

Sentencia T-236/18

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR FALLECIMIENTO DE TITULAR DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

La muerte del titular de los derechos fundamentales en el trámite de la tutela requiere un análisis particular, en el que se determine el alcance de esa circunstancia frente a la solicitud de amparo examinada. En todos los casos, a pesar de la carencia actual de objeto y de acuerdo con las particularidades del asunto, el juez podrá: (i) resolver la acción y tener como actores a los sucesores procesales, siempre y cuando proceda esta figura; (ii) establecer la configuración del daño consumado en estricto sentido, es decir, comprobar la relación directa de la muerte con el propósito de la tutela y pronunciarse sobre el fondo del asunto; o (iii) descartar dicha relación y declarar la carencia actual de objeto.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza y finalidad

La sustitución pensional es una expresión del derecho fundamental a la seguridad social. Esta figura tiene como finalidad principal proteger a las personas que dependían del causante, quienes por su fallecimiento pueden ver afectado su mínimo vital. A partir de ese propósito, el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 prevé los beneficiarios de la prestación, entre los que se encuentran los cónyuges, y los compañeros o compañeras permanentes del pensionado fallecido.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Posibilidad de controvertir decisión

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL-Improcedencia por configurarse carencia actual de objeto por fallecimiento del titular de los derechos fundamentales en el trámite constitucional

El fallecimiento del demandante impide el ejercicio y el disfrute de los derechos fundamentales cuyo restablecimiento perseguía a través de la solicitud de amparo. En particular, la modificación de la situación en la que se presentó la tutela, por la muerte del interesado, tornaría inocuo el eventual reconocimiento de la sustitución pensional reclamada en esta sede.

DERECHO A LA SUSTITUCION PENSIONAL-Vulneración por la UGPP por rechazo de recurso de reposición presentado contra acto administrativo inicial sin adelantar una averiguación mínima para establecer las razones por las que el peticionario no formuló el recurso directamente

Referencia: Expediente T-6.545.364

Acción de tutela instaurada por Jorge Fabio Santanilla de la Rosa contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

Procedencia: Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Asunto: acción de tutela contra acto administrativo que denegó el reconocimiento de la sustitución pensional. Improcedencia de la solicitud de amparo por la configuración de la carencia actual del objeto.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por la Sala Penal del

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 23 de octubre de 2017, que confirmó la decisión proferida el 14 de septiembre de 2017 por el Juzgado 20 Penal del Circuito de Bogotá, en el proceso de tutela promovido por Jorge Fabio Santanilla de la Rosa contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. El 27 de febrero de 2018, la Sala Número Dos de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión[1].

I. ANTECEDENTES

El 1º de septiembre de 2017, el señor Jorge Fabio Santanilla de la Rosa, a través de apoderado judicial, promovió acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -en adelante UGPP-, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas, presuntamente vulnerados porque la entidad accionada se negó a reconocer la sustitución pensional que solicitó, a pesar de que supuestamente demostró su calidad de compañero supérstite de la causante Marina Fajardo Ramos[2].

A. Hechos y pretensiones

1. Para acreditar el desconocimiento de sus derechos, el actor narró los hechos acaecidos desde el 11 de octubre de 1956. En particular, señaló que en esa fecha Marina Fajardo Ramos contrajo matrimonio católico con el señor Octavio Rojas, unión de la que nació Olga Patricia Rojas Fajardo.
2. En el mes de marzo de 1969, tras la separación de cuerpos de los esposos Rojas Fajardo, el accionante y la señora Fajardo Ramos iniciaron una unión marital de hecho.
3. En la Resolución 9277 del 21 de noviembre de 1980, la Caja Nacional de Previsión

reconoció la pensión de jubilación en favor de Marina Fajardo Ramos.

4. El 10 de diciembre de 1985, Marina Fajardo Ramos y Octavio Rojas liquidaron y disolvieron la sociedad conyugal mediante escritura pública núm. 1.155 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Garzón.

5. El 26 de julio de 1998, Octavio Rojas Triana falleció en el municipio de Garzón, Huila. Luego, el 23 de octubre de 2016, se produjo la muerte de Marina Fajardo Ramos.

6. El 16 de noviembre de 2016, Jorge Fabio Santanilla de la Rosa elevó petición ante la UGPP en la que solicitó el reconocimiento de la sustitución pensional, debido a que fue compañero permanente de la causante por más de 47 años, hasta su fallecimiento. El solicitante anexó como soporte de su pretensión una declaración extra juicio, que realizó ante la Notaría 50 del Círculo de Bogotá, con la que pretendía acreditar la convivencia.

7. En la Resolución RDP 004235 del 7 de febrero de 2017, la UGPP negó el reconocimiento de la sustitución porque de las pruebas obrantes en el plenario no pudo establecer quién convivió con la causante los últimos 5 años. En efecto, la entidad destacó que en el expediente obraba, de un lado, el registro civil del matrimonio contraído entre Marina Fajardo Ramos y Octavio Rojas Triana sin notas marginales sobre la cesación de los efectos civiles y, de otro, la declaración del peticionario.

8. Olga Patricia Rojas Fajardo, invocó su calidad de hija única de la causante y con “el poder otorgado por mi padrastro (documento anexado en la solicitud) Jorge Fabio Santanilla de la Rosa”[3], presentó recurso de “reposición y/o apelación” en contra de la Resolución RDP004235 en el que precisó que: (i) el 10 de diciembre de 1985 sus padres biológicos, Marina Fajardo Ramos y Octavio Rojas Triana, liquidaron la sociedad conyugal; (ii) el 26 de julio de 1998 el señor Rojas Triana falleció; y (iii) su padre de crianza convivió con su madre por más de 40 años hasta su muerte.

Como soporte de esas afirmaciones, la recurrente aportó el registro civil de defunción de Octavio Rojas Triana y copia de la escritura pública 1.155 de 10 de diciembre de 1985, en la que se protocolizó la liquidación de la sociedad conyugal de sus padres biológicos.

9. En Auto ADP 002472 de 29 de marzo de 2017, la UGPP rechazó el recurso de

reposición y/o apelación por falta de legitimación en la causa de la señora Rojas Fajardo, ya que no acreditó alguna de las calidades previstas en la ley para la presentación de esos mecanismos de impugnación.

La entidad indicó que los artículos 76 a 78 de la Ley 1437 de 2011 regulan la oportunidad y los requisitos de los recursos contra los actos administrativos. En particular, el artículo 77 ibídem precisa que estos deben interponerse por el interesado, el representante o el apoderado debidamente constituido, calidades que no fueron acreditadas por la recurrente, lo que motivó el rechazo de la impugnación.

Por último, la unidad precisó que contra esa decisión procedía el recurso de queja, el cual podía interponerse dentro de los 5 días siguientes a la notificación de esa providencia.

10. Jorge Fabio Santanilla de la Rosa, quien tenía 83 años y padecía insuficiencia renal crónica, hipertensión esencial y estrechez uretral no especificada, por medio de apoderado judicial formuló acción de tutela en contra de la UGPP, con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales.

B. Actuaciones en sede de tutela

Por medio de auto del 4 de septiembre de 2017[4], el Juzgado 20 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá admitió la acción de tutela y corrió traslado de la demanda a la UGPP para que ejerciera su derecho a la defensa.

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

En el trámite de primera instancia, la UGPP solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de amparo.

Tras describir la actuación administrativa, la unidad adujo que los actos a los que se les atribuye la afectación de los derechos fundamentales fueron debidamente notificados y

resolvieron de fondo las pretensiones elevadas por el peticionario, con base en los elementos de prueba obrantes en el proceso y las normas aplicables al caso. Por lo tanto, la denegación de la pensión cuestionada obedeció únicamente a que en el trámite el interesado no acreditó el derecho reclamado.

En particular, la entidad destacó que en la Resolución 4235 del 7 de febrero de 2017 precisó que, según el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, el reconocimiento de la pensión de sobreviviente en calidad de cónyuge o compañero permanente exige la acreditación de la convivencia continua e ininterrumpida con el causante por lo menos durante los 5 años anteriores a su fallecimiento. A partir de ese requisito, le indicó al solicitante que en el cuaderno administrativo obraba registro civil del matrimonio celebrado el 11 de octubre de 1956 entre Octavio Rojas y Marina Fajardo Ramos, sin notas marginales sobre la cesación de efectos civiles, por lo tanto “no es claro quien convivió los últimos años con la causante, toda vez que sigue legalmente casada con el señor Octavio Rojas”[5]

De otra parte, adujo que si bien se interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo inicial, aquél se presentó por una tercera persona que no demostró su legitimación en la causa, ni invocó la calidad de agente oficiosa del actor. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, esa entidad rechazó el recurso y precisó que procedía el de queja, que tampoco fue presentado.

Asimismo, la unidad resaltó que el promotor del amparo designó apoderado judicial solamente para la presentación de la acción de tutela y no para la representación en la actuación administrativa, circunstancia que, a su juicio, evidencia el interés de pretermittir las vías ordinarias para el reconocimiento del derecho reclamado.

Finalmente, la UGPP destacó la existencia de mecanismos administrativos y judiciales al alcance del actor, tales como la presentación de una nueva solicitud que contenga todos los elementos de prueba que demuestren la convivencia. Para la entidad accionada, deben agotarse las vías ordinarias al alcance del afectado en atención al carácter subsidiario de la acción de tutela, máxime si se considera que en el presente caso se desvirtúa el perjuicio irremediable con la afiliación del peticionario al Sistema General de Seguridad Social en salud desde el año 2008 en el régimen contributivo y en calidad de cotizante.

Fallo de primera instancia

El 14 de septiembre de 2017[6], el Juzgado 20 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, debido a que el peticionario cuenta con recursos judiciales ordinarios para controvertir los actos emitidos por la UGPP.

De otra parte, el a quo descartó la existencia de un perjuicio irremediable que tornara procedente el amparo de forma transitoria, con base en la afiliación del actor, como cotizante en el régimen contributivo, al sistema de seguridad social en salud, pues a partir de esta circunstancia presumió que contaba con los recursos económicos suficientes para solventar sus necesidades básicas.

La impugnación

El accionante presentó impugnación en contra de la decisión de primera instancia[7], en la que precisó que no cuenta con los medios económicos para asegurar su subsistencia, razón por la que su hija de crianza, se vio obligada a afiliarlo al sistema de seguridad social y pagar las cotizaciones correspondientes.

Asimismo, indicó que a pesar de que la señora Rojas Fajardo es educadora, vive de su salario y provee el sustento de su hija menor de edad, quien asiste a la universidad. Adicionalmente, contribuye con algunas de sus necesidades básicas, tales como el pago de una cuidadora, ya que no puede desempeñar algunas de las labores cotidianas por su propia cuenta.

Fallo de segunda instancia

El 23 de octubre de 2017[8], la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia. El ad quem reiteró los argumentos expuestos en el fallo de tutela impugnado y destacó que la hija de crianza del accionante asume sus pagos de salud, vela por sus cuidados y provee los recursos necesarios para sus gastos personales, circunstancia que descarta la configuración de un perjuicio irremediable y acredita la improcedencia de la acción de tutela ante la comprobada la existencia de mecanismos judiciales ordinarios para la satisfacción de los derechos del peticionario.

D. Actuaciones en sede de revisión

A través de auto de 10 de abril de 2018, la Magistrada sustanciadora requirió al promotor del amparo y a la UGPP para que aportaran elementos de prueba adicionales, en aras de establecer las condiciones económicas y sociales del actor, y determinar la actuación administrativa cuestionada.

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

La UGPP remitió copia del expediente pensional de la causante Marina Fajardo Ramos y señaló que, revisada la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el señor Jorge Fabio Santanilla falleció. En efecto, adjuntó certificación expedida por dicha entidad en la que se precisa que la cédula fue “cancelada por muerte” a través de la Resolución 3588 del 15 de marzo de 2018.

Por su parte, ni el accionante, ni su apoderado judicial, se pronunciaron sobre los requerimientos elevados a través del auto de 10 de abril de 2018.

II. CONSIDERACIONES

1.- Corresponde a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional revisar las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cuestión previa

2.-El señor Jorge Fabio Santanilla de la Rosa formuló acción de tutela en contra de la UGPP con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas. En particular, el accionante identificó como actuaciones transgresoras de sus derechos, de un lado, la Resolución 4235 del 7 de febrero de 2017, en la que se denegó la sustitución pensional en

su calidad de compañero supérstite de la causante Marina Fajardo Ramos y, de otro, el Auto ADP 002472 de 29 de marzo de 2017, que rechazó, por falta de legitimación en la causa, el recurso de reposición formulado por su hija de crianza en contra del acto administrativo principal.

3.- En el trámite de revisión adelantado en esta sede, la Sala tuvo conocimiento del fallecimiento del accionante a través de comunicación remitida por la UGPP, quién aportó certificado expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el que se precisó que a través de Resolución 3588 de 15 de marzo de 2018 canceló, por muerte, la cédula de ciudadanía del peticionario.

La acción de tutela fue seleccionada el 27 de febrero de 2018 y repartida al despacho de la Magistrada sustanciadora el 13 de marzo de 2018, es decir que en el trámite de tutela se produjo el deceso del actor. En atención a esa circunstancia, le corresponde a la Sala analizar, de manera preliminar, la posible configuración de la carencia actual de objeto derivada del fallecimiento del accionante.

Carencia actual de objeto por la muerte del titular de los derechos fundamentales cuya protección se reclama a través de la acción de tutela[9]

4.- El artículo 86 de la Carta Política prevé que el objeto de la acción de tutela es la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, durante el trámite constitucional pueden presentarse circunstancias que permitan inferir que las vulneraciones o las amenazas invocadas cesaron porque: (i) se concretó el daño alegado; (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado; o (iii) se presentó la inocuidad de las pretensiones de la solicitud de amparo[10].

Las situaciones descritas generan la extinción del objeto jurídico del amparo, razón por la que cualquier orden de protección emitida por el juez en este momento procesal caería en el vacío[11]. Este fenómeno ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como “carencia actual de objeto”, y se ha clasificado en tres categorías generales: (i) el hecho superado, (ii) el daño consumado y (iii) la pérdida de interés en la pretensión[12].

El hecho superado se configura cuando en el trámite constitucional las acciones u omisiones que amenazan al derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión

perseguida a través de la acción de tutela. Bajo estas circunstancias la orden a impartir por el juez pierde su razón de ser porque el derecho ya no se encuentra en riesgo[13].

No obstante, esta Corporación ha señalado que a pesar de la verificación del hecho superado el juez de tutela puede adelantar el estudio del asunto sometido a su conocimiento y verificar si, de acuerdo con las particularidades del caso, procede el amparo de la dimensión objetiva de los derechos conculcados[14]. En ese análisis es posible efectuar: (i) observaciones sobre los hechos estudiados; (ii) llamados de atención sobre la situación que originó la tutela; (iii) el reproche sobre su ocurrencia y la advertencia sobre la garantía de no repetición[15]; y (iv) adoptar medidas de protección objetiva[16].

Por su parte, el daño consumado corresponde a la situación en la que se afectan de manera definitiva los derechos de los ciudadanos antes de que el juez constitucional logre pronunciarse sobre la petición de amparo, es decir, ocurre el daño que se pretendía evitar con la acción de tutela. En este escenario la parte accionada no redirigió su conducta para el restablecimiento de los derechos y cuando, en efecto, se constata la afectación denunciada, ya no es posible conjurarla.

Finalmente, la jurisprudencia ha reconocido que la carencia actual de objeto puede ser consecuencia de una modificación de la situación de hecho que motivó la acción de tutela que genere la pérdida de interés del actor en la pretensión. En ese sentido, se ha precisado que: “es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del/de la juez/a de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto”[17]

5.- Ahora bien, en el marco de las categorías descritas, la jurisprudencia constitucional ha identificado, de forma particular, los escenarios que se configuran cuando se presenta la muerte del titular de los derechos fundamentales en el trámite de la acción de tutela.

En relación con esa circunstancia, la sentencia SU-540 de 2007[18] aclaró que la muerte del accionante no puede ser clasificada como un hecho superado, ya que este fenómeno está íntimamente relacionado con la satisfacción de la pretensión elevada en sede de tutela. En efecto, hizo referencia a la acepción general de la expresión, esto es, “vencer obstáculos o dificultades” y con base en esta señaló que:

“(…) no es posible sostener que la muerte de un ser humano, especialmente circunscribiéndose dentro del contexto del proceso de tutela en el cual se pretende el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales, se pueda entender como el vencimiento de un obstáculo o dificultad, pues sin lugar a dudas los efectos de esa muerte frente a la afectación de los derechos fundamentales es, más propiamente, una pérdida o un daño consumado”

A partir de esas consideraciones, la Sala Plena precisó que la muerte del actor en el trámite de la tutela se acerca más a la categoría del daño consumado y puede provocar un estudio de fondo. Sin embargo, el análisis en esta hipótesis no conlleva, necesariamente, a la concesión del amparo, la emisión de correctivos o al reproche de la conducta del sujeto accionado, pues el juez: (i) puede determinar el incumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción previstos en el artículo 86 Superior o (ii) a pesar del fallecimiento del titular de los derechos descartar la vulneración denunciada.[19]

6.- En concordancia con el estudio específico de la muerte del accionante en el trámite de la tutela, las sentencias T-1010 de 2012[20] y T-162 de 2015[21] identificaron los siguientes tres escenarios de análisis:

El primero, corresponde a la verificación de la eventual sucesión procesal, de acuerdo con las reglas generales de procedimiento. En efecto, el artículo 68 de la Ley 1564 de 2012 señala que “Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador (...)”

Para la determinación de la sucesión procesal se debe establecer si la pretensión perseguida a través de la acción de tutela genera efectos en los familiares o herederos del actor fallecido. En el análisis de esa circunstancia se toma como parámetro principal la relación entre la pretensión y el peticionario, ya que en las solicitudes relacionadas con derechos personalísimos no puede predicarse la extensión de consecuencias sobre terceros.

En los eventos en los que se verifique la sucesión procesal no hay carencia actual de objeto, pues el juez deberá emitir una decisión de fondo, en la que decida la vulneración alegada con respecto a los sucesores procesales reconocidos.

El segundo, está relacionado con la configuración del daño consumado, es decir, la comprobación de que la muerte del titular de los derechos tuvo una relación directa con la actuación u omisión que pretendía conjurarse a través de la acción de tutela.

En esta hipótesis si bien hay lugar a declarar la carencia actual de objeto el juez puede pronunciarse sobre el fondo del asunto de acuerdo con los propósitos referidos en el fundamento jurídico 4 de esta providencia.

Finalmente, el tercer escenario se presenta cuando el accionante fallece en el trámite constitucional, pero la muerte no tiene relación con el objeto de la acción de tutela examinada. En este evento se configura la carencia actual de objeto, ya que la solicitud de amparo pierde su razón de ser y las eventuales órdenes de protección caerían en el vacío.

En los casos en los que la muerte del actor no tuvo relación directa con la pretensión perseguida en la acción constitucional, el juez podrá pronunciarse sobre la eventual afectación de los derechos denunciada, según los mismos objetivos reconocidos para los eventos en los que se configure el daño consumado.

7.- En síntesis, la muerte del titular de los derechos fundamentales en el trámite de la tutela requiere un análisis particular, en el que se determine el alcance de esa circunstancia frente a la solicitud de amparo examinada. En todos los casos, a pesar de la carencia actual de objeto y de acuerdo con las particularidades del asunto, el juez podrá: (i) resolver la acción y tener como actores a los sucesores procesales, siempre y cuando proceda esta figura; (ii) establecer la configuración del daño consumado en estricto sentido, es decir, comprobar la relación directa de la muerte con el propósito de la tutela y pronunciarse sobre el fondo del asunto; o (iii) descartar dicha relación y declarar la carencia actual de objeto.

El análisis de la muerte del peticionario en el trámite de la presente acción de tutela

8.- Conforme a los escenarios de análisis expuestos, le corresponde a la Sala determinar los efectos del fallecimiento del demandante, comprobado en esta sede, a través del certificado emitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil y que fue aportado por la UGPP[22].

9.- En primer lugar, se advierte que la pretensión de la acción de tutela guarda estrecha relación con los derechos invocados por el peticionario, pues se fundó en su alegada calidad de compañero supérstite de la causante Marina Fajardo Ramos y en la convivencia continúa e ininterrumpida con aquélla por más de 40 años, sobre la que declaró ante la entidad demandada.

Como quiera que la petición de amparo se sustentó en una situación específica del actor -la aparente vulneración de sus derechos fundamentales por las resoluciones expedidas por la UGPP-; a partir de una circunstancia que sólo era predicable de ese sujeto -la demostración de la calidad de compañero permanente- y que perseguía una consecuencia que sólo le atañía a él -reconocimiento de la sustitución pensional- se descarta la sucesión procesal en el presente caso. En efecto, la decisión cuestionada estaba íntimamente relacionada con el solicitante y, en principio, no genera efectos en los derechos fundamentales de terceros.

10.- En segundo lugar, no es posible establecer el daño consumado, en estricto sentido, debido a que los elementos de convicción obrantes en el plenario no permiten verificar una relación causal entre el propósito de la tutela y el fallecimiento del actor. A partir del examen de las pruebas recaudadas, la Sala no puede concluir que la muerte del peticionario concretó el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo.

11.- Por último, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales establecidas en el fundamento jurídico 6 de esta providencia, se advierte que comprobada la muerte del titular de los derechos fundamentales en el trámite constitucional y descartado tanto el daño consumado como la sucesión procesal, en el presente caso se configura la carencia actual de objeto. Lo anterior, porque de cara a la finalidad de la acción de tutela prevista en el artículo 86 Superior cualquier orden de protección emitida en este momento procesal caería en el vacío.

En efecto, el fallecimiento del demandante impide el ejercicio y el disfrute de los derechos fundamentales cuyo restablecimiento perseguía a través de la solicitud de amparo. En particular, la modificación de la situación en la que se presentó la tutela, por la muerte del interesado, tornaría inocuo el eventual reconocimiento de la sustitución pensional reclamada en esta sede.

No obstante lo anterior, en atención a las posibilidades de análisis con las que cuenta el juez

de tutela cuando comprueba el fallecimiento del titular de los derechos fundamentales en el trámite constitucional y considerando la finalidad pedagógica de las sentencia de revisión de la Corte Constitucional, la Sala adelantará el estudio de fondo del asunto examinado con el propósito de establecer si en el presente caso se produjo la afectación de la dimensión objetiva de los derechos invocados, que involucre la competencia de esta Corporación y si es necesario ordenar correctivos o compulsar copias para las respectivas investigaciones disciplinarias.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

12.- En el análisis de la posible vulneración de los derechos fundamentales del accionante como consecuencia de los actos administrativos de la UGPP, que denegaron el reconocimiento de la sustitución pensional que solicitó en su calidad de compañero supérstite de la causante Marina Fajardo Ramos, la Sala deberá determinar, en primer lugar, la concurrencia de los requisitos generales de procedencia de la tutela previstos en el artículo 86 Superior.

En el evento de que se supere el análisis inicial y se determine la procedencia de la solicitud de amparo, le corresponde a la Sala Sexta de Revisión resolver el siguiente problema jurídico:

¿la UGPP vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas del accionante porque: (i) negó la sustitución pensional solicitada por aquél, a pesar de que aportó declaración en la que dio cuenta de la convivencia con la causante por más de 40 años, y (ii) rechazó por falta de legitimación en la causa el recurso de reposición presentado por la hija de crianza del actor en contra del acto administrativo principal?

Para decidir la cuestión planteada se abordarán los siguientes temas: (i) la naturaleza y el alcance de la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia; (ii) el derecho al debido proceso administrativo y sus manifestaciones en materia probatoria y en la contradicción de los actos de la administración; (iii); y finalmente adelantará el análisis del caso concreto.

Examen de procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa

13.- El artículo 86 de la Constitución establece la facultad que tiene toda persona para interponer la acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados.

En concordancia con ese precepto superior, el artículo 10[23] del Decreto 2591 de 1991 prevé la legitimidad para el ejercicio de esta acción, el cual establece que puede ser presentada: (i) directamente por el afectado, (ii) a través de su representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial, (iv) por un agente oficioso[24] y (v) pro el Defensor del Pueblo y los personeros municipales

14.- En el caso bajo examen, Jorge Fabio Santanilla de la Rosa, a través de apoderado, formuló acción de tutela con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales, circunstancia que evidencia el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa. En efecto, la solicitud de amparo se elevó por el titular de los derechos cuya protección se reclama.

Legitimación en la causa por pasiva

15.- La legitimación en la causa por pasiva en el marco del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado tan pronto estas se acrediten en el proceso[25]. Conforme a los artículos 86 de la Constitución y 5º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental.

16.- A partir de esas definiciones, es posible concluir que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social está legitimada por pasiva en el caso que se analiza, ya que se trata de una autoridad pública[26] y el actor le atribuyó la afectación de sus derechos fundamentales.

Subsidiariedad[27]

17.- El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo 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”.

De la norma transcrita se evidencia que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a ellos de manera prevalente. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando los administrados acuden a la acción de tutela, no pueden desconocer las vías judiciales previstas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez constitucional emita decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer el asunto en el marco de las competencias ordinarias.[28]

No obstante lo anterior, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que: (i) no es idóneo ni eficaz, o (ii) a pesar de su aptitud general, resulta inminente la configuración de un perjuicio irremediable.[29]

18.- Con respecto al primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, con base en sus características procesales y el derecho fundamental involucrado. Por lo tanto, la verificación de un mecanismo judicial que salvaguarde de manera eficaz las prerrogativas superiores invocadas torna improcedente la tutela.[30]

19.- En relación con los medios ordinarios para controvertir actos administrativos, en la sentencia T-822 de 2002[31], esta Corporación determinó que en ciertas circunstancias, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (hoy medio de control) es un mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales vulnerados por actos administrativos, y precisó que esa conclusión exige valorar en cada caso concreto el objeto de la acción, la naturaleza del debate que permite plantear, específicamente si es posible un análisis ius fundamental y el resultado previsible.

En esa medida, si el juez considera que en el caso concreto la preservación de la legalidad

trae como resultado el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados, la tutela es improcedente. En contraste, será procedente si advierte que el mecanismo de defensa judicial aparentemente prevalente no permite la protección eficaz reclamada.

Además del objeto del medio ordinario y el tipo de análisis que posibilita, la tutela puede desplazar a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por la incidencia del tiempo sobre los derechos fundamentales, pues mientras que el juez administrativo se pronuncia sobre la legalidad de los actos supuestamente transgresores de las garantías fundamentales del accionante, la falta de protección efectiva y oportuna podría conllevar la afectación de los derechos. La incidencia del tiempo en la idoneidad del mecanismo se manifiesta por alguna de las siguientes circunstancias:

“a) Porque la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o,

b) porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación sólo puede ser resarcida económicamente.”

20.- Adicionalmente, la jurisprudencia ha reconocido el proceso ordinario laboral como uno de los medios judiciales para la definición de controversias relacionadas con la prestación de los servicios de seguridad social que se generen entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, y las entidades administradoras o prestadoras de tales servicios, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

En relación con ese mecanismo y a partir de la comprensión general del requisito de subsidiariedad, esta Corporación ha señalado en diversas oportunidades que su idoneidad debe ser valorada frente a las circunstancias específicas del accionante. Por ejemplo, la sentencia T-456 de 2016[32] consideró que si bien el peticionario podía controvertir el acto que negó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, ante la jurisdicción laboral ordinaria, sus condiciones de vulnerabilidad tornaban ineficiente el mecanismo “pues de obligarse al actor a acudir a la jurisdicción laboral, a su avanzada edad y sin tener en cuenta que es un trámite que podría durar un tiempo considerable, se tornaría ineficaz la

protección de los derechos fundamentales invocados por el demandante.”

Recientemente, la sentencia T-598 de 2017[33] resaltó la especial protección de las personas de la tercera edad, que son aquellos sujetos que superaron la esperanza de vida certificada por el DANE. En esa oportunidad, la Sala Sexta de Revisión reiteró que el incremento de la probabilidad de que ocurra la muerte como consecuencia de la superación de la expectativa de vida justifica que se flexibilice la valoración de los requisitos de la acción de tutela y precisó que:

“Las personas de la tercera edad que además de su condición etaria, tengan otra suerte de limitación o debilidad, bien sea por factores culturales, económicos, sociales, físicos o psicológicos, que reduzcan aún más la posibilidad de interactuar en las mismas condiciones que el resto, ya no de la población en general, sino del conjunto particular de personas de la tercera edad, ameritan un trato si se quiere, doblemente especial”

21.- Las consideraciones expuestas contrastadas con las circunstancias bajo examen permiten establecer que los mecanismos ordinarios con los que contó en vida el actor para obtener la protección de sus derechos fundamentales no resultaban idóneos ni eficaces de cara a sus circunstancias, contrario a lo afirmado por los jueces de instancia y la UGPP. En efecto, la prolongación de los procedimientos judiciales ante la jurisdicción laboral o contenciosa administrativa, y el término en el que se decidiría el eventual cuestionamiento del acto que denegó el reconocimiento de la sustitución pensional resultaban muy gravosos para el peticionario si se considera que, para el momento en el que elevó la solicitud de amparo, tenía más de 83 años y padecía graves afectaciones de salud, tales como insuficiencia renal crónica, hipertensión esencial y estrechez uretral no especificada.[34]

En ese mismo sentido, se advierte que de acuerdo con la protección especial de las personas de la tercera edad, el requisito de subsidiariedad debía flexibilizarse, ya que el demandante, para el momento de presentación de la tutela, había superado ampliamente la expectativa de vida, calculada por el DANE en 73.95 años[35] y tenía graves problemas de salud que ameritaban un trato “doblemente especial”.

La carencia actual de objeto comprobada en esta sede confirma la falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa, pues a pesar del carácter expedito y sumario de esta acción

constitucional el peticionario falleció antes de que se surtiera el trámite de revisión ante esta Corporación. Por lo tanto, la Sala concluye que los mecanismos judiciales al alcance del actor no le permitían obtener el amparo inmediato de los derechos invocados.

Inmediatez[36]

22.- La jurisprudencia constitucional ha resaltado que de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo la solicitud de amparo debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador.

Esta exigencia se deriva de la finalidad de la acción que pretende conjurar situaciones urgentes que requieren de la inmediata intervención del juez constitucional. Por ende, cuando ha transcurrido un periodo considerable y desproporcionado entre la ocurrencia del evento en el que se vulneraron o amenazaron los derechos fundamentales y la presentación de la tutela, se entiende prima facie que su carácter apremiante fue desvirtuado, siempre que no se hayan expuesto razones que justifiquen la tardanza para utilizar el mencionado instrumento constitucional.

23.- En el presente caso la acción fue interpuesta en un término razonable, debido a que el demandante tardó aproximadamente 6 meses en la formulación de la tutela. En efecto, el último acto administrativo expedido por la UGPP y al que se le atribuyó la alegada afectación de los derechos de la accionante se profirió el 29 de marzo de 2017 y la solicitud de amparo se elevó el 1º de septiembre del mismo año.

Las consideraciones expuestas previamente dan cuenta del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela bajo examen. En consecuencia, la Sala emprenderá el análisis del problema jurídico de fondo anunciado en el fundamento jurídico 12 de esta sentencia.

Naturaleza y alcance del derecho a la sustitución pensional. Reiteración de jurisprudencia[37]

24.- El artículo 48 de la Constitución Política establece que la seguridad social es un servicio público y un derecho irrenunciable, que el Estado debe prestar en condiciones congruentes

con los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación. De manera específica, el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, contempla una serie de prestaciones asistenciales y económicas que amparan los riesgos de vejez, invalidez y muerte, y desarrolla los derechos a la sustitución pensional, a la pensión de sobrevivientes y a la indemnización sustitutiva, entre otros[38].

25.- Los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003, que modificaron los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, prevén el derecho a la pensión de sobrevivientes, determinan cuáles son los requisitos para su reconocimiento y precisan que pueden ser beneficiarios, entre otros, el cónyuge o la compañera o compañero permanente superviviente que convivieron por lo menos 5 años continuos con el causante y con anterioridad a su muerte.

Las normas diferencian dos posibles condiciones del causante al momento de su muerte: ser afiliado al sistema o pensionado. Las prestaciones a las que pueden acceder las personas que dependían del trabajador fallecido son distintas dependiendo de si se trata de un afiliado o un pensionado, pues los beneficiarios del primero acceden a la pensión de sobrevivientes y los del segundo a la sustitución pensional.

26.- La sustitución permite a los integrantes de la familia del causante que ya estaba pensionado, siempre que dependieran económicamente, total o parcialmente de él, sucederlo en el derecho con el propósito de que no queden desprovistos de la fuente de ingresos de la que derivaban la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ende, esta figura no implica un reconocimiento del derecho a la pensión propiamente dicho, sino de la “legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho”[39].

En concordancia con esa finalidad, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la prestación en mención, tiene un rango de fundamental, no solo por su estrecha relación con los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, sino también, porque en la mayoría de casos los beneficiarios son sujetos de especial protección constitucional, tales como adultos mayores, niños y personas en situación de discapacidad.

27.- En conclusión, la sustitución pensional es una expresión del derecho fundamental a la seguridad social. Esta figura tiene como finalidad principal proteger a las personas que dependían del causante, quienes por su fallecimiento pueden ver afectado su mínimo vital. A partir de ese propósito, el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 prevé los beneficiarios de la

prestación, entre los que se encuentran los cónyuges, y los compañeros o compañeras permanentes del pensionado fallecido.

El derecho al debido proceso administrativo y sus manifestaciones en materia probatoria y en la contradicción de los actos de la administración[40]

28.- El artículo 29 de la Constitución Política dispone que las actuaciones judiciales y administrativas deben desarrollarse con respeto del debido proceso, en aras de evitar arbitrariedades derivadas del ejercicio del poder público. En relación con el contenido del derecho en mención, la sentencia T-001 de 1993[41], estableció que se trata del conjunto de garantías que protegen al ciudadano y aseguran la recta y cumplida administración de justicia, el respeto por la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho. Así pues, es “debido” todo trámite judicial o administrativo que satisface los requerimientos, condiciones y exigencias para garantizar la efectividad del derecho material.

Específicamente, el debido proceso comporta la obligación correlativa a cargo de la administración, de llevar a cabo procedimientos justos y adecuados, lo cual implica que cada acto que se dicte en el marco de aquellos, debe observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (artículo 209 Superior).[42] Por lo tanto, genera derechos concretos para los administrados, tales como conocer las actuaciones de la administración, solicitar y controvertir las pruebas, ejercer con plenitud la defensa, impugnar los actos administrativos y gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.[43]

29.- En atención a la necesidad de contar con instancias de comunicación entre el Estado y los asociados regladas de forma clara y precisa, en las que las partes conozcan sus cargas y derechos, la Ley 1437 de 2011[44] reguló el procedimiento administrativo. En efecto, como se verá, dicha normativa estableció las reglas que rigen, entre otros aspectos del proceso, la actividad probatoria en el marco de las actuaciones administrativas y los medios de impugnación de los actos de la administración.

El debido proceso y las reglas que rigen la actividad probatoria en las actuaciones administrativas

30.- La protección del derecho al debido proceso se extiende a los procedimientos administrativos y judiciales, por ende abarca las actuaciones relacionadas con la valoración de los elementos presentados por los sujetos que intervienen en dichos trámites. La determinación de las implicaciones de la prerrogativa en mención en el escenario probatorio exige partir del reconocimiento de una de las principales cargas procesales de las partes, que corresponde a la demostración de los hechos que se alegan como fundamento de las pretensiones.

A partir de esa carga, cabe precisar que de conformidad con el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo en el procedimiento, se pueden aportar, pedir y practicar pruebas y serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil, remisión que actualmente se entiende dirigida a los medios de prueba contenidos en el Código General del Proceso.

En particular, el artículo 165 del CGP[45] determina que son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualquier otro medio que sea útil para la formación del convencimiento del juez.

Adicionalmente, el artículo 176 de la mencionada normativa[46] dispone que las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

31.- Las disposiciones referidas evidencian que en el marco de los procesos administrativos, los ciudadanos tienen un amplio margen de acción en materia probatoria, ya que pueden acudir a diversos medios de prueba, los cuales merecen una valoración integral y crítica por parte de la autoridad. Sin embargo, esa libertad no releva a los interesados de su carga principal, que corresponde a la demostración de los hechos que sustentan sus pretensiones.

El derecho de contradicción y la presentación de recursos en el procedimiento administrativo

32.- Una de las manifestaciones del debido proceso y específicamente del derecho de defensa es la posibilidad de controvertir las decisiones emitidas en los trámites judiciales y administrativos. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que:

“La efectividad de ese derecho en las instancias administrativas supone la posibilidad de que el administrado interesado en la decisión final que se adopte con respecto de sus derechos e intereses, pueda cuestionarla y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su contra (CP, art. 29), pues, a juicio de la Corte, de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público.”[47]

La posibilidad de cuestionar las actuaciones administrativas está regulada en la ley a través de las reglas de procedimiento, las cuales cumplen una doble función, pues sirven para materializar principios como la igualdad y la seguridad jurídica, y a su vez, permiten efectivizar la garantía de contradicción y de defensa. De esta manera, las reglas procesales si bien imponen cargas a los asociados aquellas en principio no resultan irrazonables y desproporcionadas, por lo que deben ser observadas para la realización efectiva del derecho al debido proceso.

La contradicción de los actos administrativos está regulada en los artículos 74 a 82 de la Ley 1437 de 2011, que prevén los recursos que proceden, la oportunidad y la forma de presentación, los requisitos de formulación, el trámite y la decisión.

En efecto, esas disposiciones precisan que contra dichos actos proceden los recursos de reposición y de apelación de forma principal, y el de queja cuando se rechace la alzada, los cuales deben ser formulados por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los 10 días siguientes al momento en el que se surte la notificación.

33.- Por su parte, el artículo 77 ibídem prevé la legitimación en la causa cuando señala que los recursos deben ser interpuestos por: “(...) el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.” Asimismo, precisa que sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados y que el recurrente que actúe como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio y prestar la caución que se fije para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos meses.

Por lo tanto, la legitimación para controvertir actos administrativos definitivos de carácter particular está radicada principalmente en el interesado, quien puede actuar a través de su apoderado, su representante o agente oficioso. En el caso de que se invoque la agencia oficiosa esta sólo podrá adelantarse por abogados en ejercicio, quienes deben cumplir con cargas adicionales que garanticen la ratificación de la actuación por parte del interesado.

Las reglas de legitimación descritas juegan un papel relevante en el ordenamiento jurídico en la medida en que son instrumentos de ordenación del procedimiento fundados en el reconocimiento de la autodeterminación y la libertad de los individuos, ya que, en principio, los titulares de los derechos son los únicos llamados a ejercerlos y a evitar que terceros dispongan arbitrariamente sobre los intereses que se debaten ante la administración.

34.- Ahora bien, las cargas procesales que rigen la actuación administrativa si bien son de obligatorio cumplimiento para los peticionarios, no pueden ser aplicadas por las autoridades de forma automática e irracional, de manera que se conviertan en un obstáculo infranqueable para el ejercicio del derecho sustancial, máxime cuando los solicitantes son sujetos de especial protección constitucional. En efecto, la primacía del derecho sustancial sobre las formas prevista en el artículo 228 Superior impone la evaluación de la finalidad de la regla procesal y las circunstancias de las personas que acuden a la administración.

A partir de esas consideraciones, la jurisprudencia constitucional ha indicado que en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas: “las normas procesales deben ser entendidas como medios que permiten la materialización de los derechos subjetivos de los individuos y, en ese sentido, deben aplicarse en armonía con la finalidad por la que propenden.”[48]

En concordancia con ese alcance de las cargas procesales, el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 previó los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre los que se resaltan por ser relevantes para el caso bajo examen:

(i) el debido proceso, de acuerdo con el cual el trámite debe adelantarse conforme a las reglas establecidas previamente en la ley y con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción;

(ii) la igualdad, que implica el trato y la protección especial de las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta;

(iii) la eficacia, según el cual “las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y saneará las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material”[49], y

(iv) la eficiencia, que impone el impulso oficioso de los procedimientos y el uso de medios expeditos de comunicación, en aras de que los trámites se adelanten con diligencia y sin dilaciones injustificadas.

Con base en los principios en mención, resulta claro el análisis que debe efectuar la administración cuando evalúa el cumplimiento de las reglas procesales, pues si bien tiene que considerar las normas que rigen las cargas, también debe valorar la especial protección de personas en situación de debilidad manifiesta, la efectividad del derecho material y el desarrollo de un proceso célere que responda de manera oportuna a las necesidades de quienes acuden a la administración.

35.- Así las cosas, la contradicción de los actos de la administración está ampliamente regulada en la legislación procesal, por lo que los asociados tienen la carga de observar dichas reglas para que el ejercicio de su derecho de defensa sea efectivo, las cuales no se muestran, prima facie, desproporcionadas o irrazonables. Con todo, la verificación de los requisitos formales exige que las autoridades evalúen la finalidad de la regla, así como las circunstancias del peticionario y consideren, de forma particular, el principio de prevalencia del derecho sustancial.

Caso concreto

36.- Jorge Fabio Santanilla de la Rosa presentó acción de tutela en contra de la UGPP para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad social, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, que, a su juicio, fueron transgredidos porque la entidad accionada no reconoció la sustitución pensional a pesar de que declaró

que convivió con la causante por más de 40 años.

Establecidos los fundamentos de la solicitud de amparo y la concurrencia de los requisitos generales de procedencia de la acción previstos en el artículo 86 Superior, la Sala estudiará a continuación la actuación demandada para establecer si se configuró la afectación de los derechos fundamentales invocados por el peticionario.

El análisis de la posible vulneración de los derechos del peticionario derivada de la Resolución RDP004235 del 7 de febrero de 2017

37.- En primer lugar, de las pruebas recaudadas en el trámite se advierte que el 16 de noviembre de 2016, el accionante presentó solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional a la que adjuntó declaración juramentada en los siguientes términos:

“(…) manifiesto bajo la gravedad de juramento y a sabiendas de las consecuencias penales que ello implica:

Que conviví y compartí lecho, techo y mesa con mi difunta compañera Marina Fajardo Ramos (Q.E.P.D.) quien en vida se identificó con la cédula de ciudadanía núm. 20.005.594 de Bogotá desde el día 25 del mes de marzo del año 1969 hasta el día de su fallecimiento el 23 del mes de octubre del año 2016, nuestra relación fue pública e ininterrumpida, de nuestra relación no tuvimos hijos, yo dependía económicamente de mi difunta esposa.”[51]

La petición en mención fue estudiada por la UGPP en la Resolución RDP004235 del 7 de febrero de 2017, en la que indicó que contrastada la declaración efectuada por el solicitante con los elementos de prueba obrantes en el expediente administrativo, particularmente, con el registro civil del matrimonio de Marina Fajardo Ramos y Octavio Rojas Triana sin notas marginales sobre la cesación de los efectos civiles, no resultaba claro quién convivió con la causante durante los 5 años anteriores a su fallecimiento.

La decisión descrita debe ser examinada a partir de dos premisas principales: (i) la carga de los ciudadanos cuando acuden a la administración, relacionada con la demostración de los hechos en los que sustentan sus pretensiones, y (ii) el deber que tienen las autoridades de adelantar la valoración crítica e integral de las pruebas.

Esos presupuestos confrontados con el acto administrativo inicial descartan la afectación de los derechos fundamentales del actor, pues aunque contaba con libertad para escoger los medios de prueba, el elemento que aportó valorado en conjunto con el registro civil de matrimonio no le permitió a la UGPP establecer con certeza el derecho pensional, específicamente verificar los hechos que daban cuenta de la convivencia durante los 5 años anteriores a la muerte de la pensionada.

En su análisis, la UGPP consideró las exigencias previstas en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, para el reconocimiento del compañero permanente como beneficiario de la pensión de sobreviviente, evaluó las pruebas de forma crítica e integral, y arribó a una decisión que para la Sala no resulta arbitraria o caprichosa con respecto a los elementos probatorios que existían en ese momento procesal.

En efecto, cuando se presentó la petición inicial ante la unidad resultaba razonable concluir que no había certeza sobre la convivencia con la causante, ya que el actor indicó que dicha circunstancia tuvo lugar desde el 25 de marzo de 1969 hasta el día del fallecimiento de aquélla, el 23 de octubre de 2016, sin hacer ninguna precisión adicional. De otra parte, en el expediente obraba el registro civil de matrimonio en mención, el cual generaba una incertidumbre sobre la titularidad del derecho, la cual fue expuesta en la resolución acusada y sirvió como sustentó de la decisión.

Adicionalmente, el peticionario contaba con instancias inmediatas y subsiguientes, derivadas de la posibilidad de presentar los recursos de reposición y de apelación contra el acto inicial, para controvertir la decisión de la entidad y aportar elementos que permitieran demostrar el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de la pensión de su compañera. Entonces, a través de los mencionados medios de impugnación podía exponer las circunstancias sobre la convivencia que fueron referidas en la acción de tutela y adjuntar las pruebas que sirvieran para la aclaración del asunto.

38.- A partir de las anteriores consideraciones, la Sala advierte que la Resolución RDP004235 estuvo fundada en una valoración razonable e integral de las pruebas aportadas por el actor en la solicitud inicial. Por ende, al no comprobarse una actuación arbitraria o caprichosa de la entidad accionada se descarta la violación de los derechos del peticionario derivada del acto de 7 de febrero de 2017, que negó el reconocimiento de la

sustitución pensional.

El análisis de la posible vulneración de los derechos del accionante derivada del Auto ADP 002472 del 29 de marzo de 2017

39.- La señora Olga Patricia Rojas Fajardo presentó recurso de “reposición y/o apelación” en contra de la Resolución RDP004235, en el que hizo varias precisiones sobre la convivencia entre Jorge Fabio Santanilla de la Rosa y Marina Fajardo Ramos. Para justificar su actuación, la recurrente invocó su calidad de hija única de la causante y un poder otorgado por el actor -que no adjuntó-.

Mediante Auto de ADP 002472 del 29 de marzo de 2017 se rechazó el recurso en mención por falta de legitimación de la señora Rojas Fajardo. En esa oportunidad la UGPP identificó las reglas procesales que rigen la legitimación en la causa para controvertir los actos administrativos y con base en estas advirtió que la recurrente no era la interesada en el reconocimiento de la pensión, no contaba con poder conferido por el actor, no lo representaba y tampoco invocó, ni acreditó su calidad de agente oficiosa de acuerdo con las exigencias del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011.

40.- El acto descrito vulneró los derechos fundamentales del accionante al debido proceso y la seguridad social, pues la unidad privilegió las formas sobre el derecho sustancial y se abstuvo de adelantar una mínima actividad de verificación, dirigida a establecer la legitimación de la recurrente y conocer las razones por las que el interesado no formuló directamente el recurso de reposición en contra del acto administrativo inicial.

Hasta ese momento de la actuación administrativa, la entidad conocía: (i) la edad del peticionario -83 años-; (ii) la información expuesta por la recurrente, quien indicó que era la hija única de la causante y que contaba con un poder otorgado por el señor Jorge Fabio Santanilla de la Rosa; (iii) las pruebas aportadas en el recurso, que despejaban las dudas sobre la convivencia alegada por el solicitante, y que (iv) los peticionarios no eran abogados. Estas circunstancias le imponían a la UGPP el deber de ejercer una actividad oficiosa para establecer la legitimación en la causa y así poder analizar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la sustitución pensional.

A pesar de que la entidad invocó las normas sobre legitimación para controvertir actos de la

administración, omitió considerar la finalidad de esas reglas, que no es otra que garantizar la disposición del derecho por parte de su titular, y a partir de este propósito emprender las averiguaciones necesarias que le permitieran verificar el cumplimiento de los requisitos formales cuyo incumplimiento advirtió.

En efecto, la aplicación de los principios que rigen la actuación de las autoridades administrativas, previstos en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, al escenario descrito previamente obligaban a la entidad a valorar la situación de debilidad manifiesta del peticionario derivada de su avanzada edad, adelantar una averiguación mínima en aras de conocer las razones por las que no presentó el recurso directamente y, a partir de esta información, tomar medidas que evitaran una decisión inhibitoria, tales como exigir la ratificación de la actuación adelantada por parte del interesado.

La vulneración resulta más evidente si se considera la especial sensibilidad que deben tener las entidades encargadas de la administración de prestaciones del sistema de seguridad social, como la UGPP, en el ejercicio de sus funciones, en la medida en que sus competencias involucran derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, lo que les impone adelantar actuaciones más diligentes que respondan a las circunstancias particulares de los peticionarios.

Por lo expuesto, la Sala advertirá a la UGPP que se abstenga de adelantar conductas como las descritas en las que privilegie de manera irreflexiva las reglas procesales y cuando tenga dudas sobre la concurrencia de requisitos formales que impidan la realización de los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta cumpla con la carga mínima de averiguación que le es exigible, dirigida a verificar la observancia de los presupuestos formales.

41.- Con base en las consideraciones expuestas se concluye que en el acto administrativo inicial la entidad accionada estudió las pruebas con las que contaba en ese momento, razón por la que no es posible derivar la afectación de los derechos fundamentales del peticionario de esa actuación. Sin embargo, el acto posterior, que rechazó los recursos formulados por la hija de crianza del peticionario, privilegió las formas sobre el derecho sustancial en la medida en que se fundó en la inobservancia de un presupuesto formal sin que la autoridad adelantara una actividad mínima dirigida a establecer las razones por las

que el actor no presentó el recurso directamente y lograr el cumplimiento de los requisitos. Por ende, violó el derecho al debido proceso y a la seguridad social del accionante.

A partir del análisis efectuado, la Sala considera que, a pesar del fallecimiento del promotor del amparo y la carencia actual de objeto, es necesario emitir un llamado de atención a la UGPP para que se abstenga de adelantar actuaciones como la reprochada en esta oportunidad y en casos de duda sobre el cumplimiento de requisitos formales que hagan nugatorios los derechos sustanciales adelante una mínima gestión dirigida a establecer el cumplimiento del requisito inobservado.

Cuestión final

42. Aunada a la vulneración de los derechos derivada de uno de los actos administrativos acusados, la Sala advierte que en el trámite constitucional el actor aportó elementos de prueba que daban cuenta de sus graves condiciones de salud y su edad, y que permitían establecer la procedencia de la acción de tutela.

En relación con las condiciones de salud adjuntó copia de la historia clínica en la que se evidenciaba que padecía insuficiencia renal crónica, hipertensión esencial y estrechez uretral no especificada[52]. Asimismo, remitió copia de la cédula de ciudadanía que daba cuenta de su edad -83 años para el momento de presentación de la acción de tutela-[53].

Tal y como se indicó en el fundamento jurídico 21 de esta providencia, los elementos aportados por el peticionario demostraban que los mecanismos ordinarios con los que contaba para discutir el acto que denegó el reconocimiento de la sustitución pensional no eran idóneos ni eficaces para la protección de sus derechos fundamentales. En efecto, la falta de idoneidad de esos medios la corroboró el fallecimiento del actor en el trámite de tutela. Sin embargo, los jueces de instancia consideraron que, a pesar de esas circunstancias, la acción era improcedente por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

Las consideraciones de los jueces se basaron exclusivamente en la afiliación del demandante al sistema de seguridad social en el régimen contributivo y la ayuda económica que recibía su hija de crianza, pero desconocieron las circunstancias del

petionario que evidenciaban la imposibilidad de acudir a los medios ordinarios para obtener la protección del derecho fundamental a la seguridad social, así como la especial protección constitucional de la que son sujetos las personas de la tercera edad.

Las decisiones de instancia no respondieron a la responsabilidad que tienen los jueces en la realización del derecho material, ni consideraron la importante labor de protección de los derechos fundamentales de los asociados que les fue asignada. Asimismo, desconocieron la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas que rige la actividad judicial por mandato del artículo 228 Superior, en la medida en que privilegiaron el cumplimiento del requisito de subsidiariedad sobre las evidentes condiciones de vulnerabilidad del petionario, que demostraban la imposibilidad de acudir a mecanismos ordinarios de defensa y la necesidad de obtener la protección inmediata de sus derechos.

43.- Por lo tanto, la Sala considera necesario hacer un llamado de atención a los jueces de instancia para que en el análisis de la acción de tutela valoren la idoneidad de los mecanismos judiciales de defensa frente a las circunstancias específicas de los petitorios, a través del estudio integral de la situación en el que se determinen las posibilidades reales de acudir al medio ordinario, y consideren como criterio relevante de sus decisiones la prevalencia del derecho sustancial.

Conclusiones

44.- En el trámite de revisión adelantado en esta sede, la Sala tuvo conocimiento del fallecimiento del actor, circunstancia que evaluó de acuerdo con las reglas de análisis establecidas por la jurisprudencia de esta Corporación y con base en las cuales determinó la configuración de la carencia actual de objeto. Asimismo, desestimó la sucesión procesal por la estrecha relación entre la pretensión de la tutela -reconocimiento de la sustitución pensional- y el promotor del amparo, así como la ocurrencia del daño consumado, debido a que la muerte del actor no tuvo una relación directa con el objeto de la acción de tutela.

45.- Establecida la configuración de la carencia actual de objeto como consecuencia de la muerte del titular de los derechos fundamentales cuya protección se perseguía, la Sala consideró pertinente adelantar el análisis de fondo del asunto para determinar la necesidad de hacer observaciones sobre los hechos del caso, emitir llamados de atención o adoptar medidas de protección objetiva.

46.- En el examen de las actuaciones cuestionadas no encontró acreditada la vulneración de los derechos denunciada derivada del primer acto acusado, pero comprobó que la UGPP violó los derechos al debido proceso y a la seguridad social como consecuencia del rechazo del recurso de reposición presentado contra el acto administrativo inicial sin adelantar una averiguación mínima para establecer las razones por las que el peticionario no formuló el recurso directamente y determinar la legitimación de la recurrente,

47.- Asimismo, la Sala advirtió que los jueces de tutela omitieron valorar la edad y graves condiciones de salud del demandante, que evidenciaban la falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios para obtener la protección de sus derechos. En consecuencia, consideró necesario realizar un llamado de atención para que, en adelante, analicen de forma integral la situación del peticionario, determinen las posibilidades reales de acudir a los medios ordinarios de defensa y observen el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre la formas.

48.- Por las anteriores razones, se revocarán los fallos de instancia que declararon la improcedencia de la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad y, en su lugar, se declarará la carencia actual de objeto derivada del fallecimiento del accionante, Jorge Fabio Santanilla de la Rosa.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de tutela proferido el 23 de octubre de 2017 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que confirmó el fallo de 14 de septiembre de 2017 emitido por el Juzgado 20 Penal del Circuito de Bogotá, en el que se declaró improcedente la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

SEGUNDO.- En su lugar, DECLARAR LA CARENCA ACTUAL DE OBJETO, derivada del fallecimiento del señor Jorge Fabio Santanilla de la Rosa en el trámite constitucional.

TERCERO.- ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- que, en adelante, se abstenga de adelantar actuaciones como las reprochadas en esta oportunidad y en los casos en los que tenga dudas sobre el cumplimiento de requisitos formales que hagan nugatorios los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta haga uso de sus facultades para establecer las circunstancias del peticionario y obtener el cumplimiento del requisito incumplido.

CUARTO.- ADVERTIR a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y al Juzgado 20 Penal del Circuito de Bogotá que en el análisis de las acciones de tutela valoren, de forma integral, los elementos a su alcance con el propósito de establecer la idoneidad de los mecanismos ordinarios con respecto a las circunstancias específicas de los peticionarios y consideren la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La Sala de selección de tutelas núm. 2 estuvo integrada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo.

[2] A pesar de que el escrito de tutela y los actos administrativos cuestionados hacen

referencia al reconocimiento de la “pensión de sobrevivientes”, la actuación está relacionada con la sustitución pensional, debido a que la causante estaba pensionada. En consecuencia, la Sala entiende que las alusiones a la pensión de sobrevivientes hacen referencia a la sustitución pensional, pues si bien la Ley 100 de 1993 utiliza indistintamente esos términos, existen diferencias entre esas figuras, las cuales se refieren en los fundamentos jurídicos 24 a 27 de esta providencia.

[4] Folio 40, cuaderno 1.

[5] Folio 44, cuaderno 1.

[6] Folio 63-67, cuaderno 1.

[7] Folio 90-97, cuaderno 1.

[8] Folio 3-11, cuaderno 2.

[9] Algunas de las consideraciones de este acápite fueron retomadas de la sentencia T-544 de 2017 y T-673 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[10] Sentencia T-308 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[11] Sentencia T-533 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[12] Sentencia T-703 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Sentencia T-311 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[14] Sentencia T-576 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[15] Sentencia SU-225 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada.

[16] Sentencia T-576 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[17] Sentencia T-283 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[18] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[19] Estas conclusiones se derivan del capítulo “El efecto jurídico de las decisiones de la Corte Constitucional en sede de revisión, ante la muerte del accionante o beneficiario de la tutela”, desarrollado en el numeral 7.4. de la sentencia SU 540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[20] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[21] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[22] Obrante a folio 3 del expediente administrativo remitido por la UGPP.

[23] “ARTÍCULO 10. LEGITIMIDAD E INTERÉS. “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera 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.”

[24] Sentencia T-531 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[25] Ver sentencias T-1015 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-373 de 2015 y T-098 de 2016 ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[26] “Ley 1151 de 2007

“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”

(...)

Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda

y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.”

“Decreto número 5021 de 2009

(...)

Artículo 1°. Naturaleza Jurídica. 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.”

[27] Este acápite fue retomado parcialmente de la sentencia T-373 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[28] En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

[29] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[30] Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[31] M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta decisión fue reiterada por la sentencia T-892A de 2006

[32] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[33] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[34] Folio 21-22, cuaderno 1.

[35] Consultado en el 24 de mayo de 2018, en la página web:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/series_proyecciones/proyecc3.xls+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co

[36] Consideraciones retomadas de las sentencias T-185 de 2016 y T-400 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[37] Estas consideraciones fueron parcialmente retomadas de la sentencia T-598 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[38] Sentencia T-018 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[39] Sentencia T-190 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[40] Algunas de las consideraciones de este acápite fueron retomadas de la sentencia T-373 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[41] Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffenstein. El contenido de la decisión mencionada ha sido reiterado en sentencias T-345 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-731 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-242 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

[42] Sobre el particular, se puede consultar la sentencia C-640 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[43] Sentencia T-746 de 2005; M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Aquella decisión es reiterada en la sentencia C-1189 de 2005; M.P. Huberto Antonio Sierra Porto.

[44] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[45] ARTÍCULO 165. “MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.”

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.”

[47] Sentencia T-1341 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[48] Sentencia T-156 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[49] Ley 1437 de 2011, numeral 11 del artículo 3º.

[50] Ley 1437 de 2011 “Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.” (Subrayas fuera del texto original)

[51] Folio 325, expediente remitido por la UGPP.

[52] Folios 21-22, cuaderno 1.

[53] Folio 19, cuaderno 1.