 05 de julio de 2018 proferida por la entidad.

3.11. Copia de la Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018 expedida por la UGPP por la cual le niega la pensión de sobrevivientes a la señora Flor Elisa Robles de Gama por cuanto la accionante presenta su solicitud “el 23 de marzo de 2018 y el causante JOSE OCTAVIANO GAMA PIÑA, fallece el 20 de Octubre de 1977, se presentan inconsistencias, toda vez que la solicitud la está presentando mucho tiempo después del fallecimiento; motivo por el cual se niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes”.

3.12. Copia del Oficio 201814005666301 de fecha 21 de junio de 2018 suscrito por la Subdirectora de Normalización de Expedientes Pensionales de la UGPP dirigido a Carlos Leonardo Rodríguez Hurtado, apoderado judicial de la señora Flor Robles ante la entidad, en el que se le informó que después de estudiar la solicitud de pensión de sobrevivientes se evidenció que hace falta adjuntar la declaración juramentada de convivencia.

3.13. Copia de la Declaración Extraproceso No. 2820 de Flor Elisa Robles de Gama de fecha 26 de junio de 2018 ante el Notario Segundo del Círculo de Tunja en la que declaró bajo gravedad de juramento que contrajo matrimonio con José Octaviano Gama Piña el 26 de febrero de 1966 y convivió con él bajo el mismo techo, haciendo vida en común junto con sus seis hijos desde ese día y de manera ininterrumpida hasta el 20 de octubre de 1977 fecha en la que falleció su esposo.

3.14. Copia de la Declaración Extraproceso No. 1181 de Flor Elisa Robles de Gama de fecha 17 de marzo de 2018 ante el Notario Segundo del Círculo de Tunja en la que declaró bajo gravedad de juramento que contrajo matrimonio con José Octaviano Gama Piña el 26 de febrero de 1966, unión en la que se procrearon seis hijos.

3.15. Copia de oficio 1640 de fecha 12 de marzo de 2018 suscrito por el Subdirector de Gestión Documental de la UGPP dirigido a Carlos Rodríguez Hurtado como apoderado de la señora Flor Robles de Gama, en el que se le informa que recibieron su petición de copia de expediente pensional y, por tanto, le adjuntan los 20 folios que lo componen.

3.16. Copia de un oficio de la Caja Nacional de Previsión, donde aparece como solicitante José Octaviano Gama Piña, Clase de prestación: pensión por invalidez; fecha de ingreso: 22 de agosto de 1977; número de radicación: 04175; resoluciones números: 3645 del 29 de agosto de 1978.

3.17. Copia de Oficio perteneciente al expediente 04175 de fecha 10 de agosto de 1977 suscrito por José Octaviano Gama Piña dirigido al Director General de la Caja Nacional de Previsión, en donde solicita el reconocimiento de la pensión de invalidez con base en el concepto médico que reposa en su historia clínica y que adjunta.

3.18. Copia de Oficio perteneciente al expediente 04175 de fecha 12 de mayo de 1977 suscrito por la Subcoordinadora de Trabajo Social dirigido a Jefe de Receptoría de Expedientes, Seccional Especial de Cundinamarca de la Caja Nacional de Previsión, en el que certifica que el señor José Octaviano Gama Piña se encuentra hospitalizado en la Clínica de la Caja Nacional de Previsión y por su invalidez no puede trasladarse y hacer presentación personal de la solicitud de su pensión por invalidez.

3.19. Copia de constancia expedida por el Jefe de Personal del Ministerio de Justicia en el que señala que José Octaviano Gama Piña estaba prestando sus servicios al Ministerio desde el 12 de mayo de 1966 hasta la fecha (07 de junio de 1977) en el cargo de Guardián III Grado 4 de la penitenciaría Nacional de Tunja.

3.20. Copia de constancia expedida por el Pagador de la Penitenciaría Nacional de Tunja en donde se señala que el señor José Octaviano Gama Piña devenga a la fecha 28 de julio de 1977 la suma de \$3.000 mensuales.

3.21. Copia de Oficio del 11 de mayo de 1977 suscrito por Servicio Social de la Caja Nacional de Previsión dirigido al jefe de nómina de Pensionados de la misma entidad en donde solicita se informe si el señor José Octaviano Gama Piña figura en la lista de pensionados del Estado.

3.22. Copia de Oficio MT 77-1054 del 04 de agosto de 1977 suscrito por el Jefe de Sección de Medicina del Trabajo de la Caja Nacional de Previsión dirigido al jefe de la Sección de pensiones de la misma entidad, en el que se informa el estado médico del señor José Octaviano Gama y en el que se concluye que padece una afección que lo incapacita de forma permanente y total para el trabajo.

3.23. Copia de Oficio perteneciente al expediente 04175 de fecha 20 de septiembre de 1977 suscrito por el Jefe de archivo general de la Caja nacional de Previsión dirigido al jefe de pensiones de la misma entidad, en el que informa que al señor José Octaviano Gama Piña no se le ha reconocido ninguna prestación económica hasta diciembre de 1975.

3.24. Copia de Resolución sin número ni fecha, expedida por la Caja Nacional de Previsión en la que se reconoce pensión de invalidez al señor José Octaviano Gama Piña.

3.25. Copia de Oficio de febrero de 1978 suscrito por el auditor especial ante Cajanal dirigido al jefe de pensiones de la misma entidad, en el que devuelve el expediente del señor José Octaviano Gama Piña para que se corrija el número de cédula del interesado.

3.26. Copia de memorando de fecha 6 de abril de 1978 de jefe de sección de pensiones de Cajanal para el Auditor especial ante la misma entidad, en el que envía el expediente del señor Octaviano Gama ya con el número de cédula corregido en la resolución.

3.27. Copia de la Resolución No. J-3945 del 29 de agosto de 1978 expedida por la Caja Nacional de Previsión en la que se reconoce a favor del señor José Octaviano Gama Piña una pensión de invalidez por una cuantía mensual de \$3.000, efectiva a partir de cuando se demuestre que no recibe sueldo ni auxilio por enfermedad.

3.28. Copia de Oficio No. 11884 del 28 de septiembre de 1978 suscrito por el jefe de la división de reconocimiento de la Caja Nacional de Previsión dirigido al señor Octaviano Gama Piña para notificarle de la Resolución No. 3945 del 29 de agosto de 1978.

3.29. Copia de Oficio 117 del 09 de abril de 1979 suscrito por el director seccional de la Caja

Nacional de Previsión dirigido al jefe de División de Reconocimiento de la misma entidad, en el que devuelve la Resolución No. 3945 del 29 de agosto de 1978 por cuanto el señor José Octaviano Gama falleció.

3.30. Copia de solicitud de empleo de José Octaviano Gama Piña al Ministerio de Justicia sin fecha.

3.31. Copia de hoja de vida que reposa en archivo del Ministerio de Justicia del señor José Octaviano Gama.

3.32. Copia de Acta de Posesión del señor José Octaviano Gama con datos ilegibles.

3.33. Copia de Acta de Posesión con folio 161 de fecha 28 de noviembre de 1966 de José Octaviano Gama ante la Secretaría de Gobierno del Departamento de Boyacá, como Guardián Grado 3 de la Penitenciaría Nacional de Tunja.

3.34. Copia de Acta de Posesión del señor José Octaviano Gama con datos ilegibles.

3.35. Copia de la Resolución No. 0044 de 1968 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja le concede 15 días vacaciones a José Octaviano Gama por un año de servicios.

3.36. Copia de la Resolución No. 02 de 1970 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja le concede 30 días vacaciones a José Octaviano Gama.

3.38. Copia de la Resolución No. 082 de 1971 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja le concede 30 días de vacaciones a José Octaviano Gama.

3.39. Copia de Acta de Posesión de fecha 25 de febrero de 1974 de José Octaviano Gama Piña ante el Secretario de Gobierno del Departamento de Boyacá, como Guardián III-7 de la Penitenciaría Nacional “El Barne”.

3.40. Copia de la Resolución No. 007 de del 19 de febrero de 1975 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja – Dirección, le imponen una sanción de multa de 30 pesos a José Octaviano Gama Piña por incumplimiento de órdenes.

3.41. Copia de la Resolución No. 33 de 1976 por medio de la cual el Ministerio de Justicia –

Penitenciaría Nacional de Tunja le concede 30 días de vacaciones a José Octaviano Gama.

3.42. Copia de Resolución 2148 del 22 de abril de 1977 con información ilegible.

3.43. Copia de la Resolución No. 1294 del 15 de abril de 1977 por medio de la cual se concede una licencia por enfermedad de 23 días a José Octaviano Gama Piña.

3.44. Copia de Acta de Posesión de fecha 25 de septiembre de 1972 del señor José Octaviano Gama ante el Secretario de Gobierno de Boyacá, como Guardián IV.11 de la Penitenciaría “El Barne” de Tunja.

3.45. Copia de certificación de fecha 24 de mayo de 1977 suscrita por el Jefe de División de Personal del Ministerio de Justicia en la que consta que el señor José Octaviano Gama Piña prestó sus servicios al Ministerio desde el 12 de mayo de 1966 al 22 de abril de 1977 fecha a partir de la cual fue destituido del cargo mediante Resolución 2148.

3.46. Copia de certificación de fecha 7 de junio de 1977 suscrita por el Jefe de División de Personal del Ministerio de Justicia en la que consta que el señor José Octaviano Gama Piña está prestando sus servicios al Ministerio desde el 12 de mayo de 1966 hasta la fecha.

3.47. Copia de la Resolución No. 3505 del 30 de mayo de 1977 por medio de la cual el Ministerio de Justicia revoca la Resolución 2148 de abril de 1977 por la cual se destituyó al señor José Octaviano Gama de la Penitenciaría Nacional de Tunja.

3.48. Copia de la Resolución No. 2597 del 06 de septiembre de 1977 por medio de la cual se concede una licencia por enfermedad de 30 días a José Octaviano Gama Piña.

3.49. Copia de la Resolución No. 2776 del 23 de septiembre de 1977 por medio de la cual el jefe de personal le concede una prórroga de licencia por enfermedad por 90 días al señor José Octaviano Gama.

3.50. Copia de la Resolución No. 10165 del 15 de noviembre de 1977 por medio de la cual el Ministro de Justicia declara vacante el cargo de Guardián III-4 de la Penitenciaría Nacional de Tunja correspondiente al señor José Octaviano Gama a causa de su fallecimiento.

3.51. Copia de certificación de fecha 05 de mayo de 1978 suscrita por el jefe de personal del

Ministerio de Justicia donde consta que el señor José Octaviano Gama prestó sus servicios al Ministerio de Justicia desde el 12 de mayo de 1966 hasta el 30 de octubre de 1977 fecha hasta la cual se le cancelaron los sueldos.

3.52. Copia de certificación de fecha 06 de diciembre de 1977 suscrita por el jefe de personal del Ministerio de Justicia donde consta que el señor José Octaviano Gama prestó sus servicios al Ministerio de Justicia desde el 12 de mayo de 1966 hasta el 30 de octubre de 1977 fecha hasta la cual se le cancelaron los sueldos.

3.53. Copia de la Resolución No. 5032 de 1978 expedida por el secretario General del Ministerio de Justicia por medio de la cual se ordena pagar a Flor Elisa Robles de Gama la suma de \$2.000 por concepto de auxilio funerario del señor José Octaviano Gama Piña.

3.54. Copia de la Resolución No. 0034 de 1977 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja le conceden a José Octaviano Gama 15 días de vacaciones.

3.55. Copia de la Resolución No. 007 del 17 de enero de 1975 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja – Dirección, le conceden 15 días de vacaciones a José Octaviano Gama Piña.

3.56. Copia de la Resolución No. 040 del 17 de mayo de 1974 por medio de la cual el Ministerio de Justicia – Penitenciaría Nacional de Tunja le conceden a José Octaviano Gama 15 días de vacaciones.

3.57. Copia de la Resolución No. 002 de 1973 por medio de la cual el Director de la Penitenciaría Nacional de Tunja sanciona a José Octaviano Gama con una multa de veinte pesos por incumplimiento de funciones.

3.58. Copia de la Resolución ADP 006038 del 24 de agosto de 2018 expedida por la UGPP por medio de la cual se rechaza el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018 por extemporáneo.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Primera instancia

El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja en sentencia del 08 de mayo de 2019, resolvió negar (declarar improcedente) el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante. Lo anterior, debido a que el debate de si la accionante puede ser acreedora o no a la pensión de sobrevivientes que pretende es únicamente competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

4.2. Impugnación

La señora Flor Elisa Robles de Gama impugnó la sentencia por considerar que el juzgador no tuvo en cuenta que es un sujeto de especial protección constitucional dada su avanzada edad (74 años) por lo que no está en la capacidad de afrontar un proceso administrativo y su situación económica difícil la cual ha tenido que soportar desde hace muchos años, a sabiendas que tenía un derecho a una pensión y la entidad no ha querido otorgársela.

Por otra parte, la UGPP reitera su solicitud de declarar improcedente la acción de tutela por falta de subsidiariedad.

4.3. Segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Laboral, en fallo del 12 de junio de 2019 confirmó la decisión de primera instancia por no cumplirse los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedibilidad

1.1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1.2. Cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1.2.1. La acción de tutela fue interpuesta por Flor Elisa Robles de Gama, en nombre propio lo cual está de acuerdo con la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 que señalan que

el amparo constitucional puede ser promovido por la persona que considera vulnerados sus derechos “quien actuará por sí misma o a través de representante”.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, es una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, encargada de efectuar el reconocimiento y administración de los derechos pensionales y prestaciones de los servidores públicos y que en este caso fue la entidad que relevó a Cajanal del reconocimiento y pago de derechos pensionales de sus afiliados como el señor José Octaviano Gama Piña.

1.2.2. El escrito tutelar fue radicado el día 23 de abril de 2019 y la última actuación referida en la acción de tutela por la actora es del 09 de octubre de 2018 (Resolución ADP 007120 de 2018). De lo anterior surge la conclusión de que se cumple el requisito de inmediatez dado que entre las dos actuaciones solo trascurrieron poco más de seis (06) meses.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta que el fallador de segunda instancia indicó que no se cumplía con este requisito dado que la acción de amparo se interpuso más de 40 años después del fallecimiento del causante es necesario recordar que, con base en la jurisprudencia constitucional, la acción sí es procedente cuando se demuestra que la vulneración de los derechos es permanente y se mantiene en el tiempo, “a pesar de que el hecho que la haya originado sea muy anterior al de la presentación de la acción, siempre que la situación desfavorable de la accionante sea continua y actual. En este sentido, la inmediatez no puede ser entendida como un requisito de procedibilidad severo, máxime si se considera que se trata de derechos relacionados con la pensión de jubilación, que es un derecho irrenunciable que no prescribe”.

En el presente caso, la accionante solicita el reconocimiento y pago de una pensión de sobreviviente (sustitución pensional), prestación económica periódica cuya negación es considerada como una vulneración permanente y se proyecta en el tiempo, lo que la habilita para invocar la protección de sus derechos mientras subsista la causa de la violación.

En este punto se recuerda que la accionante afirmó no haber contado con un ingreso fijo para su subsistencia y la de sus hijos y, por lo tanto, tuvo que trabajar en labores domésticas

lo que no pudo continuar haciendo dadas sus condiciones que fueron empeorando con el tiempo.

1.2.3. El amparo constitucional resulta procedente en aquellos eventos en que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, estos se tornan ineficaces y carecen de idoneidad para evitar un perjuicio irremediable, o cuando recae sobre un sujeto de especial protección.

Respecto de esa última calidad, la Corte Constitucional indicó que la categoría de sujeto de especial protección constitucional está conformada por “aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva”. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que en este grupo de especial protección se encuentran “los niños, los adolescentes, los adultos mayores, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”, de tal manera que resultaría desproporcionado exigirle a este tipo de personas (en una situación de vulnerabilidad) el “agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales de carácter ordinario, que por su dispendioso y lento trasegar judicial, no surgen como el medio más adecuado e idóneo para proteger de manera oportuna y efectiva sus derechos fundamentales”.

Así las cosas, la Corporación ha concluido que “exigir idénticas cargas procesales [tanto a las] personas que soportan diferencias materiales relevantes [como a las que] no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones” por lo que el juez constitucional puede conceder el reconocimiento y pago de prestaciones económicas que derivan de una pensión, de manera definitiva, si del material probatorio se puede concluir que (i) el accionante pertenece a un grupo de especial protección constitucional o se encuentra en uno o varios supuestos de riesgo tales como analfabetismo, vejez, enfermedad, pobreza extrema, cabeza de familia o desplazamiento, (ii) la carencia del reconocimiento de la pensión que solicita el accionante afecta directamente la satisfacción de sus necesidades básicas, esto es, su mínimo vital y, en consecuencia, una vida en condiciones dignas, (iii) el accionante dependía económicamente del causante o pensionado antes del fallecimiento de este, de tal manera que la pensión

sustituye el ingreso que aportaba el causante al tutelante-beneficiario, y (iv) que el accionante tuvo una actuación diligente en adelantar las solicitudes administrativas o judiciales para solicitar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

En el asunto analizado se verifica que:

(i) la accionante es una adulta mayor de 74 años, analfabeta, que padece enfermedades como artrosis, artritis, hipertensión, entre otras, que ya no tiene una vida laboral activa debido a su edad y a sus padecimientos los cuales van empeorando día a día.

(ii) La peticionaria, desde que murió su esposo se dedicó a labores domésticas en casas de familia pero debido a las enfermedades que la aquejan y que avanzan cada día no le fue posible continuar con dichas actividades, por lo tanto, no tiene un ingreso fijo que le permita satisfacer sus necesidades básicas lo que la pone en un estado de vulnerabilidad.

(iii) En el expediente obran pruebas como declaraciones extraproceso que corroboran la dependencia económica de la accionante de su esposo, la vida en común que llevaron hasta el día del fallecimiento del señor Gama Piña y que era su beneficiaria en seguridad social en salud, de tal manera que la pensión de sobreviviente que pretende sustituiría de alguna manera el sustento que recibía de su cónyuge y lo poco que pudo ella ganar, después del fallecimiento de éste, haciendo labores domésticas y que ya no puede seguir haciendo.

(iv) La señora Flor Elisa Robles de Gama afirma en su escrito de tutela que cuando falleció su esposo en el año 1977, presentó ante Cajanal la solicitud de pensión de “jubilación” la cual considera se debió entender como pensión de sobreviviente y como prueba de ello adjunta una certificación expedida por el jefe de personal del Ministerio de Justicia en la que señala el funcionario el tiempo de servicios del causante y al final manifiesta que “la presente constancia se expide en Bogotá D.E., a los seis días del mes de diciembre de 1.977, a solicitud de la señora Flor Elisa Robles de Gama, (...) para pedir la pensión de jubilación”.

No obstante, en el expediente no hay algún documento de solicitud o respuesta alguna dada por la entidad que permita confirmar la aseveración de la señora Robles de Gama. Lo que sí está probado suficientemente es que la accionante se presentó ante la UGPP el 23 de marzo de 2018 y solicitó la prestación pensional, la cual fue negada a través de la Resolución No. RDP 026249 de 2018 y frente a la cual presentó recurso de apelación pero fue rechazado por

extemporáneo.

La señora Robles de Gama aduce que cuando solicitó por primera vez la pensión de sobreviviente de su esposo, ni la Caja Nacional de Previsión ni el Ministerio de Justicia le dieron una respuesta, e incluso cuando se acercó a reclamar las prestaciones sociales como la pensión, se le entregó únicamente el último salario del señor Gama Piña. Estas afirmaciones no fueron ni desmentidas ni controvertidas por la entidad accionada en su contestación a la acción de tutela. A partir de ese momento, a sabiendas de que al señor José Octaviano Gama le fue otorgada la pensión de invalidez que en vida solicitó y frente al silencio de la entidad en cuanto al derecho que estaba en cabeza de la accionante, la señora Flor Elisa se vio obligada a sacar a sus hijos adelante trabajando en casas de familia haciendo las labores domésticas, sin servicio de salud pues sólo hasta el 01 de octubre de 2007 fue afiliada al sistema subsidiado en salud.

Así las cosas, al solicitar la pensión en un primer momento ante el Ministerio de Justicia cuya respuesta nunca fue allegada a la accionante, y radicar la petición nuevamente en el año 2018 ante la UGPP es posible concluir un mínimo de diligencia para obtener la prestación solicitada teniendo en cuenta que se trata de una adulta mayor en situación de analfabetismo que no conocía sus derechos hasta que pudo ser asesorada por un abogado en ejercicio en el año 2018. Aunado a lo anterior, a pesar de que no se agotó la vía ordinaria laboral, esta, no constituye un mecanismo idóneo ni eficaz por la demora generalizada en este tipo de procesos, que pueden dilatar la garantía urgente derechos fundamentales como el mínimo vital, la vida digna y la seguridad social de una persona adulta mayor sin ningún recurso para su congruo sostenimiento y en el expediente obran pruebas que pueden vislumbrar una posible titularidad del derecho exigido.

Finalmente, y en refuerzo de lo anterior, a pesar de que la acción de tutela no es el mecanismo pertinente para controvertir los actos de la administración, dicha acción es procedente para debatir dichos actos “cuando estos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos”. En este caso, al tratarse de una sustitución pensional, de la negativa reiterada de la accionada se deriva una afectación de derechos fundamentales de quienes en su momento pudieron ser beneficiarios del causante, ya que al faltar aquel que proveía la manutención del hogar “aquellas personas que dependían

económicamente de este, quedarían desprovistas de los recursos necesarios para su congrua subsistencia”.

2. Problema jurídico

En consideración a las particularidades del caso, corresponde a la Sala de Revisión responder el siguiente problema jurídico ¿vulnera la UGPP los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, a la protección reforzada de las personas de la tercera edad y en condiciones de debilidad manifiesta y a la seguridad social de una persona de 74 años, al negarle el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión de invalidez de su fallecido esposo argumentando que como la solicitud se presentó muchos años después de la muerte de este se presentan inconsistencias?

Para resolver la cuestión planteada, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas analizará la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes (i) y reiterará la jurisprudencia sobre la imprescriptibilidad de los derechos pensionales (ii), para luego resolver el caso concreto.

3. Naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes – sustitución pensional

3.1. La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 48 que el derecho a la seguridad social es irrenunciable y que se debe garantizar a todos los colombianos. Este amparo constitucional está consagrado, a su vez, en distintos instrumentos internacionales como en la Declaración Americana de los Derechos Humanos y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales se concluye que la finalidad de este derecho es amparar a las personas contra las consecuencias normales de la vejez, la viudez, la invalidez, y ante la imposibilidad física o mental para proveerse su propio sustento que les asegure una vida en condiciones dignas.

3.3. Específicamente, frente a la pensión de sobrevivientes, esta Corporación ha indicado que aunque la ley la regula en términos generales, esta figura concibe dos supuestos diferentes: la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes propiamente dicha.

Ambos conceptos han sido analizados por esta Corte al desarrollar lo consagrado en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993. Por ejemplo, en la sentencia T-071 de 2019 se indicó:

“De la norma precitada, la jurisprudencia constitucional distingue dos modalidades para hacerse beneficiario de la prestación en cuestión; por una parte, la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que venía recibiendo su titular pensionado por vejez o invalidez-, por lo que ocurre strictu sensu una sustitución pensional. Por otra parte, el reconocimiento y pago de una nueva prestación de la que no gozaba el causante, quien era un afiliado, caso en el cual, ‘se trata, entonces, del cubrimiento de un riesgo con el pago de una prima que lo asegure y no del cambio de titular de una prestación ya causada como en el evento anterior’”.

Así las cosas, al precisar el propósito de la sustitución pensional, la sentencia T-685 de 2017 señaló que:

“Esta prestación tiene la finalidad constitucional de garantizar condiciones de vida digna a los familiares del causante que en vida dependían económicamente de él; así pues, la sustitución pensional está inspirada en los principios de estabilidad económica y social para los allegados del causante, reciprocidad y solidaridad entre el causante y sus allegados; y, universalidad del servicio público de seguridad social.”

En ese sentido, y teniendo en cuenta las particulares del caso que hoy se analiza, es claro que el supuesto de derecho que puede estar en cabeza de la accionante es el de la sustitución pensional, por lo que en adelante, cuando se haga alusión a la pensión de sobreviviente, deberá entenderse que se refiere a la sustitución.

3.4. La pensión de sobrevivientes tiene sus orígenes en el siglo XIX, cuando desde los inicios de la independencia se crearon reconocimientos a los sobrevivientes de los militares que fallecían al servicio de la nascente República. Fue así como se creó, por ejemplo, el Montepío Militar por Ley de 8 de octubre de 1821. También se concedieron reconocimientos a próceres, eventualmente sucedidos a sus viudas e hijas solteras, incluso a los nietos y bisnietos, al igual que a ciertos empleados civiles, como en algunos casos que fueron reconocidos por leyes expedidas en el siglo XX. Dichos tratamientos especiales se prolongaron a lo largo del siglo XX.

Quizá fue solo con la promulgación de la las leyes 153 de 1896 (que creó el Montepío militar), 31 de 1904 (pensiones), 80 de 1916 (sucesores de oficiales que murieran en guerras), 102 de 1927 (pensión de sobrevivientes de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tribunales y

funcionarios judiciales, de ferrocarriles, puertos, correos, telégrafos y del Congreso), 6º de 1945 y 90 de 1946, con las que se estableció la pensión de sobrevivencia en nuestro país.

Esta última estableció:

“Artículo 59. La viuda, sea o no inválida, o el viudo inválido, gozará de una pensión vitalicia mensual, proporcional a la de invalidez o vejez de que estuviera disfrutando el asegurado o a la que le hubiera correspondido al realizarse el estado de invalidez en la época de su defunción, excepto en los casos siguientes: a) Cuando la muerte del asegurado acaeciere dentro del primer año de su matrimonio, salvo que haya habido hijos comunes o que la mujer hubiere quedado encinta; b) Cuando el asegurado hubiere contraído matrimonio después de cumplir sesenta (60) años de edad o mientras percibía una pensión de invalidez o vejez, a menos que a la fecha de la muerte hubieran transcurrido tres años de matrimonio o que haya habido hijos comunes, o que la mujer quedara encinta. Artículo 60. Cada uno de los hijos del asegurado, menores de catorce (14) años o inválidos no pensionados como tales, gozará de una pensión mensual de orfandad proporcional a la de invalidez o vejez de que estuviera disfrutando el asegurado o a la que le hubiere correspondido al realizarse el estado de invalidez en la época de su defunción. Artículo 61. El total de las pensiones de viudedad y orfandad no podrá exceder del monto de la pensión de invalidez o vejez de que estuviera disfrutando el asegurado o de la de invalidez que le hubiera correspondido eventualmente: si excediere, se reducirán proporcionalmente todas las pensiones; si no alcanzare dicho monto, los ascendientes que dependían exclusivamente del asegurado tendrán derecho, por iguales partes y por cabeza, a la fracción disponible, sin que ninguno de ellos pueda recibir una renta superior al veinte por ciento (20%) de la pensión eventual del difunto (...).”.

Más adelante, en 1950, el nuevo Código Sustantivo del Trabajo señaló en su artículo 275 que:

“1. Fallecido un trabajador jubilado, su cónyuge y sus hijos menores de dieciocho (18) años tendrán derecho a recibir la mitad de la respectiva pensión durante dos (2) años, contados desde la fecha del fallecimiento, cuando el trabajador haya adquirido el derecho dentro de las normas de este Código, lo esté disfrutando en el momento de la muerte, y siempre que aquellas personas no dispongan de medios suficientes para su congrua subsistencia. 2. (...).”.

Posteriormente, la Ley 33 de 1973 extendió el derecho a las viudas de forma vitalicia:

“ARTÍCULO 1o. Fallecido particular pensionado o con derecho a pensión de jubilación, invalidación o vejez, o un empleado a trabajador del sector público, sea este oficial o semioficial con el mismo derecho, su viuda podrá reclamar la respectiva pensión en forma vitalicia”.

Y en cuanto a los requisitos que debían acreditarse por parte de la viuda, el Decreto 690 de 1974 indicó:

“Artículo primero. Para reclamar la pensión de jubilación, invalidez o vejez a que se refiere el artículo 1° de la Ley 33 de 1973, la viuda deberá acreditar su condición de causahabiente con las partidas civiles o eclesiásticas de matrimonio, o con las pruebas, supletorias señaladas por la ley.

Los hijos menores de edad, o los incapacitados para trabajar en razón de sus estudios, o por invalidez, que hayan estado bajo la dependencia económica del pensionado, acreditarán su condición con las partidas civiles o eclesiásticas de nacimiento o con las pruebas supletorias pertinentes.

Parágrafo I. Para comprobar que no se ha perdido el derecho consagrado en el artículo 1°. de la Ley 33 de 1973, la viuda deberá acreditar sumariamente que en el momento del deceso del pensionado hacía vida en común con éste, o que se encontraba en imposibilidad de hacerlo por haber abandonado aquél el hogar sin justa causa o por haberle impedido su acercamiento o compañía.

Parágrafo II. La pensión vitalicia se pierde por haber contraído la viuda nuevas nupcias o hacer vida marital. En este último evento la demostración del amancebamiento público requiere prueba controvertida”.

Finalmente con la Ley 100 de 1993, se incluyó específicamente en los artículos 46 al 49, todo lo relacionado con la pensión de sobrevivientes. Específicamente el artículo 46 de la normativa original señaló:

“ARTÍCULO 46. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o invalidez por riesgo común, que fallezca, y

2. Los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que este hubiere cumplido alguno de los siguientes requisitos:

a. Que el afiliado se encuentre cotizando al sistema y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte;

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.

PARÁGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los párrafos del artículo 33 de la presente Ley”.

En el artículo 47 se indicó como uno de los beneficiarios de dicha pensión el cónyuge o compañero (a) permanente.

La Ley 797 de 2003 modificó el artículo 46 pero en lo que tiene que ver con la densidad de semanas que necesitaba haber cotizado el causante cuando este no era pensionado.

4. Imprescriptibilidad de los derechos pensionales y prescripción de las mesadas pensionales.
Reiteración de jurisprudencia

4.1. El mismo artículo 48 superior que estableció que el derecho a la seguridad social es irrenunciable indica que es imprescriptible. En ese sentido, el artículo 53 de la Carta Política dispone que, respecto de las pensiones, es deber del Estado garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de dichas prestaciones. Es teniendo en cuenta lo anterior, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que los derechos pensionales son imprescriptibles.

4.2. Sin embargo, aunque el derecho a la pensión no prescribe, esta característica no cobija las prestaciones periódicas derivadas de esta 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.

Frente a esto, la Corte indicó que “la certeza del derecho es el momento a partir del cual se debe determinar el término de prescripción. Ello se encuentra en concordancia con el artículo

488 del Código Sustantivo del Trabajo que señala que ‘Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible (...)’.”

4.3. Recientemente, en la sentencia T-321 de 2018, específicamente se reiteró que “las entidades administradoras de pensiones no pueden negar las solicitudes de sustitución pensional o de pensión sobrevivientes señalando que el peticionario formuló su reclamación de manera tardía, pues ello desconoce abiertamente la naturaleza imprescriptible e irrenunciable de los derechos pensionales”.

5. Caso concreto

La señora Flor Elisa Robles de Gama instauró acción de tutela contra la UGPP por considerar vulnerados sus derechos a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social y a la protección reforzada de las personas de la tercera edad y en condiciones de debilidad manifiesta, al negarle el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión de invalidez de su esposo a la cual considera que tiene derecho, sin otro argumento que la demora en la solicitud de la prestación pues se trata de una petición presentada después de 40 años de la muerte del causante.

Teniendo en cuenta lo señalado en precedencia acerca de la imprescriptibilidad del derecho pensional a la sustitución de la pensión y que en el acápite II.1.2. se constató la procedencia de la presente acción de tutela, la Sala pasa a verificar si la accionante cumple con los requisitos para ser beneficiaria de la sustitución pensional de su esposo.

5.1. El señor José Octaviano Gama solicitó el 10 de agosto de 1977 pensión de invalidez ante la Caja Nacional de Previsión dado que certificó una invalidez permanente de 100%. No obstante, la entidad reconoció su derecho pensional hasta el 29 de agosto de 1978 en la Resolución 3945, fecha posterior a su fallecimiento el cual tuvo lugar el 20 de octubre de 1977.

Teniendo en cuenta la fecha en que falleció el señor José Octaviano Gama, esto es, 20 de octubre de 1977, la normativa vigente para la sustitución pensional era la Ley 33 de 1973 que indicaba que la viuda de un trabajador pensionado, podía reclamar la respectiva pensión en forma vitalicia.

Respecto de los requisitos que debían cumplirse, el Decreto 690 de 1974 indicaba que (i) era necesario que la viuda acreditara su condición de causahabiente con las partidas civiles o eclesiásticas de matrimonio, o con las pruebas supletorias señaladas por la ley; aunado a lo anterior, (ii) debía probar que al momento del deceso del pensionando hacía vida en común con este.

La señora Flor Elisa Robles anexó tanto a la solicitud hecha a la UGPP como al expediente de tutela, el registro civil de matrimonio católico entre ella y el causante donde consta que contrajeron matrimonio el 26 de febrero de 1966. En dicho documento, como lo constató la UGPP, no se presentan notas marginales que indiquen separación o disolución de la sociedad conyugal.

De igual manera, tanto a la solicitud presentada ante la UGPP como a la acción de tutela, la señora Robles de Gama adjuntó Declaración Extraproceso No. 2820 de fecha 26 de junio de 2018 ante el Notario Segundo del Círculo de Tunja en la que declaró bajo gravedad de juramento que contrajo matrimonio con José Octaviano Gama Piña el 26 de febrero de 1966 y convivió con él bajo el mismo techo, haciendo vida en común junto con sus seis hijos desde ese día y de manera ininterrumpida hasta el 20 de octubre de 1977 fecha en la que falleció su esposo.

Frente a esta última declaración, la accionada en Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018, señaló que “de acuerdo con la anterior declaración la señora FLOR ELISA ROBLES DE GAMA demostró que al momento del deceso del pensionado hacía vida en común con este, de conformidad con el Decreto 690 de 1974”. De tal forma que no hay duda del cumplimiento del segundo requisito.

Analizados los presupuestos de vínculo matrimonial o calidad de causahabiente y vida en común hasta el deceso del causante, la Sala encuentra que la señora Flor Elisa Robles de Gama reúne todos los requisitos previstos por la ley para ser beneficiaria de la sustitución de la pensión de invalidez de su esposo.

5.2. Ahora bien, frente a las actuaciones de la UGPP esta Sala encuentra que:

En la Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018, la UGPP indicó que (i) mediante Resolución No. 3945 del 29 de agosto de 1978, Cajanal reconoció una pensión de invalidez al

señor José Octaviano Gama Piña; (ii) que con ocasión del fallecimiento del señor Gama el 20 de octubre de 1977, la señora Flor Elisa Robles de Gama como cónyuge supérstite presentó solicitud de sustitución pensional el 23 de marzo de 2018 y, posteriormente, el 03 de septiembre del mismo año; (iii) que la solicitante demostró su calidad de cónyuge del pensionado y que al momento del deceso hacía vida en común con el señor Gama; (iv) pero que se presentan inconsistencias al observar que la señora Robles de Gama presentó su solicitud de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes mucho tiempo después de la muerte del señor José Octaviano Gama Piña, por tanto niega el reconocimiento de la pensión.

En la Resolución ADP 006038 del 24 de agosto de 2018, la UGPP indicó que la Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018 se notificó por aviso a la señora Flor Elisa Robles el 24 de julio de 2018. La solicitante, a través de apoderado, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra dicha decisión. No obstante, de acuerdo con la ley los recursos planteados deben interponerse dentro de los diez días siguientes a la notificación y con el lleno de los requisitos, de lo contrario, procede su rechazo. En ese sentido, la entidad rechazó los recursos presentados por la solicitante por ser extemporáneos.

En la Resolución ADP 007120 del 09 de octubre de 2018, la UGPP después de reiterar la negativa de la pensión solicitada por presentarse irregularidades por la demora de la petición, resuelve que como no se allegaron nuevos elementos de juicio que pudieran variar la decisión tomada en la Resolución RDP 026249 del 05 de julio de 2018, no se emitirá un nuevo pronunciamiento respecto de la solicitud.

Esta Sala no comparte lo decidido por la UGPP en los actos administrativos mencionados ya que de plano niegan la prestación pensional, a pesar de que en ellos mismos se indica que la peticionaria cumple con los requisitos para el efecto. De tal manera que el hecho de no haberse presentado la petición de la sustitución pensional al momento en que falleció el señor José Octaviano Gama, no desvirtúa ni releva la titularidad del derecho pensional en cabeza de la accionante.

Como se indicó en la parte considerativa de la presente providencia, la seguridad social y, en específico, los derechos pensionales, son irrenunciables e imprescriptibles lo que no puede estar supeditado a un plazo determinado para su reclamación como lo quiere plantear en este caso la UGPP. Es claro que el derecho no se extingue con el paso del tiempo, sin

embargo es cierto que el señor Gama Piña falleció hace más de 40 años.

No obstante, la accionante indica que presentó o pretendió solicitar la pensión de sobreviviente de su esposo y por eso reclamó los documentos necesarios para el efecto ante el INPEC y el Establecimiento Penitenciario, pero que su petición nunca fue resuelta. De esto no hay prueba en contrario del expediente, pero tampoco hay un acto administrativo o un simple pronunciamiento que permita deducir una negativa por parte de Cajanal. Aduce que por su condición de mujer sola, con seis hijos, sin educación y empleada de casas de familia, no tenía conocimiento de que podía acceder a su derecho y, en consecuencia, nunca lo pidió ante la entidad y solo hasta que conoció un profesional del derecho este le indicó que era titular de la pensión de invalidez que se le había concedido a su difunto esposo. Lo anterior, explica la demora o la omisión de solicitar la sustitución de la pensión de invalidez.

Así las cosas, la UGPP con la negativa de reconocer y pagar la sustitución pensional a la señora Flor Elisa Robles contrarió directamente la Constitución en la medida que, a pesar de cumplir los requisitos, le impidió acceder a una prestación que materializa un derecho imprescriptible como la pensión, creando un requisito adicional como lo es un plazo, coartándole la posibilidad de llevar una vejez con un mínimo vital garantizado, alejado de los trabajos por los que tuvo que pasar por más de 40 años.

5.3. De esta manera, y teniendo en cuenta que la señora Flor Elisa Robles de Gama cumple los requisitos para acceder a la sustitución de la pensión de invalidez del señor José Octaviano Gama Piña, la Sala concederá el amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados dadas las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentra la peticionaria y que fueron reseñadas en el acápite de procedencia, las cuales justifican una actuación pronta de esta Corporación, y ordenará el reconocimiento y pago de la pensión, actualizada a valor presente y a partir de los tres años anteriores a la fecha de la solicitud cierta en el expediente, esto es, 23 de marzo de 2018.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de

Tunja el 08 de mayo de 2019 y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Laboral, el 12 de junio de 2019, en primera y segunda instancia respectivamente, que declararon improcedente el amparo invocado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital, a la salud, a la seguridad social y a la protección reforzada de las personas de la tercera edad y en condiciones de debilidad manifiesta de la señora Flor Elisa Robles de Gama.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones RDP 026249 del 05 de julio de 2018, ADP 006038 del 24 de agosto de 2018 y ADP 007120 del 09 de octubre de 2018 que negaron el reconocimiento de la sustitución de la pensión de invalidez solicitada por la señora Flor Elisa Robles de Gama.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que, dentro del término improrrogable de diez (10) días contados a partir de la notificación del presente fallo, emita el acto administrativo que reconozca y ordene el pago de la sustitución de la pensión de invalidez a la señora Flor Elisa Robles de Gama a partir del mes siguiente a la notificación de esta providencia, así como del retroactivo a que haya lugar contado a partir de tres años anteriores a la solicitud presentada (23 de marzo de 2018), hasta su inclusión efectiva en nómina de pensionados.

CUARTO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través del Juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General