

T-484-18

Sentencia T-484/18

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE DERECHOS PENSIONALES-Procedencia excepcional

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

PENSION DE SOBREVIVIENTES DE HIJO FALLECIDO-Negativa a su reconocimiento por aparente incumplimiento del requisito de dependencia económica viola derecho al mínimo vital

Expediente T-6.853.316

Acción de tutela presentada por Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Parafiscales – UGPP

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá DC, doce (12) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 24 de mayo de 2018 por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá que confirmó la providencia del 10 de mayo de la misma anualidad dictada por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y relato contenidos en el expediente[1]

Los accionantes sustentaron su solicitud con base en los siguientes hechos:

El 12 de julio de 2006, la extinta CAJANAL reconoció una pensión gracia a favor de Gloria Stella Pérez Riaño -hija de los accionantes-, efectiva a partir del 20 de octubre de 2004 y reliquidada el 21 de septiembre de 2007.

Gloria Stella Pérez Riaño nació el 20 de octubre de 1954 y falleció el 1° de julio de 2014. Al momento del deceso, la causante tenía disuelta y liquidada su sociedad conyugal mediante escritura pública No. 1764 del 13 de mayo de 2011, y sus hijos ya eran mayores de edad, por lo que no existían beneficiarios con mejor derecho.

El 3 de enero de 2018, los señores Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez solicitaron a la UGPP el reconocimiento de la sustitución pensional de su hija Gloria Stella Pérez Riaño, toda vez que dependían económicamente de ella, ya que son adultos mayores que no pueden valerse por sí mismos, requiriendo de un tercero (cuidador) que les colabore en sus actividades. Afirmaron no conocer que tenían derecho a acceder a la prestación, por lo que no lo habían solicitado previamente.

La entidad accionada negó la solicitud mediante la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018, bajo el argumento de no haber demostrado la dependencia con la causante.

En consecuencia, alegan que la UGPP desconoció las declaraciones extrajuicio aportadas al trámite administrativo y cuestionan las apreciaciones y conclusiones de la investigación realizada por dos razones:

- Afirman que la persona que visitó a los esposos Perez-Riaño no anotó con veracidad lo manifestado por ellos, pues su hija fallecida era la que les brindaba apoyo moral y respondía por su “sostenimiento mensual” hasta el día de su deceso, ya que sus padres no laboraban y son adultos mayores -sin pensión-, y quien les colaboraba “de manera ocasional” con algunos gastos de la casa era su hija Carolina.

- Igualmente adujeron que la persona que los visitó tampoco tuvo en cuenta que la

señora Luz Eleida Mora Vásquez, presente en ese momento, les informó que ella era quien ejercía la función de cuidarlos y atenderlos, dándoles sus alimentos y realizando quehaceres de la casa

Por lo expuesto, mediante acción de tutela presentada el 2 de mayo de 2018, solicitaron la protección de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, que se ordene conceder y reconocer las mesadas pensionales en calidad de padres dependientes de la causante, y se revoque la Resolución RDP 0125889 de 11 de abril de 2018.

2. Contestación de acción de tutela

2.1. El Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá, mediante auto del 4 de mayo de 2018 avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y corrió traslado a la parte demandada para que en el término de un (1) día hábil se pronunciara respecto de los hechos expuestos en el escrito de tutela[2].

2.2. El 10 de mayo de 2018, la UGPP informó que, una vez revisadas las bases de datos y aplicativos dispuestos en esa Unidad, se evidenció que:

- Mediante Resolución RDP 012589 de 11 de abril de 2018, la UGPP negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los accionantes.
- La parte actora interpuso el recurso de reposición en contra del anterior acto administrativo el 4 de mayo de 2018, el cual se encuentra en estudio por parte de la Unidad.

El anterior acto administrativo fue debidamente notificado tal y como lo demuestra la propia parte accionante.

2.3. De otra parte, se opuso a las pretensiones de la accionante, así:

2.3.1. Expuso la improcedencia de la acción al no existir vulneración alguna de derechos, pues se trata de una pretensión exclusivamente económica que puede ser reclamada a través del proceso ordinario ante la jurisdicción contencioso administrativa ya que lo que se evidencia es la inconformidad de la parte actora por la negativa al reconocimiento de la sustitución pensional.

Indicó que ante la ausencia de prueba no se demostró la dependencia de los peticionarios para con la causante por lo que no procede la solicitud de sustitución pensional requerida, decisión que consignó en la Resolución RDP 012589 de 11 de abril de 2018, teniendo en cuenta las conclusiones del informe investigativo No. 18579/2018, principalmente, que la causante no convivía con ellos, pero que aun así les “colaboraba ocasionalmente con algunos gastos, sin determinar cantidad o especie”.

Explicó que todas las solicitudes de reconocimiento de sustitución pensional se resuelven de acuerdo con el ordenamiento jurídico imperante por ser la posición indicada tanto por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad como por la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por lo que no se vulnera el derecho a la igualdad. En consecuencia, conminar a la Unidad a un reconocimiento pensional al margen de los requisitos y normativa vigentes, afectaría la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones.

Teniendo en cuenta que la UGPP respondió de fondo lo pretendido y notificó adecuadamente los actos administrativos expedidos, se constata la inexistencia de vulneración de los derechos de petición y debido proceso.

2.3.2. En cuanto a la subsidiariedad del medio de defensa constitucional, considera la UGPP que esta acción es improcedente porque actualmente se encuentra en estudio un recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra de la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018, el cual se encuentra dentro del término para su resolución, por lo que “Es evidente, entonces, que el actor busca pretermitir el procedimiento administrativo establecido en la normativa donde puede controvertir lo decidido por la UGPP”.

Indicó que, una vez decididos los recursos, de ser desfavorables, deberá acudir ante la vía ordinaria correspondiente para que sea un juez natural de la causa quien dirima el litigio presentado. Por ello, la acción de tutela no puede ser empleada como un mecanismo sustitutivo de la vía ordinaria o del procedimiento administrativo.

Adicionalmente, (iii) en consideración a que la parte actora no demostró con pruebas sumarias el presunto daño o perjuicio irremediable o afectación a su mínimo vital, considera que se pretende usar la tutela como un mecanismo sustitutivo de la vía administrativa y ordinaria amparada en la presunta vulneración de derechos fundamentales y que además,

sólo está en busca de un beneficio económico para obtener el pago de prestaciones pensionales por lo que esta acción resulta improcedente.

2.3.4. En cuanto al estudio de seguridad de la prestación, indicó que la realización de una investigación administrativa, dentro de un trámite pensional, resulta procedente como medio probatorio oficioso, en los términos del artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y que “debe realizar estudios de seguridad respecto de los documentos, declaraciones y pruebas que aportan los solicitantes para obtener las diferentes prestaciones pensionales”.

Señaló que, para ese fin, la UGPP contrató a la empresa CYZA -como tercero independiente-, a través de investigaciones y trabajo de campo, para que realice los informes correspondientes de manera objetiva y con los soportes de prueba de cada caso. En el sub lite, el estudio del informe de seguridad No. 18579/2018 arrojó serias inconsistencias sobre la dependencia económica de los accionantes con respecto de la causante, por lo que no fue posible acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes pretendido.

2.4. Por las anteriores consideraciones, solicitó “se DECLARE IMPROCEDENTE la acción de tutela, puesto que con ella se pretende evadir de manera injustificada, los procedimientos legales y jurisdiccionales”.

3. Documentos relevantes cuyas copias obran en el expediente

Obran en el cuaderno 1 del expediente los siguientes documentos, en copia simple:

- Cédula de Ciudadanía de los accionantes[3].
- Certificado médico expedido el 25 de abril de 2018, en el que da constancia de las condiciones de vulnerabilidad de los accionantes por edad avanzada y salud[4].
- Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018 expedida por la UGPP[5], “por la cual se niega una pensión de sobrevivientes”.
- Declaración Extraprocesal rendida por Olga Janneth Suesca Quintero el día 9 de diciembre de 2017[6].

- Acta de declaración juramentada de la señora Olga Patricia Mora Buitrago, el día 16 de diciembre de 2017[7].
- Declaración Extrajuicio de la señora Blanca Cecilia Buitrago Linares, el día 11 de diciembre de 2017[8].
- Declaración Extraproceso de la señora Carolina Pérez Riaño, el día 25 de abril de 2018[9].
- Declaración Extrajuicio de la señora Luz Eleida Mora Vásquez, el día 26 de abril de 2018[10].

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Decisión de primera instancia

El Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 10 de mayo de 2018, resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otros medios de defensa judicial. En efecto, sobre el análisis de procedencia explicó:

“Planteada en estos términos la finalidad buscada con la tutela y la oposición de la accionada, se impone examinar, en concreto, la situación de los accionantes a efectos de establecer si en verdad la negativa de la pensión de sobrevivientes por parte de la accionada vulnera sus derechos fundamentales y si procede el reconocimiento de esta prestación económica por esta vía.

(...)

Puestas las cosas en este punto, se encuentra en el plenario que los señores DANIEL PEREZ MESA y MARIA DOLORES RIAÑO DE PEREZ habiéndose notificado de la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018, mediante la cual le fue negada la pensión de invalidez por parte de la UGPP, interpusieron los recursos de reposición y/o apelación, conforme se advierte de los documentos remitidos por la entidad accionante, el cual fue incoado el 3 de mayo de 2018, de lo que se infiere que el término previsto para que sea resuelto no ha fenecido.

Importa destacar que, para este Despacho, la exigencia de esperar a la decisión que con ocasión de estos recursos se toma no constituye una carga exagerada o gravosa para los accionantes (...)

(...)

Deviene de lo anterior que, aun cuando la acción de tutela es procedente en algunos casos para resolver sobre pretensiones de orden patrimonial, en virtud a la presunta ineficacia de los medios ordinarios de defensa, ello no acontece con respecto a la interposición de los recursos en la vía gubernativa, dado que, conforme quedó expuesto, no imponen una carga excesiva al pretensor, ni en costos económicos ni en tiempos, por lo que, en estas condiciones, el amparo constitucional se torna improcedente, en cuanto desconoce el requisito de la subsidiaridad que les es propio a esta acción, según lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política”.[11]

Conforme a lo expuesto, el juez declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada.

4.2. Impugnación

El 15 de mayo de 2018, el apoderado de los accionantes impugnó la referida decisión aduciendo que:

Ante la situación de debilidad manifiesta de los accionantes, solicitó revocar el fallo de primera instancia.

4.3. Decisión de segunda instancia

El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Primera Civil de Decisión, mediante sentencia del 24 de mayo de 2018, confirmó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, por las mismas razones expuestas por el a quo, tras considerar que:

“(…) En el presente caso, la Sala considera que no se configura esta hipótesis [procedencia excepcional de la acción de tutela], si se tiene en cuenta los motivos que expuso UGPP para negar la sustitución reclamada, según resolución número RDP 012589, de 11 de abril de 2018 (Fls. 5 y 6, cdno. 1), no lucen caprichosos, arbitrarios o antojadizos, puesto que tienen

como soporte varios elementos de juicio, entre ellos, (a) el 'informe investigativo' rendido por la sociedad Cyza Outsourcing SA, 'quién encontró serias inconsistencias sobre la dependencia económica de los accionantes respecto de la causante" (fl.31) (b) la condición de cotizante de la señora Riaño en el régimen contributivo y la condición de beneficiario señor Pérez en el mismo régimen, en ambos casos con la EPS SANITAS.

Así las cosas, sin perjuicio del derecho que le asiste a los accionantes para acudir ante los jueces naturales de su caso, una vez se resuelvan los recursos de reposición y apelación que se interpusieron contra el mencionado acto administrativo - cuya pendencia destaca que la tutela ciertamente fue precipitada-, la Sala concluye que no era viable conceder la tutela suplicada, lo que impone confirmar el fallo de primer grado".

II. ACTUACIÓN SURTIDA EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto del 23 de agosto de 2018

Mediante Auto del 23 de agosto de 2018, el Magistrado Sustanciador decretó la práctica de pruebas, pidiendo información relevante a la parte accionante[13] y a la UGPP lo siguiente:

SEGUNDO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la UGPP que -en el término de tres (3) días contados a partir de la comunicación de este auto-INFORME, con destino al expediente de la referencia, el estado actual de las actuaciones surtidas por la solicitud de sustitución pensional #SOP201801015674(80) de la causante CC 41.665.794. Particularmente, deberá informar el trámite surtido a los recursos interpuestos contra la Resolución RDP012589 del 11 de abril de 2018, con radicado #201850051310802.

2. Pruebas allegadas en sede de revisión

Según informe del 11 de septiembre de 2018 de la Secretaría General de esta Corporación[14], se recibieron las siguientes comunicaciones:

2.1. Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez

El 29 de agosto de 2018[15], se recibió escrito mediante el cual los accionantes

procedieron a dar contestación de la siguiente forma:

2.1.1. Exponen que su situación económica actual es muy regular, no perciben ingreso alguno por vinculación laboral o pensión, toda vez que su estado de salud y avanzada edad (88 y 84 años, respectivamente) no lo permite. Reciben ayuda económica de su hija Carolina Pérez Riaño en lo relacionado a los pagos de salud y a la empleada encargada de colaborar con las labores domésticas. Con respecto a los demás gastos de manutención, pago de administración, pago de servicios públicos y artículos de aseo personal y doméstico, reciben la colaboración de otros familiares.

María Dolores Riaño de Pérez explicó que, cuando su estado de salud lo permite, vende por catálogo artículos de tocador y perfumería, monto que no supera los 500.000 mensuales. “Como lo manifestamos con anterioridad, no tenemos actualmente ninguna fuente de ingresos fija y nuestro núcleo familiar está compuesta solamente por los dos DANIEL PEREZ MESA y MARIA DOLORES RIAÑO DE PEREZ, ya que nuestra única hija Carolina, tiene su núcleo familiar aparte”.

Son propietarios del inmueble ubicado en la Calle 143 A No. 54-80 Apto 202 Torre C, avaluado en \$190.000.000 pero no reciben renta alguna, dado que es su residencia habitual.

2.1.2. En cuanto a su relación de gastos, manifestaron lo siguiente:

“Nuestros gastos de alimentación, educación, vestuario, salud, recreación, pago de servicios públicos etc, giran alrededor de más de Tres millones Quinientos mil pesos mensuales, toda vez que necesitamos urgentemente profesional en enfermería que no deja de valer más menos de \$1.200.000 mensuales, para que nos colabore más que todo en el cuidado del esposo, ya que por razón a mi enfermedad, yo MARIA DOLORES no puedo atenderlo como es debido, por eso hace mucha falta la colaboración económica y personal que nos prestaba nuestra hija GLORIA STELLA PEREZ RIAÑO, que era más o menos de \$1.500.000, ya que prácticamente ella ya no tenía obligaciones si no [sic] consigo misma.

Como hemos manifestado muchas veces ese dinero que recibimos ya sea por parte de nuestra hija o por nuestro trabajo, no alcanza, por eso debemos restringirnos en lo

relacionado con la recreación o alguna otra actividad física y estar a merced de nuestros amigos o nuestra hija que nos saque que así sea tomar el sol y muchas veces nos colaboren en el pago de los servicios públicos que no dejan de valer alrededor de \$240.000 pesos mensuales.”

2.1.3. El estado de salud de ambos es muy delicado, en especial el de Daniel Pérez Mesa, y al efecto, aportaron varios soportes médicos. Con respecto a la afiliación al sistema general de seguridad social en salud, informaron que “estamos afiliados a la EPS Colsanitas, como se comprueba en documento anexo por valor de \$99.200.00, suma que nos ahorraríamos si se nos hubiera reconocido la pensión de sobreviviente reclamada y con el valor de la misma nos haría más llevadera nuestra vejez ya que podríamos pagar la enfermera, los servicios públicos y no seguir trabajando, ni recurrir a nuestros amigos”.

2.1.4. Por último, anexaron copia de la resolución No. RDP 023084 de 20 de junio de 2018, mediante la cual se confirmó la Resolución No. 012589 de 11 de abril de 2018.

2.2. UGPP

Se recibieron escritos del 29 de agosto de 2018[16] suscritos por el Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UGPP, mediante los que da respuesta a lo requerido por esta Corporación, así:

2.2.1. Mediante la Resolución RDP 012589 del 11 de abril del 2018, la UGPP “negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los accionantes” y aclaró que, en su momento, se encontraba en estudio el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra del anterior acto administrativo. Consecuentemente, mediante las Resoluciones RDP 017506 de 17 de mayo de 2018 y RDP 023084 del 20 de junio de 2018, la UGPP resolvió el recurso de reposición y el de apelación, respectivamente, advirtiendo que “[a]mbas instancias confirmaron la decisión inicial con fundamento en el informe Investigativo no. 18579/2018 con ticket No. 22068”.

Explicaron que el citado informe -el cual fue aportado- es el trabajo de campo de la investigación realizada por la empresa contratista CYZA, tercero independiente, el cual arrojó los siguientes hallazgos:

- Los señores DANIEL PEREZ MESA y MARIA DOLORES RIAÑO de PEREZ manifestaron que tuvieron tres hijas, de las cuales han fallecido dos, siendo una de ellas la señora Gloria Estela Pérez Riaño, de quien adujeron les colaboraba para algunos gastos antes de su muerte.
- Comentaron igualmente que tienen otra hija, que también les colabora con sus gastos.
- Declararon que la causante no convivía con ellos, pero que aun así les colaboraba ocasionalmente.
- La solicitante manifestó que hace 20 años están afiliados a la EPS Sanitas, ella como cotizante y su esposo como beneficiario, siendo ella quien paga o si no su hija Carolina.
- Manifestaron que la señora GLORIA STELLA PEREZ RIAÑO colaboraba ocasionalmente a los solicitantes, con algunos gastos, sin determinar cantidad o especie.
- Igualmente los solicitantes manifestaron no tener soporte o documento alguno que demuestren la dependencia económica respecto de su hija STELLA PEREZ RIAÑO. (SIC).
- Por todo lo expuesto en el presente acto administrativo y teniendo en cuenta el informe investigativo con las conclusiones antes descritas es pertinente indicar a los peticionarios que no se demostró la dependencia para con la causante por tal razón no procede la solicitud de sustitución pensional requerida.

Su señoría, la realización de las investigaciones administrativas, dentro del trámite de pensión de sobrevivientes, resultan procedentes como medio probatorio oficioso, en los términos del artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Según los resultados del trabajo de campo realizado y la falta del requisito de dependencia económica, conminar a la Unidad a un reconocimiento pensional al margen de este requisito afectaría tremendamente la frágil sostenibilidad del Sistema General de Pensiones.

2.2.2. Señaló, que en su calidad de administradora del Régimen de prima media, debe

actuar dentro de un marco normativo regulado por el Sistema General de pensiones además de lo dispuesto en la ley y la Constitución Nacional, y manifestó que no es posible conceder la tutela porque la parte actora se encuentra haciendo uso de los mecanismos de ley con el fin de solicitar la nulidad de las Resoluciones RDP 012589 y RDP 023084 de 2018.

Para corroborar su afirmación, aportó copia de la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, solicitada por los accionantes. Por ello, afirmó que este litigio será objeto de estudio de la jurisdicción contencioso administrativa, juez natural de la causa y por lo tanto, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para reconocer la prestación.

3. Traslado de las pruebas

En el término de traslado de las pruebas, se recibieron escritos del 7 de septiembre de 2018[17], firmados por Salvador Ramírez López, en calidad de Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UGPP, en los que se opone a las pretensiones de la acción de tutela, pues una vez observadas las pruebas allegadas no se evidencia soporte alguno donde se demuestre la dependencia económica, sino que por el contrario se afirma lo dicho en el informe de visita respecto a que “la ayuda de parte de la causante no era constante sino eventual, lo que demuestra que no dependían completamente (...)”.

Adicionalmente, señaló que los aportes a salud han sido solventados de manera habitual pese a la muerte de la causante, por lo que solicitó confirmar la decisión de las instancias y declarar la improcedencia de la acción de tutela ante “la inexistencia de una situación de vulnerabilidad ya que indican unos gastos demasiado elevados que han tenido que solventar durante estos 4 años, ya que la causante falleció el 1º de julio de 2014, lo que hace presumir que los accionantes sí pueden tener otra fuente de ingresos que no están informando (...)”[18].

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

2. Examen de procedencia de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación en la causa por activa

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona, cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión en que incurra cualquier autoridad pública o un particular -en los casos específicamente previstos por el Legislador- y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita su protección efectiva.

En este orden de ideas, la legitimación en la causa por activa para presentar la tutela se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción por quien es titular de los derechos fundamentales; (ii) por medio de los representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial; y (iv) en uso de una agencia oficiosa.

En el presente caso, la Sala encuentra legitimados para actuar, a través de apoderado judicial[19], a los señores Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, en calidad de padres de la causante, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales.

2.2. Legitimación pasiva

La legitimación pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada. Según los artículos 86 de la Constitución Política y 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares.

En el caso analizado, se advierte que la UGPP es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que tiene dentro de las funciones a su cargo la de reconocer y pagar ciertas prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, a quien se le atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, lo cual permite concluir que está legitimada por pasiva para actuar en este proceso.

2.3. Inmediatez

Si bien la señora Gloria Stella Pérez Riaño falleció el 1º de julio de 2014, fecha a partir de la cual surgió la posibilidad de reclamar la sustitución pensional pretendida por vía de tutela, la cual es permanente en el tiempo por tratarse del pago de una prestación periódica, lo que implica que la situación desfavorable derivada de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes continúa y es actual[20].

Adicionalmente, el 3 de enero de 2018 fue elevada la petición ante la UGPP, obteniendo respuesta negativa mediante Resolución del 11 de abril de 2018, y la tutela fue presentada el 2 de mayo de 2018, plazo más que razonable para presentar la acción.

En vista de lo expuesto, la Sala también halla satisfecha la exigencia de inmediatez con respecto a la inconformidad de los tutelantes con la negativa de la UGPP.

Una vez superado el análisis de los requisitos de legitimación por activa, legitimación por pasiva e inmediatez, se procede al estudio del requisito de subsidiariedad, donde se analizará la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales.

3. Subsidiariedad. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales y protección constitucional reforzada de los adultos mayores

3.1. Subsidiariedad

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia[21] y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental.

De lo anterior se desprende que el amparo constitucional es residual y subsidiario a los

medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico y, en esa medida, cuando la pretensión versa sobre el reconocimiento de derechos de índole prestacional, como es el caso de la pensión de vejez o de sobrevivientes, la tutela -en principio- no es procedente, habida cuenta de que para ese fin existen acciones establecidas ante la jurisdicción ordinaria laboral.

3.2. Procedencia excepcional

Empero, esta Corporación ha ajustado dicho principio a las reglas consignadas en la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, señalando que existen algunos eventos en los cuales es posible que el juez constitucional pueda resolver de fondo controversias relacionadas con el reconocimiento y pago de un derecho pensional. Es decir que, en cada caso, corresponde al fallador examinar sus particularidades, puesto que esta prestación podría convertirse en el único medio que tienen las personas para garantizar para sí mismos un mínimo vital y, en esa medida, una vida digna[22].

En la reciente sentencia SU-355 de 2015, reiterada en la Sentencia SU-588 de 2016, esta Corte unificó su postura respecto del requisito de subsidiariedad y así estableció que este principio responde a las reglas de (i) exclusión de procedencia y (ii) procedencia transitoria.

En otras palabras, (i) si existe un medio de defensa idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico y no existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela es improcedente; (ii) cuando no existen mecanismos de defensa idóneos y eficaces para resolver el asunto puesto a consideración, la tutela será procedente de manera definitiva; y (iii) de manera excepcional, cuando la persona disponga de medios de defensa idóneos y eficaces, pero existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable[23], el amparo será procedente de manera transitoria con el fin de proteger los derechos fundamentales del accionante[24]. Lo anterior, implica que la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa no pueden ser valoradas en abstracto por parte del juez constitucional, sino que por el contrario, el fallador deberá centrarse en responder si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que considera vulnerados de manera oportuna y eficaz.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido de manera pacífica

una serie de reglas que permiten evaluar si, en los casos en los que se solicita el reconocimiento y pago de una pensión, el medio es idóneo y eficaz para ejercer la defensa material de los derechos, de conformidad con las particularidades del caso concreto, cuando se acredita que:

- (i) la falta de reconocimiento y pago ha ocasionado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante;
- (ii) se ha realizado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado con el propósito de obtener la protección de sus derechos;
- (iii) están acreditadas -siquiera sumariamente- las razones por las cuales el mecanismo de defensa judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente afectados o, en su lugar, se está en presencia de un perjuicio irremediable; y
- (iv) la necesidad de acreditar en el trámite de la acción constitucional, por lo menos sumariamente, que se cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada.

En todo caso, cuando el amparo se solicita por un sujeto de especial protección constitucional (adultos mayores; madre o padre cabeza de familia; persona en situación de invalidez o de discapacidad; niñas, niños y adolescentes), el juicio de procedencia de la acción tutelar debe hacerse menos riguroso.

3.3. Protección constitucional reforzada de los adultos mayores

Frente a la calidad del accionante de ser sujeto de especial protección constitucional, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

“(…) tratándose concretamente de acciones de tutela presentadas por adultos mayores en las cuales solicitan el reconocimiento y pago de una pensión, el juez constitucional debe tener en cuenta que, por lo general, este grupo poblacional depende exclusivamente de su mesada pensional para tener una vida en condiciones mínimas de dignidad. Entonces el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso debido a las especiales circunstancias que rodean al demandante”. [25]

Por consiguiente, considerando que resultaría desproporcionado exigirles a los adultos mayores que acudan a la jurisdicción ordinaria para reclamar el reconocimiento y pago de derechos pensionales, debido a la prolongada duración de este tipo de procesos, la acción de tutela se convierte en el mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de aquellos accionantes.

En definitiva, la tutela procede como mecanismo de protección de los derechos pensionales para los adultos mayores, en razón de sus condiciones particulares de debilidad, en tanto requieren que las medidas se tomen de forma pronta para garantizar que puedan mantener las condiciones de dignidad durante la última etapa de su vida. Así, los mecanismos de defensa ordinarios que puedan estar disponibles, pierden su eficacia y su idoneidad para resolver asuntos relacionados con el reconocimiento y pago de derechos pensionales para este grupo poblacional, resultando desproporcional exigirles someterse a este tipo de procesos.

3.4. Subsidiariedad del caso concreto

En el caso objeto de estudio, la Sala advierte que los accionantes, a través de apoderado judicial, acuden a la acción de tutela con el fin de que le sea reconocida la sustitución de la pensión de su hija. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la acción de tutela es procedente para solicitar el amparo invocado.

Del material probatorio allegado con el escrito tutelar y en sede de revisión, la Sala observa que:

3.4.1. La falta de reconocimiento y pago ha ocasionado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales de los accionantes. A través de apoderado judicial, los accionantes Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez invocaron la vulneración del derecho a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna y a la igualdad, pues consideran que les asiste el derecho al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional, toda vez que dependían económicamente de su hija Gloria Stella. De ahí que, al producirse el fallecimiento de ésta, quedaron sin el apoyo económico para su sostenimiento mensual, por lo que en la actualidad viven de la escasa ayuda que su otra hija les puede brindar y del auxilio brindado por otros familiares. Estas afirmaciones se sustentan con las declaraciones extrajuicio en las que se consigna su situación y la relación de dependencia

respecto de la causante[26]. Se advierte que los accionantes declaran que al enterarse de su derecho a solicitar la pensión de su hija, pusieron en movimiento el procedimiento administrativo correspondiente, pero la solicitud les fue negada por la autoridad competente.

3.4.2. Que se haya desplegado cierta actividad administrativa o judicial en defensa de sus derechos. Al respecto, observa la Sala que el apoderado radicó una solicitud ante la UGPP para que sus representados accedieran al reconocimiento del derecho a la sustitución pensional. Frente a la negativa de la entidad, acudió a la presente solicitud de amparo.

También interpuso -oportunamente- los recursos de reposición y apelación, los cuales igualmente fueron decididos de forma desfavorable. Desde este punto de vista, se observa la existencia de una actitud diligente encaminada a la protección de los derechos fundamentales de los accionantes.

3.4.3. Acreditación de las razones por las cuales el mecanismo de defensa judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata e integral de los derechos fundamentales presuntamente afectados. Al respecto, los accionantes han manifestado que su situación se agrava con el tiempo, pues no cuentan con los ingresos para llevar una vida digna, ya que dependían económicamente de su hija Gloria Stella y la ayuda que reciben de su otra hija resulta insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas, pues de ella también depende su propia familia.

Además, se excluye la eficacia e idoneidad del medio judicial de defensa, si se tiene en cuenta que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional en razón a su edad, dado que la señora María Dolores nació el 10 de septiembre de 1934, tiene 84 años de edad, y el señor Daniel nació el 9 de febrero de 1930, tiene 88 años de edad y por las condiciones de vulnerabilidad del señor Daniel al estar diagnosticado con un padecimiento de deterioro senil. En efecto, obra en el expediente, certificado médico del 25 de abril de 2018 en el que se deja constancia de que:

“El señor Daniel Pérez Mesa, identificado (...) de 88 años de edad presenta antecedentes médicos de Colectectomía, Diabetes Mellitus Tipo 2, diagnosticada hace 20 años, retinopatía prostática con niveles e antígeno prostático infecciones urinaria a repetición e incontinencia urinaria y fecal.

Al examen físico actual evidencia (...) extremidades con marcada sarcopenia.

Examen mental compatible con deterioro senil y una clasificación Barthel de 15 que indica dependencia moderada. Actualmente al cuidado de sus esposa de 82 años también con múltiples comorbilidades y avanzada osteoporosis por lo cual requieren cuidador externo"[27].

Adicionalmente, obra en el expediente la declaración extrajuicio de la señora Luz Eleida Mora Vásquez rendida el día 26 de abril de 2018, en la que indicó: "Laboro en la vivienda de los señores MARIA DOLORES RIAÑO DE PEREZ (...) y DANIEL PEREZ MESA (...), mi función es cuidarlos y atenderlos, dándoles sus alimentos y realizando los quehaceres de la casa, debido a que ellos tienen su salud deteriorada".[28]

Se advierte que el juez constitucional debe contemplar que tratándose de adultos mayores que solicitan el reconocimiento de una pensión es porque, por lo general, este grupo poblacional depende única y exclusivamente de este tipo de mesada pensional para mantener una vida en condiciones dignas.

Al respecto, esta Sala considera que en el caso concreto, los señores Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez no deben ser sometidos a la carga de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral ni a la jurisdicción contencioso administrativa porque dichos mecanismos no resultan eficaces ni idóneos. En su caso, la demora en la definición de los conflictos relacionados con el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional en estos escenarios, puede terminar vulnerando sus derechos a la salud e incluso a su vida en condiciones dignas, lo cual justifica que el juez constitucional se pronuncie para garantizar una protección adecuada.

Por tanto, al tratarse de adultos mayores, cuya estabilidad económica -según ellos- dependía de la causante y quienes además tienen múltiples padecimientos de salud, los mecanismos judiciales ordinarios no son eficaces y la demora propia de estos procesos, pone en riesgo su salud y la vida en condiciones dignas, bajo las circunstancias descritas, por lo que la tutela debe proceder como mecanismo principal de protección.

3.4.4. Conclusión. En definitiva, la Sala encuentra que los jueces de instancia omitieron la especial protección constitucional de la que son objeto los adultos mayores, al estimar que

la acción de tutela era improcedente en este caso en concreto, por existir otros mecanismos de defensa judicial ordinarios disponibles. Ello implica el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional relacionada con la flexibilización de los criterios de procedibilidad de la acción de tutela atendiendo a las condiciones específicas de los accionantes y las circunstancias en las que se encuentran, esto es su avanzada edad, sus padecimientos de salud y la afectación a su vida en condiciones dignas. Por lo anterior, esta Sala considera que la acción de tutela es procedente en este caso, para el reclamo de un derecho pensional y, en razón de la situación específica de los accionantes, amerita la intervención del juez constitucional.

De ahí que la Sala examinará si Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez acreditaron en el trámite de la acción constitucional que cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada y, si es del caso, el tipo de amparo llamado a prosperar.

4. Problema jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y las decisiones de tutela adoptadas por los jueces de instancia, en esta oportunidad, le corresponde a la Sala de Revisión determinar si la UGPP vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, a una vida en condiciones dignas y a la igualdad de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez al negar el reconocimiento de la sustitución pensional, en calidad de padres dependientes, argumentando que no acreditaron dependencia para con la causante.

Para resolver la cuestión planteada, estima la Sala necesario ocuparse de los siguientes temas: (i) la naturaleza, finalidad y principios constitucionales de la sustitución pensional; (ii) el requisito de la dependencia económica respecto del afiliado fallecido para acceder a la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional; y, luego, analizará (iii) el caso concreto.

5. Naturaleza, finalidad y requisitos de la sustitución pensional. Reiteración jurisprudencial[29]

5.1. Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, el legislador consagró un conjunto de prestaciones económicas con la finalidad de prevenir contingencias propias

de los seres humanos, tales como la viudez, la invalidez, la muerte y la vejez. Así las cosas, las normas -que al efecto se dictaron- reconocieron derechos pensionales para aquellos afiliados que les sobrevenga alguna de estas eventualidades, previo el cumplimiento de unos requisitos, en procura de evitar la consolidación de mayores daños a sus condiciones de vida. En ese sentido, el sistema estableció, entre otras, la pensión de vejez, de invalidez, de sobrevivientes y la sustitución pensional[30].

Para el asunto bajo estudio, resulta relevante indicar que, como su mismo nombre lo indica, la sustitución pensional pretende es “sustituir”, en este caso, el derecho que otro ha adquirido, situación que se puede llevar a cabo siempre y cuando el titular del mismo haya fallecido. Lo anterior, con el propósito de que el apoyo monetario recaiga en quienes dependían económicamente del causante. En ese sentido, la sustitución pensional pretende evitar que las personas que financieramente mantenían una dependencia con el pensionado, queden sin un ingreso que les permita su congrua subsistencia, de manera intempestiva, ante la eventualidad sobrevenida por el deceso de aquel.

Desde esa perspectiva, la Corte, en sentencia C-111 de 2006, estableció que “la sustitución pensional responde a la necesidad de mantener para sus beneficiarios, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaban en vida del pensionado o del afiliado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlos a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria[31]. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y que, además, en muchos casos compartían con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades mínimas”.

Por consiguiente, resulta claro para la Sala que la finalidad que se persigue con la sustitución pensional es la de suplir la ausencia repentina del apoyo económico que el pensionado ofrecía a sus familiares, y que el deceso de este no determine el cambio sustancial de las condiciones de vida del beneficiario o beneficiarios, pues dicha sustitución tiene el alcance de brindar una ayuda vital e indispensable para la subsistencia de éstos.

Así las cosas, las disposiciones destinadas a regular los aspectos relacionados con la sustitución pensional no pueden incluir expresa o implícitamente tratos discriminatorios que se conviertan en barreras que dificulten el acceso a aquella, dada su especial dimensión

constitucional y los principios en comento que le sirven de respaldo constitucional.

5.2. Desde el punto de vista legal, la sustitución pensional se encuentra consagrada tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el de ahorro individual con solidaridad. En términos generales, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003, las personas que tienen derecho a la sustitución pensional son los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común cuando este fallezca[32].

El artículo 47 señala quiénes pueden ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional:

“ARTICULO 47. (Modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003). 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 (...);
- b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite (...);
- 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, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo 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 (...);
- e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de éste. (...)”. (Énfasis añadido).

Vistas así las cosas, para que proceda el derecho a esta clase de pensión para los padres del causante, es forzoso demostrar la dependencia económica, pues la finalidad de la sustitución pensional -como expresión del derecho a la seguridad social- de evitar la

desprotección del grupo familiar que dependía económicamente del pensionado antes de su fallecimiento y, en ese sentido, busca evitar la interrupción eventual de los ingresos, garantizando la subsistencia de su grupo familiar en condiciones de dignidad.

6.- Requisito de la dependencia económica respecto del causante para acceder a la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional. Reiteración jurisprudencial

6.1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la dependencia económica no solo se presenta cuando una persona demuestra haber dependido cabal y completamente del causante[33]. Para efectos de adquirir la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional, la dependencia económica también la puede acreditar quien demuestre razonablemente que, a falta de la ayuda financiera del cotizante fallecido, habría experimentado una dificultad relevante para garantizar sus necesidades básicas. En otras palabras, la dependencia económica se predica del que habría extrañado los aportes del causante para satisfacer las necesidades básicas, en caso de la ausencia de éstos.

Debe señalarse que la Sentencia C-111 de 2006 declaró inexecutable la expresión “de forma total y absoluta”, contenida en 47 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13, literal d), parcial, de la Ley 797 de 2003. Esta norma disponía que para beneficiarse de la pensión de sobrevivientes, el peticionario supérstite debía acreditar total y absoluta dependencia económica del causante. No obstante, la Corte consideró que sacrificaba los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, y los deberes que le incumben al Estado de solidaridad y protección integral de la familia. En razón de lo anterior, consideró que debían ser los jueces de la República quienes en cada caso concreto determinaran si se presenta dependencia económica.

De conformidad con lo anterior, esta Corporación ha fijado algunos criterios que deben tomarse en cuenta para decidir si en un caso en particular es posible hablar de dependencia económica, así:

“(…) se han identificado por la jurisprudencia un conjunto de reglas que permiten determinar si una persona es o no dependiente, a partir de la valoración del denominado mínimo vital cualitativo, o lo que es lo mismo, del conjunto de condiciones materiales necesarias para asegurar la congrua subsistencia de cada persona en particular. Estos criterios se pueden resumir en los siguientes términos:

1. Para tener independencia económica los recursos deben ser suficientes para acceder a los medios materiales que garanticen la subsistencia y la vida digna.
2. El salario mínimo no es determinante de la independencia económica.
3. No constituye independencia económica recibir otra prestación. Por ello, entre otras cosas, la incompatibilidad de pensiones no opera en tratándose de la pensión de sobrevivientes como lo reconoce expresamente el artículo 13, literal j, de la Ley 100 de 1993.
4. La independencia económica no se configura por el simple hecho de que el beneficiario esté percibiendo una asignación mensual o un ingreso adicional.
5. Los ingresos ocasionales no generan independencia económica. Es necesario percibir ingresos permanentes y suficientes. |
6. Poseer un predio no es prueba suficiente para acreditar independencia económica”.[34]

En la misma dirección esta Corte sostuvo que un ingreso cualquiera no era suficiente para considerar a una persona independiente económicamente, en los siguientes términos: “[l]a noción de independencia económica, alegada en la causal que se predica de la situación del accionante y que esta Sala cuestiona dada su aplicación ciega y llana, no puede restringirse al hecho de percibir un ingreso cualquiera referido a un monto ínfimo o atado al concepto de salario mínimo (...)”[35]. Igualmente, el hecho de recibir otra prestación no configura la independencia económica, así lo afirmó:

En efecto, el requisito de dependencia económica exigido a los padres del fallecido, con el fin de obtener el reconocimiento de la pensión de sobreviviente o sustitución pensional, no requiere ser total y absoluto respecto del causante, dado que puede ser parcial. Esto es, el beneficiario puede recibir un salario mínimo, o ser acreedor de otra pensión, percibir un ingreso ocasional o incluso poseer un predio y, pese a ello, ser beneficiario de tal prestación, en el evento de que no tenga la posibilidad de ejercer una subsistencia digna sin el dinero que compone la prestación que reclama[37].

De tal manera que, cuando a una persona que se encuentra bajo esas circunstancias se le

niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o de la sustitución pensional, por un aparente incumplimiento del requisito de dependencia económica exigido por la legislación, se le está violando su derecho fundamental al mínimo vital, si de este reconocimiento depende la materialización de una vida en condiciones dignas.

6.2. Ahora bien, aunque en sede de control abstracto esta Corte dispuso que dicha dependencia no debía ser total y absoluta, ello no implica que desaparezca la subordinación material que da fundamento a la referida prestación. En efecto, “la jurisprudencia ha sostenido que el concepto ‘dependencia económica’ como soporte fundamental para proceder al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, es distinto a la simple colaboración, ayuda o contribución que los hijos pueden otorgar a sus padres, pues la correcta teleología de dicho concepto, a partir de su significado natural y obvio, supone “la necesidad de una persona del auxilio o protección de otra”[38]. De suerte que, en este orden de ideas, el beneficiario de dicha prestación tiene que encontrarse subordinado o supeditado de manera cabal al ingreso que le brindaba el causante para salvaguardar sus condiciones mínimas de subsistencia”[39].

De esa forma, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes o de la sustitución pensional supone un “criterio de necesidad, esto es, de sometimiento o sujeción al auxilio recibido de parte del causante, de manera que el mismo se convierta en imprescindible para asegurar la subsistencia de quien, como los padres, al no poder sufragar los gastos propios de la vida pueden requerir dicha ayuda en calidad de beneficiarios”[40].

Por ello, antes de realizar cualquier juicio de autosuficiencia económica para efectos de determinar si los progenitores son, o no, económicamente dependientes, se debe determinar si, respecto del causante, existe la subordinación material que fundamenta el otorgamiento de dicha prestación, y no una mera colaboración, contribución o ayuda, pues en ese escenario no habría dependencia en relación con el hijo difunto, ni los padres estarían supeditados de forma cabal a los ingresos que recibían del fallecido para salvaguardar su mínimo vital[41].

En resumen, una vez el solicitante aporta documentos aptos para demostrar (i) el parentesco con el difunto asegurado y (ii) la dependencia económica respecto del fallecido, se satisfacen los supuestos para acceder a la prestación.

Como corolario de lo expuesto, la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al subrayar que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la sustitución pensional y/o la pensión de sobrevivientes no pueden extralimitarse en la exigencia de requisitos adicionales a los contemplados en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 y están obligadas a acoger íntegramente el mandato constitucional de dar prevalencia al derecho sustancial sobre las formalidades[42].

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala de Revisión pasa al análisis del caso concreto.

7. Análisis del caso concreto. A los accionantes les asiste el derecho a reclamar la sustitución pensional en calidad de padres dependientes de la causante

7.1. Para la Sala de Revisión resulta evidente que la controversia radica en la acreditación de la dependencia económica de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez para con su hija Gloria Stella Pérez Riaño.

7.1.1. Al respecto, la Sala advierte que la UGPP ha concluido que no se encuentra acreditada la dependencia económica, así:

a. Conclusiones contenidas en el Informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068 del 9 de abril de 2018[43]:

“Los señores DANIEL PÉREZ MESA y MARÍA DOLORES RIAÑO DE PÉREZ manifestaron que tuvieron tres hijas, de las cuales han fallecido dos, siendo una de ellas la señora GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO, quien adujeron les colaboraba para algunos gastos antes de su muerte. Comentaron igualmente que tienen otra hija que también les colabora con sus gastos. Declararon que la causante no convivía con ellos, pero que aun así les colaboraba ocasionalmente.

Manifestaron que la señora GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO colaboraba ocasionalmente a los solicitantes, con algunos gastos, sin determinar cantidad o especie.

(...)”.[44]

b. Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018 expedida por la UGPP[45], “por

la cual se niega una pensión de sobrevivientes”, teniendo en la cuenta el informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068 que concluyó que no se demostró la dependencia para con la causante.

c. Resolución RDP 017506 del 17 de mayo de 2018 expedida por la UGPP[46], “por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018”, que confirmó el acto administrativo impugnado, teniendo en cuenta el informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068 que concluyó que no se demostró la dependencia para con la causante.

d. Resolución RDP 023084 del 20 de junio de 2018 expedida por la UGPP[47], “por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018”, que confirmó el acto administrativo impugnado, teniendo en cuenta el informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068 que concluyó que no se demostró la dependencia para con la causante.

e. Según consulta en la base de datos del ADRES, los accionantes se encuentran afiliados al sistema general de seguridad social en salud, en el régimen contributivo: María Dolores Riaño de Pérez, en calidad de cotizante, y Daniel Pérez Mesa, en calidad de beneficiario.

7.1.2. No obstante, a partir de las pruebas que obran dentro del expediente, la Sala de Revisión sí encuentra acreditada la dependencia económica por lo siguiente:

a. Declaración Extraprocesal suministrada por Olga Janneth Suesca Quintero el día 9 de diciembre de 2017, en la que manifestó:

“Conozco a los señores DANIEL PÉREZ MESA identificado (...) y MARÍA DOLORES RIAÑO DE PÉREZ identificada (...) desde hace más de quince (15) años y doy fe que su hija GLORIA STELLA PÉREZ (q.e.p.d.) quien en vida se identificó (...), fallecida el 01 de julio de 2014, era quien les daba una cuota mensual de sostenimiento para apoyarlos financieramente”. [48]
(Negrillas fuera de texto original)

b. Acta de declaración juramentada de la señora Olga Patricia Mora Buitrago, rendida el 16 de diciembre de 2017, en la que indicó:

“Que conocí de vista, trato y comunicación durante 20 años a GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO Q.E.P.D. (...) que por este motivo sé y me consta que GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO Q.E.P.D. era quien le ayudaba económicamente a sus padres (...) para su manutención”.[49] (Negrillas fuera de texto original)

“QUE CONOCÍA DE TRATO, VISTA Y COMUNICACIÓN DESDE HACIA CUARENTA (40) AÑOS POR RELACION DE AMISTAD A LA SEÑORA GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO (Q.E.P.D.) (...) QUIEN FALLECIO EL DIA PRIMERO (01) DE JULIO DEL AÑO 2014.

MANIFIESTO QUE LA SRA GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO ERA HIJA LEGITIMA DEL SEÑOR DANIEL PEREZ MESA (...) Y SRA. MARIA DOLORES RIAÑO DE PEREZ (...) LOS CUALES DEPENDIAN ECONOMICAMENTE DE SU HIJA, QUIEN RESPONDIA POR SU SOSTENIMIENTO Y BIENESTAR YA QUE SUS PADRES NO LABORABAN, SON PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, NO SE ENCUENTRAN PENSIONADOS DE NINGUNA ENTIDAD, SIENDO SU HIJA SU APOYO MORAL Y ECONÓMICO HASTA SU FALLECIMIENTO.

(...)”[50] (Negrillas fuera de texto original).

d. Entrevista a la accionante María Dolores Riaño de Pérez, el 2 de abril de 2018, contenida en el Informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068:

“(...) ahora que Gloria falleció nos ayuda Carolina y nuestros nietos (...)

(...) estamos solicitando la sustitución pensional de Gloria Stella porque ella era la que estaba más pendiente de la situación económica nuestra y al fallecer nos hemos visto afectados por la falta de ayuda que ella nos daba y los nietos lo hacen muy esporádicamente. (...)

(...) aunque Gloria falleció en 2014 solicitamos hasta ahora porque no sabíamos que teníamos ese derecho. Nos asesoraran unos sobrinos que son pensionados. Nosotros estamos afiliados a la EPS Sanitas desde siempre, ya tenemos más de 20 años allí. Yo siempre he estado como cotizante y mi esposo como beneficiario y yo pagaba y pago aun cuando tengo el dinero y cuando no Carolina lo paga. (...)

No nos dejó designación de la pensión porque ella conservaba la esperanza de recuperarse (...)

No tenemos documento alguno para demostrar la dependencia económica de Gloria porque las cosas nos la daba en efectivo sin firmarle nada"[51].

(Negrillas fuera de texto original)

e. Entrevista a Carolina Pérez Riaño, hija de los accionantes, desarrollada el 2 de abril de 2018 y consignada en el Informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068:

"Mis padres eran independientes en área de transportes. Mi padre cayó en bancarrota, mi mamá logró salvar el apto en que viven actual [sic]. Con mi esposo los apoyamos con algo de dinero. Es difícil porque se murieron mis hermanas que ayudaban y ahora me queda muy pesado porque yo también tengo mi familia.

Mi hermana Gloria era la que les daba una ayuda mensual para sus gastos, creo que era dinero en efectivo. Se está haciendo la solicitud hasta ahora porque no sabíamos que era posible. (...) En el tema de salud yo actualmente le doy dinero a mi madre para pagar salud en EPS Sanitas y antes pagaban con sus recursos, ella cotizante y mi padre beneficiario.

Ellos no tienen ayuda de nadie, solo lo que yo les puedo dar para pagar administración y algunas cosas, pero es muy difícil porque no les alcanza.

Ella tiene algunos ahorritos que ha ido gastando (...) "[52].

(Negrillas fuera de texto original)

"Los señores María Dolores y Daniel son mis abuelos y la señora Gloria QEPD era mi madre y ella les colaboraba mensual con un dinero que no sé cuánto era pero siempre que me acuerdo ella les daba dinero para su manutención. Sé que mi tía también los ayuda pero no se desde cuándo, porque es que ellos no tienen más ingresos.

(...)

Ellos no pagan arriendo. La Salud la pagan con lo que les da mi tía. La manutención es con lo que pueden recolectar de mi tía y nosotros. Mi tía es la única hija que les queda y también tiene sus obligaciones: los hijos en la universidad y mis hermanos también su

hogar y mis primos estudiando”.[53] (Negrillas fuera de texto original)

g. Declaración extraproceso de la señora Carolina Pérez Riaño, hija de los accionantes, el día 25 de abril de 2018, en la que manifestó:

“(…) declaro BAJO LA GRAVEDAD DEL JURAMENTO que doy fe de los aportes y manutención que mi hermana GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO (q.e.p.d.), daba para mantener a mis padres DANIEL PEREZ MESA y MARIA DOLORES RIAÑO DE PEREZ. Que mi hermana GLORIA STELLA se encontraba pensionada y aportaba y ayudaba a mis padres en la mayor parte de los gastos y manutención de ellos. Al fallecer mi hermana, mis padres quedaron en una situación económica precaria; yo les ayudo en algunos gastos pequeños, pues cuento en este momento con unas obligaciones altas con mi propia familia. Mi madre de 82 años y mi padre de 88 años, en este momento, están requiriendo de la atención de una tercera persona para su cuidado y esos costos no alcanzamos a cubrirlo, toda vez que ellos no tienen fuentes de ingreso y yo soy la única hija que les queda viva y no cuento con los recursos necesarios. (...)”[54] (Negrillas fuera de texto original).

Por lo expuesto, la Sala colige que la UGPP basó su decisión de negar la sustitución pensional solicitada bajo el argumento de no haber acreditado la dependencia económica, citando únicamente las conclusiones del Informe investigativo No. 18579/2018 con ticket No. 22068 que indican que la causante “colaboraba ocasionalmente”, desconociendo las entrevistas contenidas en el referido informe investigativo y las declaraciones extrajuicio aportadas con la solicitud de sustitución pensional en las que consta la dependencia de los accionantes para con la causante, por cuanto recibían de ella su “manutención mensual”. Esto es, se encuentra acreditado que la causante GLORIA STELLA PÉREZ RIAÑO proporcionaba una suma de dinero periódica y constante para el sostenimiento mensual de los señores Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez.

Resulta de vital importancia resaltar que los accionantes son adultos mayores y que actualmente no reciben ingresos ni prestación económica. Según lo acreditado en el expediente, están afiliados al régimen contributivo en salud en virtud de la ayuda que reciben de su otra hija, Carolina, y que después del fallecimiento de la causante Gloria Stella tuvieron que solicitar mayor ayuda de ésta y de otros miembros de su familia (nietos) para que les auxiliaran frente a la ausencia de otras fuentes de ingreso.

7.2. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que esta clase de conflictos se tornan en una cuestión de naturaleza constitucional, cuando de la negativa en el otorgamiento de la sustitución pensional se ven afectados de manera directa los derechos fundamentales de los beneficiarios del causante, en especial, el derecho al mínimo vital, si de este reconocimiento depende la materialización de una vida en condiciones dignas. Lo anterior, se explica porque al faltar la persona que proveía la manutención del hogar, aquellas que dependían económicamente de ésta, quedarían privadas de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Como quiera que en el presente caso, ya se realizó el examen de procedencia de la acción, le corresponde a la Sala evaluar (i) si los accionantes tienen el derecho a la pensión solicitada y, de ser así, (ii) el tipo de amparo que se debe conceder.

7.3. Sobre el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional, es preciso destacar que el literal d) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 establece que uno de los beneficiarios son los padres si dependían económicamente del causante. De dicho artículo se desprenden dos requisitos: (i) la relación filial y (ii) la dependencia económica del padre con el causante de la prestación.

En el caso bajo estudio, se encuentra acreditado:

● El parentesco, pues si bien no obra en el expediente copia de los registros civiles pertinentes, tal relación civil fue reconocida por la entidad accionada, en la Resolución RDP 012589 11 de abril 2018 mediante la cual resolvió la solicitud de sustitución pensional. En efecto en la parte resolutive del citado acto administrativo[55], la UGPP decidió negar lo pretendido en los siguientes términos:

ARTÍCULO PRIMERO: Negar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de PEREZ RIAÑO GLORIA STELLA por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia a:

PEREZ MESA DANIEL ya identificado(a) en calidad de Padre o Madre

RIAÑO DE PEREZ MARIA DOLORES ya identificado(a) en calidad de Padre o Madre

De manera tal que la Sala advierte que la entidad accionada identificó y reconoció a los

accionantes como padre y madre de la causante, lo que permite colegir que sí demostraron su parentesco a través de los medios idóneos en el respectivo trámite administrativo ante la UGPP.

● La dependencia económica, como consta en las distintas declaraciones juramentadas que confirmaron esta circunstancia, y que evidencian la gravedad del estado económico de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez después del fallecimiento de su hija Gloria Stella. Así mismo, se tiene que -de acuerdo con las consideraciones del acápite 6 - el contar con ingresos adicionales, como la ocasional ayuda de la otra hija- no desvirtúa la dependencia económica. Adicionalmente, la Sala advierte que la hija Carolina ha dado cumplimiento a su deber de solidaridad para con sus padres, lo cual no puede excluir el reconocimiento del derecho fundamental al mínimo vital, para la materialización de una vida en condiciones dignas de los accionantes.

Así, la Sala concluye que se encuentran acreditados los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional consagrados en el literal d) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, en el caso de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez en su condición de padres y dependientes económicamente de la causante Gloria Stella Pérez Riaño.

7.4. Ahora la Corte determinará si en el asunto bajo examen, el amparo debe otorgarse de forma definitiva o como mecanismo transitorio. A juicio de esta Sala de Revisión, conforme a los antecedentes expuestos y los elementos probatorios que se allegaron al expediente, la tutela se concederá como mecanismo directo y principal de protección, en razón de las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, las cuales justifican la actuación pronta y oportuna del juez constitucional para lograr la garantía de sus derechos fundamentales, en especial del derecho al mínimo vital -cuyo reconocimiento depende la materialización de una vida en condiciones dignas- y, porque está plenamente demostrado que se cumplen los requisitos previstos en la ley para ser beneficiarios del derecho reclamado.

8. Conclusiones y síntesis de la decisión

Para la Corporación es claro que la UGPP vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, a una vida en condiciones dignas y a la igualdad de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, al haberles negado el reconocimiento de la sustitución pensional en

calidad de padres de Gloria Stella Pérez Riaño, pese a haber acreditado los requisitos establecidos para tal fin.

A partir de lo anterior, la Sala Quinta de Revisión concluye que es preciso revocar las decisiones objeto de revisión, en cuanto declararon improcedente el amparo a favor de los peticionarios. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, por las razones expuestas en esta providencia.

En consecuencia, se procederá a dejar sin efectos las Resoluciones RDP 012589 del 11 de abril de 2018[56], RDP 017506 del 17 de mayo de 2018[57] y RDP 023084 del 20 de junio de 2018[58], proferidas por la UGPP, ordenando, a cargo de la citada autoridad, que reconozca, liquide y pague la sustitución pensional a favor de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez -por partes iguales- y las mesadas pensionales causadas desde el momento en que estos adquirieron el derecho reclamado de acuerdo con la ley, y sin perjuicio de la prescripción[59] establecida en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo[60].

IV. 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 la sentencia proferida, el 24 de mayo de 2018, por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá que, a su vez, confirmó la providencia del 10 de mayo de 2018 dictada por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad social, a una vida en condiciones dignas y a la igualdad de Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones RDP 012589 del 11 de abril de 2018, RDP 017506 del 17 de mayo de 2018 y RDP 023084 del 20 de junio de 2018, mediante las cuales la UGPP negó la sustitución pensional en favor de Daniel Pérez Mesa y María Dolores

Riaño de Pérez.

TERCERO.- En consecuencia, ORDENAR a la UGPP, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, que reconozca, liquide y pague la sustitución pensional a la que tienen derecho Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez, por partes iguales, en calidad de padres de Gloria Stella Pérez Riaño, desde el momento en que estos adquirieron el derecho reclamado de acuerdo con la ley y sin perjuicio de la prescripción establecida en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-484/18

PENSION DE SOBREVIVIENTES DE HIJO FALLECIDO-Se omitió evaluar posibles afectaciones del debido proceso en la fase probatoria de la actuación administrativa de la UGPP (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente T-6.853.316

Acción de tutela presentada por Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Parafiscales UGPP

Magistrado Ponente:

Antonio José Lizarazo Ocampo

1.- Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me llevaron a aclarar el voto que emití en la sesión de la Sala Quinta de Revisión celebrada el 12 de diciembre de 2018, en la que, por votación mayoritaria, se profirió la Sentencia T-484 de 2018.

2. En la Sentencia T-484 de 2018, la Sala decidió la acción de tutela formulada por Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez quienes solicitaron, como medida de protección de sus derechos fundamentales, que se le ordenara a la UGPP reconocer el derecho a la sustitución de la pensión de su hija, fallecida, de quien dependían económicamente.

Los actores elevaron solicitud ante la unidad accionada para que les reconocieran la sustitución pensional y adjuntaron declaraciones sobre la dependencia económica. Sin embargo, la entidad concluyó que no se demostró el requisito de dependencia con base en los resultados de la investigación que adelantó la empresa CYZA, entidad que visitó la residencia de los accionantes, realizó entrevistas y valoró los elementos recaudados.

La Sala de revisión advirtió que la decisión de la UGPP únicamente se sustentó en el informe presentado por la empresa en mención, pero no valoró otros elementos con los que contaba y que demostraban que la pensionada concurría, de forma permanente, en la

manutención de sus padres y que su fallecimiento tuvo impacto en la satisfacción de las necesidades de aquellos. Por lo tanto, concedió el amparo de los derechos a la seguridad social, vida en condiciones dignas e igualdad de los actores, y le ordenó a la entidad accionada reconocer, liquidar y pagar la sustitución pensional en favor de los accionantes.

3.- Aunque comparto el análisis de la Sala con base en el cual comprobó la violación de los derechos de los actores como consecuencia de la valoración parcial de los elementos de prueba por parte de la UGPP, considero que también era necesario examinar si en el proceso de recolección de pruebas adelantado por la empresa CYZA se transgredió el derecho al debido proceso de los peticionarios por las razones que expondré a continuación.

4.- En primer lugar, la unidad precisó que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contrató a la empresa CYZA como tercero independiente para que efectuara estudios de seguridad de las pruebas aportadas para las reclamaciones de derechos pensionales, adelantara las investigaciones y trabajo de campo, y recaudara los elementos de prueba correspondientes. No obstante, en el trámite de tutela se advirtió que la empresa contratada no se limitó a la recolección de las pruebas sino que su labor también incluyó la valoración de los elementos recaudados, y esta evaluación fue el fundamento de la decisión de la unidad, quien denegó el reconocimiento de la sustitución pensional.

En atención a las actuaciones descritas, a mi juicio, debió establecerse si la valoración de los elementos de prueba por un particular y no por la autoridad administrativa investida de la competencia para el efecto violó el debido proceso de los actores. En términos generales, el problema jurídico también debía analizar si la delegación material de la competencia de valorar las pruebas a un particular desconoció las garantías de juez natural, el derecho de contradicción y el respeto de las formas previstas en el ordenamiento.

5.- En segundo lugar, en el marco del contrato en mención, la empresa CYZA realizó una visita al lugar de residencia de los accionantes y efectuó diversas entrevistas de las que concluyó que la causante brindaba apoyo ocasional a los peticionarios, pero estos no dependían económicamente de aquella. La UGPP, con base en este informe, denegó el

reconocimiento de la sustitución pensional.

Los actores cuestionaron las apreciaciones y conclusiones de la investigación administrativa, pues alegaron que esta no dio cuenta de la totalidad de sus declaraciones y de las manifestaciones de otras personas que se encontraban en su hogar cuando se realizó la visita, y destacaron que los reparos formulados en contra de la forma en la que se recaudaron las pruebas no fueron considerados por la UGPP. Por lo tanto, le correspondía a la Corte evaluar si en el trámite de recolección de los elementos de convicción se violaron los derechos de los accionantes.

Los cuestionamientos planteados por los demandantes le imponían a la Sala ejercer una mayor actividad oficiosa dirigida a establecer cómo se recaudaron las pruebas por parte de la empresa CYZA, determinar si la entidad siguió un protocolo para el efecto, y verificar si en el trámite se garantizó la imparcialidad, la integralidad y la veracidad de las pruebas. En concreto, evaluar cómo la empresa dio cuenta de las declaraciones rendidas por los interesados, esto es, si hizo una transcripción literal de las manifestaciones de los declarantes, las consignó en medios de audio o video, o si fueron alteradas mediante la percepción de quien recaudó los elementos probatorios.

En concordancia con lo expuesto, considero que en el presente caso resultaba necesario evaluar con detalle el trámite de recaudo de las pruebas para establecer si se observaron las garantías del debido proceso de los promotores del amparo.

6.- En tercer lugar, el caso bajo examen permitía fijar pautas generales sobre el respeto de las garantías previstas en el artículo 29 superior cuando particulares, contratados por autoridades administrativas, ejercen competencias que tienen incidencia en los derechos de los asociados. A mi juicio, la Sala debió señalar las condiciones mínimas que deben ser observadas cuando el ejercicio de funciones administrativas por terceros está relacionado con el reconocimiento de una prestación social.

Asimismo, debió evaluarse si las particularidades de los asuntos sometidos al conocimiento de la UGPP exigen la fijación de estándares más estrictos para la protección del debido proceso. Lo anterior si se considera que: (i) la entidad contrató a un particular para el ejercicio de una de sus competencias; (ii) se discuten prestaciones sociales que tienen íntima relación con los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas; y (iii)

quienes intervienen en estos procedimientos suelen ser sujetos de especial protección constitucional.

7.- En síntesis, la Sala omitió evaluar las posibles afectaciones del debido proceso en la fase probatoria de la actuación administrativa de la UGPP y, de esta forma, desconoció que esta etapa tiene un papel determinante en el marco del procedimiento administrativo por su carácter instrumental para la materialización de los derechos[61].

En estos términos quedan expuestas las razones que me llevaron a aclarar el voto con respecto a las consideraciones expuestas en la sentencia de la referencia.

Fecha ut supra,

Magistrada

[1] El presente capítulo resume la narración hecha por las partes, así como otros elementos fácticos y jurídicos obrantes en el expediente, los cuales se consideran relevantes para comprender el caso.

[2] Ver a folio 25 del cuaderno 1.

[3] Ver a folios 2 y 3 del cuaderno 1.

[4] Ver a folio 4 del cuaderno 1.

[5] Ver a folios 5 y 6 del cuaderno 1.

[6] Ver a folio 7 del cuaderno 1.

[7] Ver a folios 8 y 9 del cuaderno 1.

[8] Ver a folio 10 del cuaderno 1.

[9] Ver a folio 11 del cuaderno 1.

[10] Ver a folio 12 del cuaderno 1.

[11] Ver a folios 50 al 52 del cuaderno 1.

[12] Ver a folio 94 del cuaderno 1.

[13] Folios 16 y 17 del cuaderno principal. En el auto de pruebas se ordenó lo siguiente: PRIMERO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a los accionantes Daniel Pérez Mesa y María Dolores Riaño de Pérez que -en el término de tres (3) días contados a partir de la comunicación de este auto- INFORMEN, con destino al expediente de la referencia, lo siguiente:

1. Sobre su situación económica actual, específicamente:

- ¿De qué actividad económica deriva sus ingresos? Si tiene algún tipo de vinculación laboral, indicando el correspondiente empleador. Si su respuesta es afirmativa, señale el monto mensual de sus ingresos.
- Si su anterior respuesta es negativa, indique cuál es la fuente de sus ingresos y de su núcleo familiar.
- Si son dueños de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos.
- Si tienen personas a cargo, indicando quiénes y cuántos.
- Señale la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, educación, vestuario, salud, recreación, etc.) de su núcleo familiar.

Adicionalmente, deberá remitir a esta Corporación la documentación que soporte sus respuestas al presente requerimiento.

[14] Obra a folio 125 del cuaderno principal.

[15] Obra a folios 28 al 42 del cuaderno principal

[16] Escritos recibidos en original y por correo electrónico, obran a folios 43-64 y 65-85 del cuaderno principal.

[17] Escritos recibidos por correo electrónico y en original, obran a folios 86-114 y 115-124 del cuaderno principal.

[18] Ver folio 116 del cuaderno principal.

[19] Según poder que reposa en el expediente, visible a folio 1 del cuaderno 1.

[20] Cfr. SU-337 de 2017. Ver en el mismo sentido, las sentencias SU-310 de 2017, T-315 de 2017, T-294 de 2017, T-281 de 2016, T-060 de 2016, T-546 de 2014, T-073 de 2011 y T-1028 de 2010, entre otras.

[21] Ver, entre otras, sentencias T-119, T-250, T-446, T-548 y T-317 de 2015. Cfr. la Sentencia T-708 de 2017.

[22] Sentencias T-200 de 2011 y T-165 de 2016.

[23] Esta Corporación en su jurisprudencia ha desarrollado el concepto de perjuicio irremediable y ha establecido que para su configuración se requiere la concurrencia de los elementos de gravedad, inminencia, urgencia e impostergabilidad. En cuanto a la gravedad, se ha determinado que esta sucede cuando la vulneración de los derechos fundamentales es mayúscula y ocasiona un menoscabo o detrimento de esa misma proporción; la inminencia ocurre cuando el daño está por suceder en un término de tiempo corto, por lo cual es necesario que el Juez intervenga de inmediato; frente a la urgencia, se ha referido que se identifica con la necesidad apremiante de algo que resulta necesario y sin lo cual se ven amenazadas garantías constitucionales, lo que lleva a que una cosa se ejecute pronto para evitar el daño y, por último, respecto de la impostergabilidad se ha dicho que la misma se determina dependiendo de la urgencia y gravedad de la situación, por tanto si se somete a la persona a agotar los mecanismos ordinarios, los mismos serán ineficaces.

[24] Sentencia T-308 de 2016.

[25] Sentencia T-324 de 2014.

[26] Obran a folios 7 al 12 del cuaderno 1.

[27] Ver a folio 4 del cuaderno 1.

[28] Ver a folio 12 del cuaderno 1.

[29] Reiteración de consideraciones contenidas en la sentencia T-090 de 2016 y T-015 de

2017.

[30] Dichas prestaciones fueron consagradas en los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993.

Estas disposiciones utilizan indistintamente los términos “pensión de sobrevivientes” y “sustitución pensional”, no obstante, existen diferencias entre una y otra figura.

Por tanto, se trata de una prestación económica cuya finalidad se asimila a la de la pensión de sobrevivientes, salvo que, en esta última no se ha consolidado el derecho pensional en favor del afiliado sino que este se encuentra laborando y cotizando al SGSS y fallece, por lo que en este supuesto se torna necesario cumplir un número mínimo de aportes para que puedan acudir sus familiares a solicitar el reconocimiento. Situación que no hace falta en tratándose de sustituciones habida cuenta que el afiliado ya consolidó y le fue reconocida su pensión y, ante su deceso, lo que pretenden los beneficiarios es sustituirlo por cuanto era quien suministraba los recursos financieros para cubrir sus necesidades y, con su muerte, son expuestos a un inminente perjuicio de no contar con la continuidad del pago de la asignación prestacional.

[31] Sentencia C-002 de 1999.

[32] En sentencia C-617 de 2001, la Corte indicó que el numeral 1° del Artículo 46 de la Ley 100 de 1993, con su respectiva modificación, regula la situación que se presenta ante la muerte del pensionado por vejez o invalidez, hipótesis en la cual tiene lugar la subrogación de los miembros del grupo familiar en el pago de la prestación que venía recibiendo su titular, y no la generación de una prestación nueva o diferente. Dijo que es lo que se ha denominado, en sentido estricto, sustitución pensional.

[33] PENSION DE SOBREVIVIENTES - Sentencia C-111 de 2006 declaró inexecutable la expresión “de forma total y absoluta” en relación con la dependencia económica. Ver también la Sentencia C-066 de 2016.

[34] Extracto de la Sentencia C-111 de 2006.

[35] Sentencia T-574 de 2002.

[36] Sentencia T-281 de 2002.

[37] Sentencia T-456 de 2016. En el mismo sentido, ver las Sentencias T-228 de 2012 y T-245 de 2017, entre otras.

[38] “Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Radicación No. 14.455. Sentencia del 26 de septiembre de 2000. Magistrado Ponente: Germán G. Valdés Sánchez.”

[39] Sentencia C-111 de 2006.

[40] Sentencia C-111 de 2006.

[41] Extracto de la Sentencia T-725 de 2017.

[42] Corte Constitucional, Sala Plena. Auto 090 de 2017. “El principio fundante del Estado Social de Derecho implica que su objetivo principal es garantizar la eficacia de los derechos fundamentales. Por consiguiente, no se puede dar prevalencia a los procedimientos, ni a los instrumentos procesales, sobre el derecho sustancial. El acatamiento de este principio “implica que las normas procesales deben interpretarse teleológicamente al servicio del fin sustantivo, sin que ello implique que sean irrelevantes o que deban ser ignoradas, pues (...) ellas constituyen garantía del derecho al debido proceso de las partes, de modo que norma y contenido son inseparables para efectos de hacer efectivo este derecho”.

La primacía de lo sustancial sobre lo formal consagrada en el Artículo 228 de la Carta, se encuentra en armonía con los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales deben garantizarse en sujeción a los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. Igualmente, el artículo 11 del Código General del Proceso, consagra que el juez debe interpretar la ley teniendo en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial”.

[43] En un estudio técnico realizado en el año 2009 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, se contempló la opción de tercerizar servicios con proveedores privados para determinadas operaciones de la entidad, una vez analizada la conveniencia que ello generaba, con base en los siguientes aspectos: “El primero es el riesgo de que el contratista pueda beneficiarse de reducciones en costos que tengan efectos adversos sobre la calidad, y que ambos sean difíciles de especificar en

un contrato. El segundo es la importancia para el Gobierno de las innovaciones en la calidad de/ servicio. El tercero son los incentivos de los empleados públicos para proveer un servicio de calidad. El cuarto es la posibilidad de competencia en el mercado de proveedores” (Estudio Técnico para la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá. 2009). // (...) // Igualmente el Decreto Ley 169 de 2008 por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, contempla en el numeral 15 del literal B del artículo 1° que “la UGPP podrá contratar con terceros las actividades relacionadas con el desarrollo de sus funciones, salvo expresa prohibición constitucional o legal”.

Así, la UGPP adelantó un proceso de Licitación pública bajo el número LP.003-2016, que tuvo como objeto contratar los servicios para “Prestar los servicios de seguridad documental que requieran las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones pensionales dentro del proceso de Normalización de Expedientes, así como frente a los hallazgos internos y externos, conforme a los lineamientos establecidos por la Unidad”, siendo adjudicado mediante Resolución No.1860 del 20 de septiembre de 2016, y cuyo contrato fue suscrito el 27 de septiembre de 2016 con el número 03.342- 2016, e iniciado su ejecución el día 11 de octubre de 2016, con CYZA OUTSOURCING SA y se dio por terminado mediante Resolución 1034 del 27 de julio de 2018.

FUENTE:file:///D:/Usuarios/ANAmv/Downloads/AVISO%20ANGELA%20LILIANA%20FIQUITIVA%20CASTILLAS.pdf y

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProcesoAACS.do?numProcAACS=7338>

[44] Ver a folio 72 del cuaderno principal.

[45] Ver a folios 5 y 6 del cuaderno 1.

[46] Ver a folios 77 y 78 del cuaderno principal.

[47] Ver a folios 75 y 76 del cuaderno principal.

[48] Ver a folio 7 del cuaderno 1.

[49] Ver a folios 8 y 9 del cuaderno 1.

[50] Ver a folio 10 del cuaderno 1.

[51] Ver a folio 72 del cuaderno principal.

[52] Ver a folio 72 y su reverso del cuaderno principal.

[54] Ver a folio 11 del cuaderno 1.

[55] Ver folio 6 del cuaderno 1.

[56] “Por la cual se NIEGA una pensión de sobrevivientes debido al fallecimiento de PÉREZ RIAÑO GLORIA STELLA”.

[57] “Por la cual se resuelve recurso de reposición contra la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018”.

[58] “Por el cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución RDP 012589 del 11 de abril de 2018”.

[59] El artículo 48 de la Constitución Política establece -entre otras cosas- que el derecho a la seguridad social es imprescriptible. Por su parte, el artículo 53 Superior dispone -en relación con las pensiones- que corresponde al Estado la garantía del derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de estas prestaciones. Con base en los anteriores mandatos constitucionales, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el derecho a la pensión es imprescriptible (Sentencias C-230 de 1998, T-485 de 2011 y C-568 de 2016).

Dicho carácter imprescriptible es predicable también respecto de la pensión de sobrevivientes y de la sustitución pensional, de manera tal que una persona que sea beneficiaria de alguna de estas prestaciones no pierde su derecho por no haberlo reclamado en su momento (Sentencias T-231 de 2011 y T-527 de 2014,).

Debe aclararse que, si bien el derecho a la pensión no prescribe, la Corte ha reafirmado que dicha imprescriptibilidad se predica del derecho en sí mismo, más no de las prestaciones periódicas o mesadas que de él se deriven y que no hayan sido cobradas, pues en tal caso,

estas acreencias se encuentran sometidas a la regla general de tres (3) años de prescripción (Sentencias T-527 de 2014 y SU-428 de 2016).

[60] CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO. Prescripción de las Acciones. Artículo 488: “Regla General. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.”

[61] En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

“La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial.” Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.