

Sentencia T-234/22

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Vulneración al no atender solicitudes para reconocimiento del derecho pensional

(...) la UGPP desconoció el derecho al debido proceso de la accionante, pues bajo el argumento de la inexactitud de una dirección rural, decidió no investigar en el área donde presuntamente la actora convivió con el accionante, impidiendo la posibilidad de la accionante de probar su decir y contradecir las pruebas recaudadas en el proceso.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Juez debe verificar si ante la existencia de otro medio de defensa judicial, éste es eficaz e idóneo

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza y finalidad/DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Contenido y alcance

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

(...) la sustitución pensional ... se trata de una garantía que le asiste al grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez, para reclamar, ahora en su nombre, la prestación que recibía el causante; ... esta prestación busca evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Jurisprudencia constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Derecho fundamental

Referencia: Expediente T-8.137.297

Accionante: María Eloísa Becerra de Parada

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

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona, en primera instancia, y por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona, en segunda instancia, dentro del trámite de tutela promovido por María Eloísa Becerra de Parada contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP)¹.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

María Eloísa Becerra de Parada, actuando en nombre propio, presentó solicitud de tutela con el fin de que fueran protegidos sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso, los cuales consideró vulnerados por la UGPP, en la actuación administrativa adelantada para resolver su solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional².

2. Hechos

2.1. La solicitante, quien en la actualidad tiene 66 años³, manifiesta que vivió en unión marital de hecho con el señor Juan Álvaro Contreras, “de forma continua e ininterrumpida, compartiendo lecho, techo y mesa desde el año 2013 hasta la fecha de su fallecimiento”, esto es, hasta el 2 de agosto de 2019⁴, en la vereda Chichira, ubicada dentro de la jurisdicción de Pamplona, Norte de Santander.

2.2. Señala que se dieron apoyo y socorro mutuo. Ella era ama de casa y, en efecto, dependía económicamente de su compañero. Además, dice ser la persona que le brindó cuidados durante toda su enfermedad.

2.3. Indica que Juan Álvaro Contreras se encontraba pensionado por Positiva en razón a su invalidez; pensión que era pagada por la UGPP desde el 1º de enero del 2009⁵ y era el

sustento de su hogar, toda vez que él se encontraba enfermo para trabajar y ella por su edad no laboraba.

2.4. Luego del fallecimiento del pensionado -2 de agosto de 2019-, el 28 de noviembre de 2019 la accionante solicitó ante la UGPP el reconocimiento de la pensión sustitutiva en calidad de compañera permanente, toda vez que dependía económicamente de él y convivió con el causante por más de 5 años antes de su fallecimiento.

2.5. Ante el silencio de la accionada, la solicitante logró que el 31 de agosto de 2020, un juez de tutela amparara sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social y al mínimo vital, y, por tanto, que se ordenara a la UGPP a dar respuesta de fondo, de manera clara, precisa y congruente a la solicitud pensional⁶.

2.6. En consecuencia, el 11 de septiembre del 2020, mediante Resolución No.RDP020791, la UGPP resuelve la solicitud y niega la sustitución pensional, por no encontrar pruebas suficientes para comprobar la convivencia entre la solicitante y el causante, Juan Álvaro Contreras.

2.7. Contra esta decisión, la accionante presentó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, por considerar que los elementos de juicio utilizados eran errados y la investigación estuvo incompleta. Al respecto, precisó:

* Sobre el primer y segundo elemento de juicio: “Se estableció que el señor Juan Álvaro Contreras (causante) y la señora María Eloísa Becerra de Parada (solicitante) no convivieron como pareja como lo manifestó la solicitante en su declaración de convivencia”. “Los familiares del causante aseguraron que los implicados nunca convivieron como pareja y el único vínculo que existió entre ellos fue laboral”. Como se aclaró en los hechos expuestos, el señor Juan Contreras y yo fuimos compañeros permanentes y convivimos como pareja, dándonos apoyo moral y socorro mutuo. Además, en nuestro hogar solo convivíamos los dos en la vereda Chichira y de eso pueden dar fe todos nuestros vecinos, pero el investigador no cumplió a cabalidad con su deber al no ir a realizar una investigación en la zona en la que vivimos.

* Sobre el tercer elemento de juicio: “Los únicos que confirman una convivencia entre los implicados fueron los testigos aportados por la solicitante.” Los testigos fueron nuestros vecinos en la vereda Chichira, lugar donde queda nuestro hogar, y por tal razón pueden dar fe de nuestra convivencia. El investigador al decir “los únicos” es porque se limitó a preguntarle a ellos y no a todos nuestros vecinos o allegados pues ni siquiera fuera al lugar en el que convivimos.

* Sobre el cuarto elemento de juicio “La solicitante no suministró información de familiares del causante ni fotografías que confirmaran su unión.” Al investigador sí se le mostró fotografías que demuestra nuestra unión, es de precisar que no se cuentan con más porque somos personas mayores y del campo, por eso no sabemos manejar la tecnología para tomar fotografías. Aunado a ello, se le mostraron las pertenencias del señor Juan Contreras y se les nombro(sic) a sus siete hijos, solo que no se(sic) la dirección exacta de sus hogares actuales.

* Sobre el quinto elemento de juicio “La solicitante no suministró las direcciones exactas donde se desarrolló la convivencia con el causante.” Se dejó en claro al investigador la dirección exacta, esta es en una finca de la Vereda Chichira, pero que, al tratarse de una vereda alejada del casco urbano, el investigador no se desplazó hasta el lugar, realizando en ese sentido una investigación errada en su totalidad incompleta puesto que todos nuestros años de relación vivimos en ese lugar.

* Sobre el sexto elemento de juicio “Los vecinos del sector Cristo Rey de Pamplona – Norte de Santander donde el causante vivía al momento de su fallecimiento aseguraron que el señor Juan Álvaro Contreras (causante) era viudo y no conocieron a la solicitante.” Es imposible que los vecinos puedan dar fe y asegurar lo mencionado, puesto que en ese lugar NUNCA convivimos, toda nuestra convivencia fue en la Vereda Chichira.

* Sobre el séptimo elemento de juicio “La solicitante presentó contradicciones en las fechas de cuando se dio la supuesta convivencia con el causante.” Es de entender que por mi edad quizá olvide el día exacto, pero tengo claro que desde el año 2013 conforme(sic) una unión marital de hecho con el señor Juan Contreras, hasta el día de su fallecimiento. (...)”

2.8. Refiere además que, el 05 de noviembre de 2020 le fue notificada la Resolución RDP No. 024569 del 29 de octubre de 2020 que resolvió el recurso de reposición, por medio de la cual la UGPP confirmó lo decidido en la resolución del 11 de septiembre de 2020.

Asimismo, que mediante la resolución RDP No. 026778 del 23 de noviembre de 2020, al resolver el recurso de apelación, la UGPP confirmó lo allí dispuesto.

2.9. Finalmente, la accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la UGPP, la cual correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona. Según consulta del proceso en la página de la rama judicial, la demanda aparece radicada el 16 de marzo de 2021 y admitida el 14 de mayo de ese mismo año⁷. Con esta demanda la accionante pretende la nulidad de las Resoluciones RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020, RDP No. 024569 del 29 de octubre de 2020 y RDP No. 026778 del 23 de noviembre de 2020, por presunta violación de las normas superiores, falsa motivación y por encontrarse demostrada la unión marital de hecho. Y, en consecuencia, a título de restablecimiento, pide que se ordene a la UGPP a reconocer y a pagar en un 100% la sustitución pensional a la señora María Eloísa Becerra Parada. Así como las mesadas pensionales dejadas de percibir desde el fallecimiento del señor Juan Álvaro Contreras.

3. Pretensiones

Solicita que le sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social, y, en consecuencia, que: i) se declare la nulidad de la Resolución No.RDP020791 del 11 de septiembre de 2020 -que negó la pensión pretendida-; y ii) se ordene a la UGPP expedir un nuevo acto administrativo en el que se reconozca y disponga el pago de la sustitución pensional.

Asegura que se vulneró su derecho al debido proceso por cuanto la investigación no se realizó en la vereda en la que instalaron su hogar ni se recibieron los testimonios de sus vecinos; y que, por el contrario, la accionada se limitó a preguntar a los hijos de Juan Álvaro

Contreras, quienes en su parecer son testigos parcializados y con intereses.

Adicionalmente, que se están vulnerando sus derechos fundamentales al mínimo vital y la seguridad social, toda vez que dependía de su pareja para suplir sus necesidades básicas, y ante su ausencia, se encuentra en un grado de pobreza extrema por no contar con ningún tipo de ingreso económico ni apoyo familiar, pues su hija, quién desde agosto de 2019 le ayudaba, a partir de septiembre de 2020 tampoco tiene ingresos y, además, deben desalojar la casa en la que viven en arrendamiento por falta de pago.

4. Pruebas relevantes

Las pruebas documentales relevantes obrantes en el expediente son las siguientes:

- * Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Eloísa Becerra de Parada.
- * Copia del registro civil de nacimiento de la accionante.
- * Certificación en la que se hace constar que el puntaje Sisbén III obtenido por la accionante es de 25.148.
- * Copia de la Resolución con radicado No. SOP202001023051 “por la cual se niega una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de Contreras Juan Álvaro” -acto administrativo sin número ni fecha visible. En dicho acto se advierte que la decisión de la accionada se sustentó en el informe de seguridad No.262114 del 9 de septiembre de 2020, y en efecto, transcribe los elementos de juicio allí obtenidos:
 - “1. Se estableció que el señor Juan Álvaro Contreras (causante) y la señora María Eloísa Becerra de Parada (solicitante) no convivieron como pareja como lo manifestó la solicitante en su declaración de convivencia.
 - 2. Los familiares del causante aseguraron que los implicados nunca convivieron como pareja y el único vínculo que existió entre ellos fue laboral.
 - 3. Los únicos que confirman una convivencia entre los implicados fueron los testigos aportados por la solicitante.

4. La solicitante no suministró información de familiares del causante ni fotografías que confirmaran su unión.

5. La solicitante no suministró las direcciones exactas donde se desarrolló la convivencia con el causante.

6. Los vecinos del sector Cristo Rey de Pamplona - Norte de Santander donde el causante vivía al momento de su fallecimiento aseguraron que el señor Juan Álvaro Contreras (causante) era viudo y no conocieron a la solicitante.

7. La solicitante presentó contradicciones en las fechas de cuando se dio la supuesta convivencia con el causante.

INCONFORME: Una vez revisados los documentos obrantes aportados en la presente solicitud por María Eloisa Becerra de Parada y con base en las pruebas recabadas y analizadas. De acuerdo con la información verificada, cotejo de documentación y entrevistas se estableció que el señor Juan Álvaro Contreras (causante) y la señora María Eloísa Becerra de Parada (solicitante) no convivieron como pareja, como lo manifestó la solicitante en su declaración de convivencia. Lo anterior, según testimonio de familiares del causante y vecinos quienes aseguraron que los implicados nunca convivieron y el causante no tenía compañera sentimental al momento de su muerte (...)"

* Copia del escrito por medio del cual la accionante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución No. RDP020791 -sin fecha de radicado visible.

* Copia de la Resolución con radicado No. SOP202001028682, por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución RDP 20791 del 11 de septiembre de 2020 - acto administrativo sin número ni fecha visible-.

* Copia de fotografías presuntamente aportadas a la UGPP con la solicitud pensional.

* Declaraciones extrajuicio de María del Carmen Contreras de Becerra y José Nazabel Acevedo Meneses, en las cuales dan fe de la unión marital de hecho de la accionante con

Juan Álvaro Contreras.

* Declaración extrajuicio de la hija de la tutelante, María Helena Parada Becerra, quien señala no tener la capacidad para apoyarle económicamente y donde se demuestra su estado de vulnerabilidad e indefensión.

* Fotografías que dan cuenta del estado en el que vive actualmente la solicitante.

5. Trámite procesal y contestación a la demanda de tutela

La solicitud de tutela correspondió por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona, el cual resolvió, mediante Auto del 1º de diciembre de 2020: i) admitir la solicitud de tutela; ii) correr traslado a la accionada para que se pronunciara acerca de los hechos de la demanda; y, iii) decretar pruebas.

Con ocasión a lo dispuesto en la referida providencia, obra en el expediente las siguientes respuestas:

5.1. La solicitante, en atención a los interrogantes efectuados por el juzgado, manifestó que: i) vive actualmente con su hija María Helena Parada Becerra de 41 años, quien está desempleada; ii) paga \$200.000.00 por concepto de arriendo de la vivienda que habitan, el cual, deben desde hace varios meses por falta de ingresos; iii) dada la situación de ambas, están subsistiendo con el subsidio que recibe del Estado por ser adulto mayor; iv) a su nombre no tiene bienes de considerable valor, solo un pequeño lote (sin ningún tipo de construcción, casa o habitación) en el barrio Simón Bolívar, el cual, asegura fue un regalo del señor Juan Álvaro cuando estaba en vida; v) está afiliada al régimen subsidiado del sistema de salud; vi) el bien inmueble ubicado en la vereda Chichira, donde vivió desde el año 2013 con el señor Juan Álvaro Contreras, es de propiedad del causante; y, vii) sufre de la “tensión, del colesterol y del azúcar”⁹. Adicionalmente, remite copia parcial de la historia clínica.

5.2. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pamplona, a través de la Registradora Seccional, remitió copia del “folio de matrícula inmobiliaria No.272-55365, correspondiente a la señora María Eloísa Becerra de Parada identificada con cédula de ciudadanía (...)”¹⁰.

5.3. La parte accionada¹¹ solicitó que se declare la improcedencia de la solicitud de tutela, y

para el efecto, su escrito giró en torno a los siguientes temas: i) la inexistencia de violación al derecho al debido proceso, en tanto que “ha contestado todas y cada una de las peticiones presentadas por el aquí accionante”; ii) la improcedencia de la acción de tutela en los términos del art.6 del Decreto 2591 de 1991¹²; iii) la violación del principio de subsidiariedad, por cuanto la accionante “aún no ha hecho uso en su totalidad de los mecanismos administrativos previstos por el legislador para la discusión y decisión de sus pretensiones”; iv) la firmeza de los actos administrativos, pues “el acto administrativo expedido por esta Unidad se encuentra en firme y se presume legal de acuerdo con la normativa administrativa y deberá ser el juez laboral o contencioso quien defina lo propio, por lo cual la tutela no puede ser empleada como un mecanismo sustitutivo so pretexto de presuntas vulneraciones de derechos fundamentales”; v) la inadecuación de la acción de tutela como vía para reclamar prestaciones económicas; vi) la existencia de otro mecanismo de defensa como es la vía ordinaria o contenciosa; vii) la improcedencia de la acción de tutela para obtener reconocimiento o reliquidación de pensiones; y, viii) la falta de prueba de un perjuicio irremediable que permita establecer la procedencia excepcional de la tutela “puesto que la accionante ha contado con las acciones judiciales pertinentes para controvertir la legalidad de los actos administrativos antes enunciados”. En resumen, concluyó señalando que:

- * La accionante no cumplió con los requisitos de ley para ser acreedora de la pensión de sobrevivientes.
- * El acto administrativo que negó el reconocimiento pensional se encuentra debidamente ejecutoriado y en firme y fue expedido ajustado a derecho.
- * La tutela no es el mecanismo judicial idóneo para solicitar el reconocimiento y pago de peticiones prestacionales, máxime cuando no se cumplieron con los requisitos legales y jurisprudenciales para ello.
- * En el presente caso no se cumplen con los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos para amparar los derechos fundamentales deprecados, máxime al observar que el ordenamiento jurídico contempla procedimientos para dirimir las controversias resultantes de los actos proferidos por la administración.

* Con dicho mecanismo se persigue un interés económico sin demostrarse la existencia de un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, refirió como antecedentes del asunto, que se emitieron los siguientes actos administrativos:

“(…)

* Mediante Resolución RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020, esa Unidad niega el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes por la falta de requisitos legales para ello.

* Mediante Resolución RDP No. 024569 del 29 de octubre de 2020 se resolvió un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020, confirmándola en todas y cada una de sus partes, la anterior resolución fue notificada a la aquí accionante tal como lo menciona en el presente escrito de tutela.

* Posteriormente mediante Resolución RDP No. 026778 del 23 de noviembre de 2020, se resolvió un recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020, confirmándola en todas y cada una de sus partes, teniendo en cuenta la fecha de la Resolución la misma se encuentra en proceso de notificación a la aquí accionante”.

Frente al caso concreto explicó que el fundamento para negar la solicitud pensional fue el informe de seguridad, en el cual, de acuerdo con el análisis de los medios probatorios recaudados concluyó que “el señor Juan Álvaro Contreras (causante) y la señora María Eloísa Becerra de Parada (solicitante) no convivieron como pareja”. Por último, remitió copia de los actos administrativos enlistados.

6. Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera instancia

Mediante sentencia del 15 de diciembre de 2020, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona declaró improcedente el amparo solicitado con fundamento en el carácter residual de la acción de tutela, en la medida en que en el presente caso no se cumple con el requisito

de subsidiariedad por tratarse de una controversia que recae sobre un acto administrativo, cuya definición debe tramitarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Asimismo, que la accionante podría acudir a la jurisdicción ordinaria, para que se defina sobre su derecho a la sustitución pensional.

Además, que, a pesar de las precarias condiciones materiales de la accionante, no existe certeza sobre el derecho a la sustitución pensional que se alega, pues basta con observar la resolución RDP No. 020791 de 11 de septiembre de 2020 expedida por la demandada, y de paso, las declaraciones extra-juicio y fotografías aportadas con la tutela, que no alcanzan a tener el suficiente peso probatorio para dar por cumplido el referido requisito de convivencia.

Impugnación

Cuestiona la solicitante que el juzgado erradamente haya declarado improcedente por subsidiariedad el estudio de fondo del asunto por la existencia de otros mecanismos judiciales y por no advertir el perjuicio irremediable, cuando en las consideraciones de la misma providencia se determinó que se trataba de un sujeto de especial protección debido a la avanzada edad, la debilidad manifiesta por su estado de salud, y la situación de abandono y pobreza en que se encuentra; lo que le impediría soportar un proceso ante la justicia ordinaria o contenciosa.

Adicionalmente, señala que erradamente el juez manifiesta que “en razón a la resolución de la UGPP no se puede dar certeza de la unión marital de hecho”, cuando precisamente ese acto administrativo es el que se está cuestionando y es el que está vulnerando sus derechos fundamentales. Afirma que lo que se pretende con la solicitud de tutela es que el juez “analice los elementos que dieron lugar a esa respuesta, pues la motivación de la entidad para negar es en razón a una investigación, y se probó que dicha investigación fue errada y contraria a los requisitos para su realización, pues el investigador no hizo el trabajo de campo en el lugar donde conviví con mi pareja, ni le preguntó a nuestros vecinos por nuestra convivencia; es por ello que dicha resolución no se puede tener en cuenta para negar mi derecho pensional”.

Por lo anterior, solicita que se revoque la decisión del Juez de Primera Instancia y como consecuencia, se declare la procedencia de la acción de tutela. Asimismo, que se tutelen sus

derechos al debido proceso, seguridad social, mínimo vital y vida en condiciones dignas. Como consecuencia, que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP020791 de 11 de septiembre de 2020, por la cual se niega la pensión de sobrevivientes, toda vez que atenta contra el debido proceso, al no tenerse en cuenta las pruebas que se aportaron con la solicitud, las cuales, afirma, prueban la unión marital de hecho con Juan Álvaro, así como por la equivocada investigación que realizaron tanto por la territorialidad (pues no se realizó en el lugar donde se llevó a cabo la convivencia) como por la indebida acreditación y falta de testigos imparciales. Asimismo, que la UGPP expida un nuevo acto en el que reconozca y pague a su favor la pensión de sobreviviente. Por último, que, de considerarlo necesario, se ordene y decrete la práctica de pruebas que considere pertinentes como por ejemplo una nueva investigación.

Segunda instancia

Mediante sentencia del 9 de febrero de 2021, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona confirmó la sentencia del a quo, por las mismas razones.

7.1. Una vez seleccionado el proceso de la referencia y puesto a disposición de esta Sala de Revisión, el suscrito magistrado sustanciador, mediante Auto del 2 de agosto de 2021, en procura de aclarar los elementos fácticos que motivaron la tutela y lograr un mejor proveer, solicitó diferentes elementos probatorios a las partes, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Por secretaría general OFÍCIESE a la UGPP, al correo electrónico notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co, para que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la comunicación de esta providencia, informe a esta corporación, de forma detallada: i) los lineamientos o parámetros de modo, tiempo y lugar previstos para adelantar la verificación de que trata el artículo 16 del Decreto 575 de 2013 por parte de la UGPP, con ocasión de las solicitudes de reconocimiento pensional, en especial, las relacionadas con las sustituciones pensionales, las cuales finalizan con la consolidación de los informes de seguridad y sustento de sus decisiones; y, ii) el trámite adelantado por la UGPP frente a la solicitud de reconocimiento pensional de la señora María Eloísa Becerra de Parada, la forma en que se adelantó la verificación de que trata el artículo 16 del Decreto 575 de 2013, indicando de qué manera y bajo qué parámetros se definió el territorio en el cual se adelantarían las labores de campo e

investigativas, así como los criterios tenidos en cuenta para determinar cuáles testimonios recibir y valorar, y cuáles no. Asimismo, remita iii) copia del expediente correspondiente a la actuación administrativa adelantada para atender la solicitud de la señora María Eloísa Becerra de Parada, en especial, las pruebas allegadas por la solicitante y las recaudadas por la UGPP, el informe de seguridad No.262114 del 09 de septiembre de 2020, junto con los documentos que le sirvieron de sustento y los actos administrativos proferidos. Para atender este requerimiento, sírvase allegar organizados de forma cronológica, los documentos que soporten las respuestas correspondientes, al correo electrónico secretaria1@corteconstitucional.gov.co.

SEGUNDO. Por Secretaría General OFÍCIESE a la señora María Eloísa Becerra de Parada, al correo electrónico anyhuly@hotmail.es, para que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la comunicación de esta providencia, si lo considera pertinente, informe a esta corporación sobre su situación económica actual, indicando: i) la actividad económica o vinculación laboral de la cual deriva sus ingresos en la actualidad y el monto mensual de los mismos. Si recibe ingresos por otros medios, indique cuál es la fuente (el origen de los ingresos que le sirven de sustento); ii) la relación de sus gastos mensuales por todo concepto (alimentación, vivienda, educación, vestuario, recreación, etc.); y, iii) si tiene personas a cargo, señale quiénes (parentesco) y remita copia de los documentos de identidad. De igual forma, ordenar que, en el mismo término, informe: iv) si a la fecha ha sido notificada de la resolución de la UGPP que resuelve el recurso de apelación presentado contra la Resolución RDP020791; en caso afirmativo, remita copia de dicho acto administrativo y del acta de notificación; v) las actuaciones adicionales adelantadas ante la accionada, otras entidades o autoridades judiciales con ocasión de los hechos objeto de esta tutela; en caso afirmativo, vi) remita copia de las solicitudes radicadas ante dichas entidades, así como de las respuestas recibidas. Para atender este requerimiento, sírvase allegar organizados de forma cronológica, los documentos que soporten la respuesta correspondiente, incluidas las comunicaciones enviadas y las recibidas con motivo de este asunto, al correo electrónico secretaria1@corteconstitucional.gov.co".

7.1.1. La UGPP, por medio de correo electrónico del 6 de septiembre de la misma anualidad, remitió a esta Corte los siguientes documentos:

ANEXO 1. Documentos allegados por la solicitante los cuales se radicaron mediante el

número 2019700103585762 de fecha 28 de noviembre de 2019, relacionándose los siguientes:

1. Formulario Único de Solicitudes Pensionales diligenciado por la accionante
2. Registro Civil de Nacimiento del Causante
3. Registro Civil de Defunción del Causante
4. Registro Civil de Nacimiento de María Eloísa Becerra de Parada
5. Cédula de ciudadanía de María Eloísa Becerra de Parada
6. Certificación de afiliación en salud en el régimen subsidiado de María Eloísa Becerra de Parada
7. Certificación de la Registraduría de cédula cancelada por muerte
8. Declaración Ana Isabelina Becerra Contreras (Hermana de la solicitante)
9. Declaración de Luis Francisco Gélvez Parada
10. Declaración María Eloísa Becerra de Parada

ANEXO 2. Expediente Administrativo

1. Auto ADP No. 08065 del 11 de diciembre de 2019
3. Resolución RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020
4. Resolución RDP No. 024569 del 29 de octubre de 2020
5. Resolución RDP026778 23-11-20
6. Soporte NOT_RDP 02778
7. Soporte de entrega Notificación

ANEXO 3. Escrito elaborado por COSINTE Ltda., por medio del cual da respuesta a los

cuestionamientos i) y ii) efectuados a la UGPP en el auto de pruebas.

ANEXO 4. Documentos Soporte

-Criterios y protocolos

-GP-SUB-019 SUBPROCESO SEGURIDAD DOCUMENTAL V 7.0

Además, informó sobre los criterios y el protocolo construido para el desarrollo de las investigaciones que se adelantan en cumplimiento de la tarea delegada a esa entidad, prevista en el artículo 16 del Decreto 575 de 2013¹³. En cuanto al caso particular, indicó que la investigación de seguridad se adelantó con el fin de verificar la convivencia entre la accionante y el causante; para lo cual, efectuó una entrevista a la accionante el 7 de septiembre de 2020, en la que “declaro(sic) una convivencia con el señor Juan Álvaro Contreras desde el 11 de mayo de 2012 (fecha diferente a la rendida en la declaración extra-proceso) hasta el 2 de agosto de 2019, quienes no procrearon hijos en común. Se realiza una aclaración de fechas pues es diferente a la que inicialmente se dio ante la notaria(sic); la señora María Eloísa Becerra explica que la convivencia inició en mayo de 2013 pero, su relación amorosa inicio(sic) en mayo de 2012.

Confirma que el señor Juan Álvaro Contreras, procreo (sic) 7 hijos con la señora Ana Rosa Becerra de Contreras, quien falleció hace 8 años (año 2012) y convivieron por espacio de 30 años. Agrega que la señora Ana Rosa Becerra de Contreras, fue una prima suya y se encontraban separados cuando ella inicia la relación con el causante.

Adicionalmente refiere que ella procreo(sic) 5 hijos de una relación anterior con el señor Heraclio Parada Becerra, con quien convivio(sic) por espacio de 28 años desde el año 1975 hasta el año 2002 que falleció.

En cuanto los lugares donde vivió la señora María Eloísa Becerra de Parada (solicitante) informó que la convivencia se desarrolló en la vereda de Chichira en las fincas Las Aguaditas y Las Casitas; sin embargo, no brindó la ubicación exacta.

De igual forma, afirmó que los últimos dos meses convivieron en Pamplona – Santander en el barrio Cristo Rey parte alta sin recordar la dirección exacta. Durante la entrevista a la señora María Eloísa Becerra de Parada, se solicita contacto con los familiares del señor Juan Álvaro

Contreras, pero refiere que no tiene contacto con ninguno de ellos; sin embargo, en el expediente pensional se encuentra información de la señora Yolanda Contreras Becerra CC 63543962, hija del causante”.

Del escrito se observa que, en el proceso se recolectó el testimonio de tres (3) hijas y una hermana del causante -todas clasificadas como declaraciones en contra de la solicitante-; y a favor de la accionante, la UGPP relaciona las mismas dos declaraciones extra-juicio allegadas por la tutelante con la solicitud de sustitución pensional.

Precisó que teniendo en cuenta que “la solicitante durante la entrevista argumento(sic) no recordar la dirección exacta de convivencia, se [procedió] a determinar como lugar de convivencia del señor Juan Álvaro Contreras la dirección aportada por los familiares”. Por consiguiente, toma la declaración de dos personas residentes en el barrio Cristo Rey de Pamplona.

Asimismo, aseguró que no ha vulnerado ningún derecho fundamental a la señora María Eloísa, por cuanto garantizó el debido proceso en todo el proceso administrativo de estudio de determinación del reconocimiento pensional. Y que, luego de la verificación oficiosa de la documentación allegada por la solicitante como de la validación documental realizada por parte de la entidad en procura de proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia de la función administrativa, concluyó que la parte accionante no reúne los requisitos legales mínimos establecidos para el reconocimiento pensional solicitado, debido a la falta de certeza sobre la convivencia marital.

Sostuvo, además, que la presente acción constitucional no cumple con el principio de subsidiariedad. Y, por último, aseguró que ordenar el reconocimiento y pago de la prestación pensional pretendida por la accionante, iría en contra del principio constitucional de sostenibilidad del sistema, además de que se desconocerían los principios generales de la seguridad social.

7.1.2. La solicitante, en el escrito allegado en sede de revisión, en relación con sus condiciones personales, expuso que vive con su hija, en una vivienda arrendada. Además, que por su edad y condiciones de salud no es apta para trabajar y su hija se encuentra desempleada, por lo que hace varios meses que no pagan el canon de arrendamiento y no tienen los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas. Por consiguiente,

actualmente se encuentran en una situación precaria, toda vez que difícilmente cubren la alimentación con las ayudas que reciben de sus vecinos y con el subsidio que recibe cada dos meses del programa adulto mayor por valor de \$70.000.

Informó sobre el proceso judicial que inició con ocasión de los hechos objeto de esta tutela. Sin embargo, afirma que dicho proceso no es el mecanismo idóneo, pues a la fecha tan solo han admitido la demanda y su situación económica es cada vez peor. Adjuntó copia de la demanda ordinaria radicada y del auto admisorio de la misma.

Adicionalmente, remitió copia del acto administrativo por medio del cual la UGPP resolvió el recurso de apelación interpuesto por la accionante¹⁴.

7.2. Dentro del término de traslado del material probatorio recaudado en sede de revisión, se recibió la intervención de la UGPP.

En escrito recibido vía correo electrónico el 23 de septiembre de 2021, la UGPP reiteró la no coincidencia entre la fecha de inicio de la convivencia indicada en las declaraciones extra-juicio allegadas y la manifestada por la accionante en la entrevista, pues “indicó que desde mayo de 2012 inició su relación amorosa, para luego corregir que la convivencia se inició en mayo de 2013”. Además, insiste en que la accionante nunca aportó de manera concreta la información de donde se llevó a cabo la convivencia, y que es falso que no se realizó la visita de campo a los lugares donde la accionante convivió con el causante. Igualmente, refirió que “si la accionante compartió los últimos meses de vida del causante, debió compartir con alguno de los hijos del difunto, puesto que al verificar el cuaderno pensional la señora Yolanda Contreras Becerra – hija del causante, fue la encargada de realizar todo el trámite de las exequias, y quien afirmó como veremos más adelante, que su señor padre falleció en su vivienda, razón por la cual, deja en tela de juicio lo afirmado por la accionante”.

Adicionalmente, que quedó desvirtuado que para la fecha del fallecimiento del causante la accionante conviviera con él, toda vez que la misma hija del causante refirió que su padre vivió con ella desde el 2018 por quebrantos de salud y que falleció en su casa, ubicada en el Barrio Cristo Rey. Lo cual fue confirmado por sus otras dos hijas.

Por último, concluye que no hay certeza de la convivencia entre el causante y el accionante por más de 5 años, por cuanto, además, la accionante nunca fue beneficiaria en salud del

causante.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN

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 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con las situaciones fácticas expuestas y la decisión de instancia, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la UGPP vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de la accionante, en la actuación administrativa adelantada al resolver su solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a reiterar la doctrina constitucional sobre: (i) procedencia excepcional de la acción de tutela – aplicado al caso sub examine; (ii) regulación normativa de la sustitución pensional y, (iii) el debido proceso administrativo. Para finalmente, resolver el caso concreto.

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

El artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con lo previsto en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, dispone los elementos que el operador jurídico debe observar con el fin de determinar la procedencia de la acción de tutela, entendiendo que estos son: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad.

3.1. Legitimación por activa

Según el artículo 86 superior, la acción de tutela es un mecanismo judicial preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona 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. En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 10° del Decreto-Ley 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, precisa lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También 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. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

Por tanto, para la Sala, la solicitud de tutela objeto de revisión cumple con el requisito de la legitimación en la causa por activa, en la medida en que la solicitante, María Eloísa Becerra de Parada, ejerció en nombre propio la acción de tutela como presunta afectada en sus derechos fundamentales.

3.2. Legitimación por pasiva

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva en la acción de tutela, los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto-Ley 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.

Bajo esta premisa, considera la Sala que la solicitud de tutela objeto de revisión cumple con este requisito, en cuanto la accionada es la UGPP, entidad del orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya función principal es reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando¹⁵.

Adicionalmente, la accionada está legitimada en razón a que es a ésta a la que se le atribuye la afectación de los derechos fundamentales cuya protección se reclama.

3.3. Subsidiariedad

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política¹⁶, el artículo 6º del Decreto-Ley 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por lo anterior, solo procede como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales invocados, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, deberá ejercerse la acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela¹⁷ y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

Esta corporación ha sostenido, que el medio de defensa judicial resulta ser idóneo cuando es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y efectivo, cuando está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados¹⁸.

De acuerdo con el sistema normativo colombiano, el recurso ordinario apto para ventilar las pretensiones de reconocimiento y pago de derechos pensionales es la acción laboral ante la jurisdicción ordinaria o la contencioso administrativa, según el caso¹⁹.

Sin embargo, la corporación excepcionalmente ha admitido la procedencia de la acción de tutela, atendiendo a las circunstancias especiales y a la situación de cada individuo, que hace que la intervención del juez constitucional se haga necesaria e inminente.

Así, en diferentes pronunciamientos, con el fin de determinar la procedencia de la acción de

amparo cuando median este tipo de pretensiones, se han ponderado aspectos como la edad del presunto afectado (menor de edad, adulto mayor), la situación económica, el estado de salud del solicitante y de su familia, el grado de afectación que tendrían sus derechos fundamentales ante la falta de pago de la prestación económica solicitada (mínimo vital), así como la actividad administrativa adelantada para obtener la protección de sus derechos. En concreto, los presupuestos que se deben verificar: a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional; b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital; c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada; y, d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados²⁰.

Con base en lo expuesto, pasa la Sala a verificar el cumplimiento del requisito de subsidiaridad en el caso sub examine.

El escrito de tutela cuestiona la actuación administrativa adelantada por la UGPP al resolver su solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional (presunta vulneración del debido proceso), y, por tanto, también el acto administrativo que puso fin a dicho trámite, negando la sustitución pensional (presunta transgresión al mínimo vital y la seguridad social); por lo que, en principio, dicha reclamación quedaría comprendida dentro de las facultades del juez contencioso administrativo.

Y en efecto, de acuerdo con la información obtenida en sede de revisión, la accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos proferidos por la UGPP -que le negaron la sustitución pensional-, con el fin de obtener su nulidad y, como consecuencia, el reconocimiento del derecho pensional en comento, así como el pago retroactivo de las mesadas dejadas de percibir desde el fallecimiento de su presunto compañero -2 de agosto de 2019-. Sin embargo, revisada la página Web de la rama judicial, se advierte que ha transcurrido aproximadamente un poco más de un año desde la radicación de la demanda y se encuentra apenas admitida.²¹ Incluso, la accionante solicitó la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones demandadas. Debido a que tal solicitud fue denegada, el expediente digital fue enviado para reparto a la oficina de apoyo judicial el 27 de julio de 2021, con miras a resolver el recurso de

apelación interpuesto por la accionante; siendo esta la última actuación que aparece en la página judicial.

Además, la Sala observa que en este caso la acción de tutela la ejerce una mujer de 66 años que tiene distintas afectaciones en su salud²², y que debido a ello dice no encontrarse en capacidad de asumir una actividad laboral en aras de obtener un ingreso que le permita cubrir sus necesidades, así como el canon de arrendamiento del lugar que habita. Precisa, que luego del fallecimiento de su compañero -de quien presuntamente dependía económicamente-, si bien contó con el apoyo económico de su hija, esta no pudo continuar dándole soporte a partir de septiembre de 2020, pues quedó desempleada; por lo que actualmente subsisten precariamente con las ayudas que reciben de sus vecinos y del subsidio al adulto mayor por valor de \$70.000²³ que recibe del Estado cada dos meses. Y que, como consecuencia de esta situación, además deben desalojar la casa en la que viven en arrendamiento por falta de pago.

En efecto, de acuerdo con la historia clínica obrante, la accionante sufre de hipertensión esencial primaria y enfermedad renal hipertensiva; por lo que acude a citas de control y seguimiento a pacientes hipertensos y diabéticos. La ESE Hospital San Juan de Dios de Pamplona le ha ordenado la entrega de 6 medicamentos distintos para sortear sus dificultades de salud. También hay una orden de dicho hospital para practicar una colposcopia (examen destinado a determinar la existencia de cáncer de cuello uterino) y una biopsia, dada la presencia de celular epiteliales anormales, escamosas y atípicas, así como una posible infección de su aparato reproductivo.

Igualmente, advierte la Sala que la accionante no cuenta con una pensión propia, depende de las ayudas que recibe y hace parte del régimen subsidiado en salud. Por tanto, la unicidad de su fuente de ingresos implica, en los términos previamente expuestos, que la incertidumbre sobre el reconocimiento y eventuales pagos que la accionante reclama, la sitúan en una circunstancia de vulnerabilidad.

Adicionalmente, se constata que la accionante activó el procedimiento administrativo al solicitar ante la UGPP el reconocimiento de la sustitución pensional tras el fallecimiento de su presunto compañero. Luego, ante el silencio de la accionada, acudió al juez constitucional para conseguir una respuesta a su petición; la cual obtuvo con un fallo de tutela, pues solo

así el 11 de septiembre del 2020, mediante Resolución No.RDP020791, la UGPP resuelve la solicitud y niega la sustitución pensional, por no encontrar pruebas suficientes para comprobar la convivencia entre la solicitante y el causante, Juan Álvaro Contreras. Contra esta decisión, la accionante presentó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. Y, por último, presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones de la UGPP que le negaron lo pretendido. De manera que la accionante ha desplegado actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

Razones todas que llevan a la Sala a sostener sumariamente que el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales de la accionante. Así las cosas, se cumplen los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela en lo que respecta a la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital, pues en efecto, se trata de un sujeto de especial protección, con una importante afectación en su estado de salud, que dependería de forma exclusiva de las mesadas pensionales reclamadas para su subsistencia.

Ahora bien, en cuanto a la presunta vulneración del debido proceso administrativo, es pertinente precisar lo siguiente:

Teniendo en cuenta que la presunta vulneración del derecho fundamental en comento se sitúa en el trámite administrativo adelantado por la accionada, el cual finalizó con la expedición de actos administrativos; entiende esta Sala que el medio idóneo y eficaz para cuestionar el actuar de la administración y la motivación de estos, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no la acción de tutela. Porque incluso, los jueces de la jurisdicción contencioso- administrativa están llamados a procurar la protección y garantía de los derechos fundamentales y en general, de la Constitución²⁴. En el caso del juez contencioso administrativo, la Ley 1437 de 2011 le otorgó una amplia facultad para decretar medidas cautelares dentro de los procesos que conoce. Así, por ejemplo, puede, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso, decretar a solicitud de parte la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo u ordenar la adopción de una decisión administrativa²⁵.

En el caso bajo estudio, la accionante solicitó con la demanda, como medida cautelar, la

suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, así como el pago provisional de la sustitución pensional para poder sufragar los gastos necesarios para su subsistencia.

No obstante, conforme a lo que se pudo evidenciar en la página de la rama judicial, la medida cautelar fue negada y se encuentra en trámite para resolver el recurso de apelación que contra este presentó la accionante.

Ahora, si bien la Sala desconoce las razones que llevaron al juez contencioso de primera instancia a adoptar dicha decisión -lo que impide efectuar un análisis del asunto-, lo cierto es que, dadas las graves condiciones de salud de la accionante, su edad y la precariedad económica con la que vive -arriba ampliamente expuestas-, se hace necesario que el juez constitucional intervenga y estudie de fondo la presunta vulneración del derecho al debido proceso, y en consecuencia, adopte las medidas que considere viables y necesarias para su protección. Pues el transcurso del tiempo sin obtener una resolución definitiva y respetuosa de los postulados que integran este derecho puede ser un agravante dada la situación de necesidades que tiene la accionante.

En consecuencia, considera la Sala que el proceso ordinario, aunque idóneo, no resulta ser un mecanismo eficaz para proteger el derecho al debido proceso de la accionante, dadas las características particulares de este caso.

En consecuencia, esta Sala de Revisión estima que la tutela satisface el requisito de subsidiariedad, pues pese a la existencia de una vía judicial ordinaria para efectuar este reclamo, esta no resulta efectiva.

3.4. Inmediatez

La finalidad de la acción de tutela es garantizar una protección efectiva, actual y expedita ante la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se funde la pretensión y la presentación del escrito de tutela, debe haber transcurrido un lapso razonable. En el evento en que no se cumpla con el requisito de inmediatez, se puede causar inseguridad jurídica frente a situaciones ya consolidadas, con lo que, a su vez, se puede afectar a terceros sobre los cuales recaiga la decisión e incluso el juez constitucional podría estar aprobando una conducta negligente de

quienes se consideran afectados en sus derechos fundamentales.

En el caso bajo estudio, dentro del trámite de la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional, la UGPP profirió las resoluciones RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020, por medio de la cual negó el reconocimiento y pago de la pensión pretendida, RDP No. 024569 del 29 de octubre de 2020, por la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la anterior resolución, confirmándola en todas y cada una de sus partes, y por último, RDP No. 026778 del 23 de noviembre de 2020, por medio de la cual resolvió el correspondiente recurso de apelación, confirmándola en todas y cada una de sus partes.

Así, la Sala advierte que la acción de tutela de la referencia cumple con este requisito, pues entre la fecha de la última resolución, por medio de la cual la UGPP resolvió el recurso de apelación presentado por la accionante (23 de noviembre de 2020) y la presentación del escrito de tutela (30 de noviembre de 2020) transcurrieron tan solo siete días, tiempo a todas luces razonable.

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

4. Regulación normativa de la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia 26

El artículo 48 de la Constitución consagró 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 obligatorio, bajo el control del Estado, que debe ser prestado con sujeción a los principios de solidaridad, eficacia y universalidad. 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”²⁷.

Con miras a la materialización de ese conjunto de medidas a cargo del Estado, el artículo 48, ya citado, le atribuyó al legislador la facultad para desarrollar el derecho a la seguridad social. En ejercicio de esa competencia, el Congreso expidió la Ley 100 de 1993 “por medio

de la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social”, con el objetivo de otorgar amparo frente a aquellas contingencias a las que puedan verse expuestas las personas y que afecten su salud o su situación económica. En ese orden, el sistema fue estructurado con los siguientes componentes: i) el Sistema General en Pensiones, ii) el Sistema General en Salud, iii) el Sistema General de Riesgos Profesionales y iv) Servicios Sociales Complementarios.

Por su parte, el sistema general en pensiones, con el fin de amparar los riesgos de vejez, invalidez o muerte, dispone de unas prestaciones asistenciales y económicas, dentro de las cuales se encuentran la pensión de vejez, invalidez, sobrevivencia o sustitución pensional.

En lo que respecta a la sustitución pensional, la Corte ha sostenido que se trata de una garantía que le asiste al grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez, para reclamar, ahora en su nombre, la prestación que recibía el causante; y su propósito es “impedir que, ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento”²⁸ 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”²⁹. Es decir, que esta prestación busca evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección.

En lo que respecta 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 13 de la Ley 797 de 2003, que textualmente dispone:

«Artículo 13. Los artículos 47 y 74 quedarán así: <Expresiones “compañera o compañero permanente” y “compañero o compañera permanente” **CONDICIONALMENTE** exequibles>³⁰

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 o supérstite,

siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

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. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo³¹. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

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 éste³².

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».

5. Debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia³⁴

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Este derecho es una manifestación de los límites al poder estatal que busca proteger a los asociados de las actuaciones ilegales de las autoridades, procurando el respeto por las formas de cada juicio³⁵.

El debido proceso administrativo es exigible de todas las autoridades y de quienes ejercen funciones públicas, al margen de la rama del poder a la que se encuentren adscritos. Por lo tanto, los obligados a garantizar ese derecho son todas las autoridades estatales, como los servidores públicos que cumple funciones de carácter administrativo, al igual que aquellas instituciones que por ministerio de la ley ejercen funciones públicas o suministran servicios públicos.

Así entonces, las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley, en los reglamentos o en demás normas que resulten aplicables. En efecto, “independientemente de la autoridad administrativa ante la cual actúe el ciudadano, la garantía del derecho al debido proceso administrativo cubija cualquier procedimiento que culmine con una decisión de carácter particular y concreto”³⁶.

De igual manera, el derecho al debido proceso en el ámbito administrativo guarda estrecha relación con el cumplimiento de otros preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 6 que

establece el de legalidad o el 209 que consagra los principios que deben inspirar la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

También ha señalado esta Corporación que existen importantes garantías mínimas asociadas al cumplimiento del debido proceso, que por consiguiente deberán ser observadas en toda actuación de este tipo. Entre ellas se destacan el derecho a: (i) que el trámite se adelante por la autoridad competente, bajo imparcialidad, autonomía e independencia; (ii) que la solicitud o trámite administrativo sea decidido conforme a las leyes preexistentes y con observancia de las formas propias de cada actuación; (iii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; (iv) ser oído durante toda la actuación; (v) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; (vi) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; (vii) solicitar, aportar y controvertir las pruebas que aporten demás interesados; (viii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción; (ix) que las decisiones sean motivadas en debida forma; (x) la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental; e (xi) impugnar las decisiones que puedan afectarle. Estas garantías deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación, en los actos instrumentales e intermedios y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución.

Así, el derecho fundamental al debido proceso debe ser celosamente observado en la totalidad de las actuaciones administrativas, tanto aquellas que tienen origen en la ciudadanía a través del ejercicio del derecho de petición como en las que se cumplan por iniciativa de las autoridades dentro del marco de sus funciones y competencias. Y, su inobservancia o trasgresión atenta contra los principios de la actividad administrativa así con el derecho fundamental al debido proceso.

6. Caso concreto

María Eloísa Becerra de Parada, actuando en nombre propio, presenta solicitud de tutela de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso, los cuales considera vulnerados en la actuación administrativa adelantada por la UGPP al resolver su solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional. Más exactamente,

asegura que se vulneró su derecho al debido proceso por cuanto la investigación no se realizó en la vereda en la que convivió con el causante ni se recibieron los testimonios de sus vecinos. Y que, además, teniendo en cuenta que dependía de su compañero fallecido para suplir sus necesidades básicas, se vulneraron también sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social.

En consecuencia, solicita que se declare la nulidad de la decisión de la UGPP y que, en su lugar, se le ordene expedir un nuevo acto administrativo en el que le reconozca y disponga el pago de la prestación pensional.

Con el fin de determinar la viabilidad de disponer el reconocimiento de la sustitución pensional, se hace necesario verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, antes transcrito. En lo que respecta al caso bajo revisión, al tener la accionante más de 30 años, su pretensión es obtener la sustitución pensional de forma vitalicia. Por lo cual, para que pueda ser merecedora del mencionado derecho pensional, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haber convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

Sin embargo, desde este momento advierte la Sala que, en el expediente no obran las pruebas necesarias y suficientes para decidir de fondo la solicitud de sustitución pensional planteada por la accionante, toda vez que de las aportadas no es posible determinar de forma concluyente la convivencia que hubo entre la accionante y el causante, Juan Álvaro Contreras; esto, en parte, debido a la ausencia de la práctica de pruebas en el área en el que presuntamente ocurrió la convivencia, como se expondrá más adelante. Por consiguiente, en esta oportunidad no resulta viable amparar los derechos al mínimo vital y la seguridad social presuntamente transgredidos a la tutelante, y, por consiguiente, tampoco reconocer la prestación pensional pedida.

En cuanto a la presunta vulneración del debido proceso por parte de la UGPP, se advierte:

De acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente de tutela, se observa que la accionante presentó solicitud pensional ante la UGPP el 28 de noviembre de 2019. Para el efecto, anexó dos declaraciones extrajuicio -de Ana Isabelina Becerra Contreras y Luis Francisco Gélvez Parada- así como algunos otros documentos con el fin de acreditar los

presupuestos necesarios para ese fin, en particular la convivencia por más de cinco años con el causante.

No obstante, al revisar la información suministrada, la UGPP consideró necesario adelantar dentro del trámite pensional una investigación de seguridad -en los términos del art. 16 del decreto 575 de 2013³⁷-, toda vez que encontró que “en el expediente se encuentra el registro civil de matrimonio entre el causante y quien fue su esposa lo que deja en entredicho la unión. Por otra parte, la cancelación de la cédula de la primera esposa del causante se efectuó el abril de 2013; un mes antes de la mencionada convivencia”³⁸. Señala la UGPP que esta actuación se adelantó con el fin de verificar la convivencia de la accionante con el causante.

Concluido dicho trámite, y con base en el informe entregado por COSINTE Ltda.³⁹, la UGPP resolvió negar la solicitud pensional de la accionante; decisión que mantuvo a pesar de los recursos de reposición y apelación presentados contra aquella. En efecto, en la respuesta de la accionada se sostiene que el fundamento para negar la solicitud pensional fue el informe de seguridad, en el cual, de acuerdo con el análisis de los medios probatorios recaudados concluyó que “el señor Juan Álvaro Contreras (causante) y la señora María Eloísa Becerra de Parada (solicitante) no convivieron como pareja”, argumento que efectivamente estuvo en la base de las decisiones adoptadas por la UGPP, tal como se logra ver en las consideraciones de los respectivos actos administrativos.

Advertido entonces, que la negativa de la sustitución pensional tuvo como sustento el informe producto de la investigación de seguridad, pasa la Sala a verificar la presunta irregularidad que según la accionante tuvo lugar en dicha actuación.

De acuerdo con la información suministrada por la UGPP, en el desarrollo de la investigación, procedió a visitar a la accionante -el 7 de septiembre de 2020- en su nuevo domicilio para recibirle su versión. En dicha versión, de acuerdo con la respuesta recibida de la UGPP, la accionante “informó que la convivencia se desarrolló en la vereda de Chichira en las fincas Las Aguaditas y Las Casitas; sin embargo, no brindó la ubicación exacta”. Asimismo, recibió las declaraciones de las tres hijas del causante y una hermana del mismo.

Dado que en su parecer la accionante “argumentó no recordar la dirección exacta de convivencia, se procede a determinar como lugar de convivencia del señor Juan Álvaro

Contreras la dirección aportada por los familiares”, esto es, el barrio Cristo Rey de Pamplona. Por tal razón, fue en dicho lugar donde procedió a recibir la declaración de dos residentes.

Sin embargo, contrario a lo sostenido por la accionada, advierte la Sala que la accionante sí suministró la información necesaria para identificar el lugar donde presuntamente convivió con el causante, y, por tanto, se constata que la accionada omitió adelantar las visitas y las indagaciones correspondientes en el lugar donde la accionante dijo haber convivido con el causante, esto es, en la vereda Chichira en las fincas Las Aguaditas y Las Casitas.

De acuerdo con el art.16 del Decreto 575 de 2013, la UGPP tiene el deber de adelantar las investigaciones tendientes a comprobar la autenticidad e idoneidad de la documentación soporte de cada solicitud que recibe. Actividad para la cual, según lo informado por la misma entidad, se apoya en un contratista, del cual se predica que tiene el conocimiento especializado y las habilidades propias de un investigador. Así las cosas, para la Sala, un ente de esta naturaleza debe tener la capacidad para ubicar la vereda y las fincas identificadas por la accionante como los lugares de convivencia con el causante, en su declaración rendida el 7 de septiembre de 2020. Más aún cuando dentro de una de las declaraciones de uno de los residentes del barrio Cristo Rey, se afirmó que el causante “permanecía en una finca en Chichira y en el sector”, lo que daba una señal, o por lo menos dejaba la inquietud sobre la necesidad de indagar en la vereda. De manera que para la Sala en un proceso de esa naturaleza, la investigación se debe adelantar de manera objetiva e integral, teniendo en cuenta que: i) la accionante identificó expresamente la vereda y las fincas donde presuntamente convivió con el causante; ii) la zona rural no cuenta con direcciones exactas o numeración, y basta con determinar las veredas, los nombres de las fincas y de ser posible, la indicación de algunos puntos que sirvan de orientación, por lo que no le era exigible a la accionante un dato distinto; y, iii) se trataba de un sitio que era identificable en la medida en que de las declaraciones recibidas a las hijas del causante se logra determinar que dichas fincas eran de propiedad del causante y por consiguiente, ellas mismas podían haber precisado las coordenadas para continuar con su investigación.

Si bien correspondía a la accionada indagar a los familiares del causante, e incluso recibir declaraciones de algunos residentes del barrio Cristo Rey, lo cierto es que no debió descartar la información suministrada por la accionante respecto del lugar de convivencia con el causante. Más aún cuando dentro del mismo protocolo contentivo de los criterios que rigen la

actividad investigativa, allegado en esta instancia por la UGPP, se dispone que el investigador debe hacer entrevistas a las personas cercanas o involucradas (solicitantes, familiares, vecinos), “buscando siempre contrastar la información desde diferentes puntos de vista”⁴⁰.

Así pues, cuando la entidad pública en cuyas manos está el objeto de la decisión administrativa tiene la posibilidad de resolver el asunto bajo examen, con mejores y mayores elementos de juicio, que le permitan adoptar una decisión más fiel a la realidad de los hechos que se le plantean, y no hace uso de ellos a pesar de tenerlos a su disposición, o no se ocupa de indagar sobre la disponibilidad de tales medios, estando en el deber de hacerlo, a pesar de la insistencia del administrado en ese sentido -como fueron los recursos de reposición y apelación presentados por la tutelante-, vulnera el derecho fundamental al debido proceso, pretermitiendo el cumplimiento de una obligación y la solicitud sobre un aspecto del proceso que puede incidir en el sentido de la decisión que adopte, abriendo así la posibilidad de proferir un acto que no consulte la realidad fáctica que se le ha dado a conocer, ni las pretensiones que se le han planteado al respecto.

En efecto, se reitera, cuando se ponen en conocimiento de la entidad administradora hechos que tienen relevancia o incidencia directa en el reconocimiento de la prestación económica y no son atendidos diligentemente, a pesar de tratarse de situaciones que la entidad misma está en la posibilidad y en el deber de verificar, se produce una vulneración al debido proceso, en cuanto se adoptará una decisión que no consulta la totalidad de los pedimentos y las circunstancias fácticas expuestas por el interesado.

En el caso concreto se advierte que la UGPP desconoció el derecho al debido proceso de la accionante, pues bajo el argumento de la inexactitud de una dirección rural, decidió no investigar en el área donde presuntamente la actora convivió con el accionante, impidiendo la posibilidad de la accionante de probar su decir y contradecir las pruebas recaudadas en el proceso.

Ahora bien, teniendo en cuenta que esta investigación se encuentra documentada en el informe de la investigación de seguridad y que este fue fundamental y el sustento definitivo de la decisión negativa adoptada por la UGPP respecto de la solicitud pensional de la señora

María Eloísa Becerra de Parada, la decisión que aquí se adopte podría llegar a tener efectos respecto de los actos administrativos involucrados, los cuales, actualmente son objeto de conocimiento del Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona con ocasión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

No obstante, con el fin de evitar interferir en el proceso en curso ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en esta sentencia se amparará el derecho al debido proceso de la accionante, y en consecuencia, para su garantía, se ordenará a la UGPP completar la investigación de seguridad de forma objetiva e integral, en especial en la vereda Chichira, más exactamente en los alrededores de las fincas Las Aguaditas y Las Casitas; para que, una vez finalizada dicha actuación, si el resultado lo lleva a revocar los actos administrativos que había emitido, haga uso dentro del proceso de nulidad y restablecimiento, de la oportunidad procesal para formular la oferta de revocatoria prevista en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, que dispone textualmente:

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria”.

En todo caso, la UGPP deberá: i) comunicar a la accionante el informe de la investigación de

seguridad que se adelante en cumplimiento de esta providencia, y permitirle pronunciarse acerca de su contenido y conclusiones, de manera que se le garantice el debido proceso y su derecho de contradicción; y, ii) aportar el informe o resultado de la nueva investigación de seguridad al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, para que obre como prueba dentro de la actuación que allí se adelanta.

También, se dispondrá comunicar esta decisión al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, con destino al proceso de nulidad y restablecimiento que allí se adelanta por estos hechos⁴¹, para su conocimiento.

Por último, se precisa que en esta providencia no se amparan los derechos a la seguridad social y el mínimo vital de la accionante, toda vez que la Sala no cuenta con el acervo probatorio necesario para estudiar y resolver de fondo la solicitud de sustitución pensional pretendida, pues para ello resulta de gran importancia las pruebas que la UGPP, en cumplimiento de la función de verificación prevista en el Decreto 575 de 2013, logre recaudar. En consecuencia, se advierte que la Sala de ninguna manera en esta sentencia efectuó valoración alguna respecto de las pruebas documentales, declaraciones y demás elementos allegados por las partes, en lo que respecta a la definición del derecho que pudiera llegar a tener la accionante frente a la sustitución pensional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR, dentro del expediente T-8.137.297, el fallo proferido el 9 de febrero de 2021, por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona, que confirmó la sentencia del 15 de diciembre de 2020 del Juzgado Primero Civil del Circuito de Pamplona que declaró improcedente la acción de tutela incoada por María Eloísa Becerra de Parada en contra de la UGPP. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

SEGUNDO. ORDENAR a la UGPP que, en el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, complete la investigación de seguridad de forma objetiva e integral, en especial en la vereda Chichira, más exactamente en los alrededores de las fincas Las Aguaditas y Las Casitas. Asimismo, que una vez culminada de forma integral la investigación, si el resultado la lleva a revocar las Resoluciones RDP No. 020791 del 11 de septiembre de 2020, RDP No. 024569 del 29 de octubre de 2020 y RDP No. 026778 del 23 de noviembre de 2020, que había emitido, haga uso dentro del proceso de nulidad y restablecimiento de la oportunidad procesal para formular la oferta de revocatoria prevista en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011; y que, en todo caso, aporte el informe o resultado de la nueva investigación de seguridad al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, para que obre como prueba dentro de la actuación que allí se adelanta.

La UGPP deberá informar a la accionante del resultado de la investigación de seguridad que se adelante en cumplimiento de esta providencia, y permitirle pronunciarse acerca de su contenido y conclusiones, de manera que se le garantice el debido proceso y su derecho de contradicción.

TERCERO. A través de la Secretaría General de esta corporación, COMUNICAR esta decisión al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, con destino al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que allí se adelanta por estos hechos⁴², para su conocimiento.

CUARTO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Secretaria General

1 El expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Cuatro, mediante Auto del 30 de abril de 2021 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

2 Solicitud de tutela radicada el 30 de noviembre de 2020, según acta de reparto obrante a folio 2 del cuaderno principal.

3 Ver copia de la cédula de ciudadanía en el folio 16 del PDF “ESCRITO DE TUTELA Y PRUEBAS”.

4 Según se observa en las consideraciones de la Resolución con radicado No. SOP202001023051 de la UGPP, obrante a folio 19 del PDF “ESCRITO DE TUTELA Y PRUEBAS”.

5 Según se observa en las consideraciones de la Resolución con radicado No. SOP202001023051 de la UGPP, obrante a folio 19 del PDF “ESCRITO DE TUTELA Y PRUEBAS”.

6 Ver consideraciones de la Resolución RDP 020791 del 11 de septiembre de 2020, allegada por la UGPP en sede de revisión.

7 Ver también auto admisorio de la demanda de nulidad y restablecimiento allegado por la accionante en sede de revisión.

8 Encuesta realizada el 8 de marzo de 2019.

9 Escrito obrante a folio 74-84 del cuaderno principal.

10 Respuesta obrante a folios 86-88 del cuaderno principal.

11 Escrito obrante a folio 90-132 del cuaderno principal.

12 Se limita a transcribir el artículo 6 en comentario.

13 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias”.

14 Resolución RDP 026778 del 23 de noviembre de 2020. La UGPP resolvió confirmar la Resolución No. 20791 del 11 de septiembre de 2020.

15 Ley 1151 de 2007, art. 156.

16 Constitución Política, art.86: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

17 D.2591/91, Art. 8.

18 T-211 de 2009, T-222 de 2014, SU-961 de 1999.

19 Los litigios que surjan entre afiliados o beneficiarios del Sistema General de Pensiones y las entidades administradoras de Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, son competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social, salvo que se trate de servidores públicos que tengan relación legal y reglamentaria y la entidad del Sistema de Seguridad Social sea de naturaleza pública, caso en el cual, el asunto compete a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el numeral 4 del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

20 Sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones económicas ver las sentencias T-315 de 2017, T-370 de 2018, T-148 de 2019 y T-035 de 2021, entre otras.

21 Según consulta del proceso en la página de la rama judicial, la demanda aparece radicada el 16 de marzo de 2021 y admitida el 14 de mayo de ese mismo año.

22 La accionante se encuentra diagnosticada con hipertensión esencial y enfermedad renal

hipertensiva sin insuficiencia. Acude a citas de control y seguimiento a pacientes hipertensos y diabéticos. El 4 de mayo de 2019, le fue ordenado colposcopia + biopsia por haber presentado en el examen de citología: células epiteliales anormales, células escamosas atípicas de significado indeterminado. Ver historia médica obrante a folios 77 a 83 del cuaderno principal.

23 Conforme se puede verificar en la página Web <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>, a partir del 29 de abril de 2022 el subsidio es de \$80.000 y su pago es mensual.

24 Ley 1437 de 2011, artículo 103: “Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal...”. Por su parte, también el artículo 148 de esta ley, dispone que “En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos inter partes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.”.

25 Ley 1437 de 2011, Título V, Capítulo XI, art.229 y ss.

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

27 T-1040 de 2008.

28 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.

29 SU-149 de 2021, T-460 de 2007.

30 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.

31 El apartado subrayado fue declarado condicionalmente exequible, únicamente por los cargos analizados, en la Sentencia C-1035 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, “en el entendido de que además de la esposa o 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”.

32 Literal declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-034 de 6 de febrero de 2020 (Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos) ‘bajo el entendido que también incluye como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a los hermanos menores de edad que dependían económicamente del afiliado o pensionado fallecido, a falta de madre y padre’.

33 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”.

34 Ver entre otras, T-015 de 2022, C-162 de 2021, T-376 de 2021, T-392 de 2020, SU-062 de 2019, T-585 de 2019, T-388 de 2019, T-352 de 2019, T-229 de 2019, T-171 de 2019, T-132 de 2019, T-104 de 2019, T-007 de 2019, T-426 de 2018, T-044 de 2018, T-591 de 2015, T-559 de 2015, T-167 de 2013, T-214 de 2004, T-467 de 1995. En materia pensional, ver, por ejemplo: T-444 de 2020, T-144 de 2020, T-177 de 2019, T-036 de 2018, T-040 de 2014, T-1082 de 2012, T-325 de 2012, T-855 de 2011.

35 T-426 de 2018.

36 T-412 de 2019.

37 Decreto 575 de 2013. Artículo 16: “SUBDIRECCIÓN DE NORMALIZACIÓN DE EXPEDIENTES PENSIONALES. Corresponde a la Subdirección de Normalización de Expedientes Pensionales desarrollar las siguientes funciones:

1. Verificar la documentación recibida según el tipo de la solicitud y requerir la complementación de los documentos faltantes para conformar el expediente pensional correspondiente.

2. Comprobar la autenticidad e idoneidad de la documentación soporte de cada solicitud.
3. Verificar y validar la información incorporada electrónicamente al archivo pensional de la Unidad.
4. Documentar e iniciar las acciones correspondientes para subsanar las inconsistencias encontradas en las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y novedades de nómina y realizar el seguimiento a las medidas tomadas.
5. Proveer a la Subdirección de Nómina de Pensionados la documentación e información requerida para la liquidación de las novedades de nómina debidamente validada y verificada, cumpliendo con los requisitos documentales y de seguridad establecidos por la Unidad.
6. Proveer a la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales la documentación e información requerida para el subproceso de sustanciación debidamente validada y verificada, cumpliendo con los requisitos documentales y de seguridad establecidos por la Unidad.
7. Emitir los autos de archivo correspondientes cuando una vez realizada al petitioner la solicitud de completitud de documentos, no se allegue la respuesta dentro del término legal establecido.
8. Garantizar que los procesos a su cargo respondan a los lineamientos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión (SIG), haciendo seguimiento al cumplimiento de las metas e indicadores establecidos.
9. Participar en el proceso de identificación, medición y control de los riesgos operativos relacionados con los procesos a su cargo y verificar las acciones, tratamientos y controles implementados.
10. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia”.

39 Entidad a través de la cual la UGPP desarrolla la actividad de investigación. Dicha entidad en todo caso debe cumplir con los protocolos que para el efecto determinó la UGPP.

40 Ver documento de Criterios y Protocolos para las Validaciones de Seguridad Documental

del Subproceso de Seguridad Documental, Protocolo para el desarrollo de investigaciones – Visita Presencial (investigación administrativa), obrante en el expediente digital T-8.137.297. Archivo “2021110002495171_1630965630183_ANEXO_4_CORTE-1630964033438”.

41 Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, incoada por María Eloísa Becerra de Parada en contra de la UGPP. Proceso número 54518333300120210003400.

42 Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, incoada por María Eloísa Becerra de Parada en contra de la UGPP. Proceso número 54518333300120210003400.