



Cartagena de Indias D. T. y C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Acción</b>	<b>TUTELA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-002-2021-00138-01</b>
<b>Accionante</b>	<b>MERCEDES ISABEL HERNÁNDEZ VELÁSQUEZ</b> actuando en su calidad de hermana de crianza de la señora <b>MARIA TOVAR RAMOS</b>
<b>Accionado</b>	<b>UGPP</b>
<b>Tema</b>	<i>Procedencia de la acción de tutela de manera transitoria para el reconocimiento de pensión de sobreviviente de hijo invalido.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la impugnación presentada por la accionada UGPP, contra la sentencia de fecha doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado 02 Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales al mínimo vital de la señora María Tovar Ramos, discapacitada y representada por la señora Mercedes Isabel Hernández Velásquez, en consecuencia se dejó sin efectos la Resolución RDP 134323 del 27 de mayo de 2021, por medio de la cual la UGPP negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en favor de la señora María Tovar.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. Pretensiones<sup>1</sup>.

En ejercicio de la acción de tutela, la accionante Mercedes Isabel Hernández Velásquez a través de apoderado y en representación de la señora María Tovar Ramos, quien es discapacitada, elevó las siguientes pretensiones:

*"PRETENSIONES*

*Teniendo en cuenta el principio de favorabilidad, muy respetuosamente solicito al despacho que se ordene a quien corresponda a lo siguiente:*

<sup>1</sup> Fols. 9 – 10 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

*PRIMERO: Que se ordene a quien corresponda a reconocer y pagar la pensión de sobreviviente a la señora MARIA TOVAR RAMOS, declarada discapacitada mentalmente, y representada por su hermana de crianza MERCEDES ISABEL HERNANDEZ VELASQUEZ.*

*SEGUNDO: Que se reconozca la pensión de sobreviviente indexada desde que se hizo exigible la prestación hasta que se verifique el pago.*

*TERCERO: Que se reconozcan y paguen los retroactivos generados desde que se hizo exigible la prestación hasta que se verifique el pago.*

*CUARTO: Que se reconozcan y paguen los intereses moratorios estipulados en el artículo 141 de la ley 100 de 1993.*

*QUINTO: Que se me resuelva de fondo la petición."*

### **3.2 Hechos<sup>2</sup>.**

Como sustento a sus pretensiones, la parte accionante expuso los siguientes argumentos fácticos así:

Manifiesta que, mediante Resolución No. 002997 del 7 de abril de 1994 la Caja de Previsión Nacional, le reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación, al señor Erotides Tovar Herrera, falleciendo este el 20 de junio de 2003, razón por la cual, le fue concedida pensión de sobreviviente a la señora María de los Reyes Ramos de Tovar, mediante Resolución No. 33493 del 24 de octubre de 2005, la cual falleció el 19 de enero de 2019.

Expresa que, en el mes de enero de la presente anualidad, por medio de la persona que la representa, la señora María Tovar Ramos reclamó la pensión de sobreviviente en calidad de hija del señor Erotides Tovar Herrera, y por haber sido calificada con invalidez del 70%, con fecha de estructuración del 05 de octubre de 1954, según certificado de Calificación de Invalidez No. 1512 del 27 de septiembre del 2019, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, en el cual constaba lo siguiente: "*María Tovar Ramos. Paciente femenina de 64 años con retardo mental severo, invidente, con mutismo, con marcha limitante, nunca estudio ni trabajo, requiere calificación para sustitución de pensión depende su familia madre fallecida recientemente está a cargo de cuidadora que le colabore y las realiza en todas sus actividades, dependiente todo el día para asistirle en sus necesidades, no habla, con sifosis marcada a nivel dorsal, y a nivel cervical, no habla solo avisa con balbuceos, y señas para ir al baño o para tomar agua*".

---

<sup>2</sup> Fols. 1 – 3 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

Expone el demandante que, el 19 de abril del presente año, mediante oficio la UGPP informa que la señora María Tovar no tiene facultades para otorgar poder y solicita acta de nombramiento o de posesión de curador, aun cuando por ministerio de la Ley 1696 del 2019, estos procesos están suspendidos.

Finalmente, el 27 de mayo de 2021, por medio de Resolución RDP 013423 con radicado No. SOP202101007326, la entidad accionada negó la pensión de sobreviviente solicitada, basada en que no se allegó la constancia de ejecutoria del dictamen de calificación de invalidez.

Considera la accionante que con esta negativa se están violando los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad social, a la tercera edad y otros derechos conexos.

### **3.3 CONTESTACIÓN.**

#### **3.3.1 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>3</sup>**

En el informe rendido el 1 de julio de la presente anualidad, el apoderado de la parte accionada solicitó que declare improcedente la acción.

Manifiesta el apoderado que, a partir de la fecha en que falleció el señor Erotides Tovar, la accionante bien podía solicitar el reconocimiento de la prestación pensional, sin embargo, fue su madre, la señora María de los Reyes Ramos, quien se presentó a reclamar la prestación de sobreviviente, la cual le fue reconocida mediante Resolución No. 33493 de 2005 y desde ese momento, hasta su muerte, en enero de 2019, estuvo devengando el 100% de la misma. Consideró que, son improcedentes las pretensiones de la señora María Tovar Ramos, pues se estarían efectuando dobles pagos sin lugar a compensación, debido a que la señora María Ramos ya falleció.

Expone que, el 10 de enero de 2021, esto es, 18 años después del fallecimiento del causante, la accionante solicitó el reconocimiento pensional, lo cual fue negado por esta entidad, mediante Resolución RDP 13423, pues no se allegó constancia de ejecutoria del dictamen de calificación de invalidez de la demandante.

Aduce que, verificados los aplicativos de consulta de la UGPP, no se encontraron solicitudes o documentos aportados por la demandante con el fin

<sup>3</sup> Fols. 52 – 72 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

de realizar un nuevo estudio y en consecuencia, que se emita un pronunciamiento distinto a lo ya antes dicho por la entidad accionada. Por las anteriores razones, estima el apoderado que no hay prueba siquiera sumaria donde se demuestre que esta entidad haya vulnerado los derechos fundamentales de la parte demandante.

Advierte que, si en la entidad no reposan los documentos que permitan emitir pronunciamiento respecto a la solicitud de la demandante, se ve imposibilitado dar una respuesta de fondo a la misma. Por tanto, resulta suficiente con presentar la documentación en debida forma, para poder estudiar la solicitud y de encontrar que se cumplen los requisitos, la entidad expedirá el correspondiente acto administrativo.

Además precisó que, la exigencia del dictamen de calificación de invalidez no es un capricho de la Unidad, sino que atiende al mandato normativo establecido por el Sistema General de Pensiones, pues según la Corte, la condición de discapacidad procede cuando la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral es anterior a la fecha de fallecimiento del trabajador. Asimismo la jurisprudencia de dicha Corporación sostiene que los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, son el soporte a partir del cual se generan prestaciones como la pensión de sobreviviente a la que tienen derecho los hijos inválidos del causante.

Considera el apoderado que, el uso de la acción de tutela para discutir los asuntos de que trata la presente demanda desnaturaliza esta acción, ya que esta es una medida de amparo excepcional que debe reunir determinados requisitos para que sea procedente, a su juicio existen mecanismos judiciales ordinarios que se han dispuesto por el legislador, de los cuales no ha hecho uso la accionante para resolver los asuntos sobre los que versa la presente controversia.

Aunado a lo anterior, concluye el togado que la acción no es procedente pues no se cumple con el principio de inmediatez, toda vez que la demandante después de 18 años solicita que se le reconozca la prestación a su favor.

### **3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>4</sup>**

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, en sentencia del doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021), resolvió:

---

<sup>4</sup> Fols., 97 – 116 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

**“RESUELVE:**

Primero.- **AMPARAR** el derecho fundamental al debido proceso, salud vida digna, tercera edad y en especial del derecho al mínimo vital de la señora Maria Tovar Ramos (discapacitada) representada por Mercedes Isabel Hernández Velásquez, de acuerdo a la parte motiva de este fallo.

Segundo.- **DEJAR** sin efectos la Resolución RDP 134323 de 27 de mayo de 2021, mediante la cual la UGPP negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Maria Tovar Ramos (discapacitada).

Tercero.- **ORDENAR** al director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- que, en el término de diez (10) días siguientes a partir de la notificación de esta providencia proceda a reconocer, liquidar y pagar la pensión de sobrevivientes a la que tiene derecho la señora Maria Tovar Ramos, en calidad de hija en condición de discapacidad de Erotides Tovar Herrera, desde el momento en que esta última adquirió el derecho reclamado de acuerdo con la ley.

Cuarto.- **NOTIFICAR** la anterior decisión a las partes por el medio más expedito, a fin de que tengan conocimiento de lo decidido y aseguren su cumplimiento.

Quinto.- **EJECUTORIADA** la presente providencia, si no fuere oportunamente impugnada, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.”

El A-quo estimó que, los requisitos exigidos por la jurisprudencia Constitucional para la procedencia de la acción de tutela en estos casos se encuentran satisfechos, así como los requisitos legales para acceder a la pensión de sobrevivientes respecto de los hijos inválidos.

Indicó que, en el caso concreto se encontraban demostrados los requisitos para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes como son: (i) el Registro civil de nacimiento de la señora María Tovar Ramos, con lo que se demuestra el parentesco y la relación consanguínea con sus padres Erotides Tovar Herrera y María de los Reyes Ramos de Tovar, de quienes adicionalmente se arrió registro civil de defunción; (ii) dictamen de pérdida de capacidad laboral N°1043974360-1512 de fecha 28 de agosto de 2019 donde se determinó un porcentaje de 70% -Diagnóstico: Retraso Mental Grave: deterioro del comportamiento de grado no especificado. Origen: Enfermedad común-; (iii) del grado de invalidez de la señora María Tovar Ramos se concluye la dependencia económica que siempre tuvo respecto de sus padres, situación que lo corrobora las declaraciones extra juicio aportadas.

Expuso que, la UGPP negó el reconocimiento pensional, basado en que la accionante no allegó constancia de la ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral, aun cuando este no es un requisito para acceder a esta



13-001-33-33-002-2021-00138-01

prestación, por lo tanto, para una persona en condiciones de discapacidad evidentes, este tipo de exigencias se convierten en una barrera desproporcionada, sobre todo cuando la firmeza de dicho dictamen no es lo que se discute, pues la actora que es la interesada, no objetó el mismo.

Advirtió el juez de primera instancia que, la entidad accionada no desvirtuó la afirmación realizada por la cuidadora de la señora María Tovar, en la que aseguró no tener forma sustentarse y que sobrevive por las ayudas de terceros.

En consecuencia, ordenó el reconocimiento, liquidación y pago de la pensión de sobrevivientes a la señora María Tovar Ramos, en calidad de hija en condición de discapacidad de Erotides Tovar Herrera, desde el momento en que esta última adquirió el derecho reclamado de acuerdo con la ley.

### **3.5. IMPUGNACIÓN<sup>5</sup>**

El apoderado de la entidad accionada manifestó como motivos de inconformidad que, si bien es cierto que existe un dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora María Tovar, de este no se allegó constancia de ejecutoria de dicho dictamen, el cual es un requisito que permite constatar que no existan variaciones en la calificación, pues es obligación de la UGPP vigilar que todas las prestaciones reconocidas cumplan con los requisitos exigidos por la normatividad, ya que esta entidad debe actuar dentro de un marco normativo regulado por Sistema General de Pensiones puesto que de no ser así, puede verse incurso en conductas penales, administrativas y disciplinarias; dado que no solo se le debe cumplir a los ciudadanos, sino también a los diversos entes de control que vigilan la entidad.

Estima que, exigir el cumplimiento de los requisitos indicados por la normativa y jurisprudencia, no puede ser tenido como una barrera desproporcionada y por tanto, no se puede acceder a la pretensión de quien acciona y otorgarle un reconocimiento pensional. Exigir el cumplimiento de los requisitos a unos y a otros no, sería violar el derecho a la igualdad de los beneficiarios.

Por otra parte, expone el apoderado que, al reconocer la pensión de sobreviviente tal como se ordenó en la sentencia, esto es, desde el día siguiente de la muerte del causante, se estaría incurriendo en doble pago sin lugar a compensación, afectando de forma grave las arcas del Estado, pues los dineros con los cuales se pagan las pensiones administradas por la nómina de pensionados de la UGPP, son con cargo a la cuenta del Fondo de Pensiones

<sup>5</sup> Fols. 122 – 148 Exp. Digital.

13-001-33-33-002-2021-00138-01

Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), lo cual se traduciría en una afectación a la sostenibilidad del sistema pensional. Es por esto que, con el fin de que se mantenga dicha sostenibilidad, la Unidad debe iniciar acciones necesarias para que se suspenda el pago de las prestaciones reconocidas que contraríen el ordenamiento jurídico pensional. Al hacer el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, en los términos previstos, a la señora María Tovar, se iría en contra del principio de sostenibilidad financiera, así como de los principios de la seguridad social, entre ellos, el de universalidad, eficiencia y solidaridad.

Por lo anterior, precisó que de hacerse el reconocimiento de la prestación, debe realizarse a partir del día siguiente del fallecimiento de la señora María de los Reyes Ramos de Tovar y no desde el día siguiente del fallecimiento del señor Erotides Tovar.

Ahora bien, respecto a la orden impartida por el Juez de primera instancia sobre el término de 10 días para reconocer, liquidar y pagar la prestación a la accionante, estima que es muy corto para realizar todo el procedimiento administrativo al interior de la Unidad. Señaló que entre las funciones otorgadas por la ley a la UGPP está el reconocimiento de las prestaciones sociales mediante actos administrativos, realizar la notificación, la liquidación correspondiente y el reporte al Consorcio FOPEP, quien es la entidad encargada de realizar los pagos de las prestaciones, de acuerdo a sus competencias y al calendario fijado por este mismo.

Así las cosas, la UGPP al no ser la entidad encargada de realizar los pagos, debe acogerse a los cronogramas establecidos por el FOPEP. Es por esto que el término de 10 días para cumplir con la orden judicial resulta poco, pues se debe preferir acto administrativo donde se reconozca la prestación, se debe notificar, realizar la liquidación, aprobación y reporte al FOPEP para que realice la inclusión en nómina de pensionados.

Por otro lado, examinando las pruebas obrantes en el expediente, concluyó que no está demostrado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para que la señora María Tovar sea beneficiaria de la pensión de sobreviviente del causante, por esta razón, según considera el apoderado de la parte demandada, la tutela es improcedente debido a que sin cumplir los requisitos exigidos por la normativa y la jurisprudencia, el accionante no puede pretender obtener un reconocimiento pensional.

Añade que, la acción de tutela no es la vía adecuada para obtener el reconocimiento de pensiones, debido a que existen otros mecanismos en el



13-001-33-33-002-2021-00138-01

ordenamiento jurídico para reclamar estas prestaciones, de los cuales el accionante no ha hecho uso en su totalidad.

También expone que, la acción de tutela tiene particularidades esenciales entre las que se encuentra la subsidiaridad, ya que la acción solo es procedente cuando no hay otro medio de defensa judicial, sin embargo, esta particularidad no se hace necesaria cuando se busque evitar un perjuicio irremediable, el cual debe ser probado al menos de manera sumaria. Aduce el apoderado que en el presente caso no se demuestra el perjuicio irremediable para que la acción resulte procedente.

Por todo lo anteriormente argumentado, el apoderado de la entidad demandada solicita revocar el fallo impugnado y que se declare la improcedencia de la acción; de no ser posible revocar el fallo, solicita modificar la orden indicando que el reconocimiento de la prestación debe realizarse a partir del día siguiente del fallecimiento de la señora María de los Reyes Ramos de Tovar y conceder un término más prudencial para dar cumplimiento al fallo.

Solicita también que se vincule a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar para que allegue la constancia de ejecutoria del dictamen de calificación de invalidez de la demandante.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.**

Por auto de fecha quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021)<sup>6</sup>, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación interpuesta por la entidad accionada contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)<sup>7</sup>, por lo que se dispuso su admisión por proveído veintidós (22) de julio de la presente anualidad<sup>8</sup>.

### **IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.**

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

<sup>6</sup> Fols. 161 Exp. Digital.

<sup>7</sup> Fol. 164 Exp. Digital.

<sup>8</sup> Fol. 165 – 166 Exp. Digital.

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1 Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **5.2 Problema jurídico**

De conformidad con los argumentos de la impugnación presentada, considera la Sala que el problema jurídico a resolver en el asunto estudiado, se circunscribe a determinar si:

*¿Es procedente la acción de tutela para exigir el reconocimiento de la pensión de sobreviviente?*

*¿La UGPP vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, a la seguridad social, a la tercera edad y otros derechos conexos de la señora María Tovar Ramos, al negarle el reconocimiento de la pensión de sobreviviente de quien fuera su padre y causante de la prestación pensional?*

### **5.3 Tesis de la Sala**

La Sala, modificará el ordinal tercero de la sentencia de primera instancia, en el sentido de establecer que el amparó del derecho de la actora al reconocimiento de la pensión de sobreviviente será de manera transitoria, adicionalmente, se modificará el término para que se realice el reporte y el pago de acuerdo al calendario establecido por el FOPEP, todo esto en virtud de que sí existió una vulneración a los derechos fundamentales de la accionante por la negativa de la UGPP a reconocer la prestación aun cuando ésta acreditaba todos los requisitos exigidos por la ley. Asimismo, reconocerá la prescripción sobre las mesadas causadas antes del 10 de febrero de 2018 y ordenará que el pago de las exigibles deberá ser actualizado a valor presente.

### **5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Para resolver el problema jurídico planteado abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Procedibilidad de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de pensiones a sujetos

13-001-33-33-002-2021-00138-01

de especial protección constitucional; (iii) De la pensión de sobreviviente; y (iv) Caso concreto.

#### **5.4.1 Generalidades de la acción de tutela.**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

#### **5.4.2. Procedibilidad de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de pensiones a sujetos de especial protección constitucional**

Conforme lo establece el artículo 86 de la Constitución Política, en principio la acción de tutela resulta improcedente para solicitar el reconocimiento de



13-001-33-33-002-2021-00138-01

prestaciones pensionales en consideración a que existen en la jurisdicción ordinaria y en la administrativa, mecanismos idóneos para reclamar la garantía de estos derechos. No obstante, se ha establecido que de manera excepcional, este dispositivo constitucional procede como mecanismo principal, cuando las herramientas de defensa judicial ordinarias resultan ineficaces para lograr la garantía de los derechos fundamentales que se reclaman o como mecanismo transitorio, para impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Cuando la acción de tutela se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable debe acreditarse los siguientes requisitos: “ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; ser urgente, lo que significa que implique la adopción de medidas prontas o inmediatas para conjurar la amenaza; ser impostergable, es decir, se debe acreditar la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y necesario para la protección de los derechos fundamentales?”

En lo atinente a la protección constitucional que se debe brindar a los sujetos de especial protección constitucional la Corte Constitucional ha señalado que esa condición “refuerza la necesidad de conceder la protección invocada de manera definitiva y de ordenar las medidas requeridas para la efectividad del derecho<sup>10</sup>”. Es por ello, que respecto de quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta, debido a su edad, estado de salud, entre otras, es posible “presumir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos<sup>11</sup>” para reclamar el reconocimiento de una prestación pensional.

Bajo lo expuesto, ha establecido la Corte Constitucional que es posible concluir que las personas que alcanzan la tercera edad (más de 60 años de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 1276 de 2009) o se encuentran en situación de discapacidad, son sujetos de especial protección constitucional y por lo tanto, se habilita la acción de tutela como mecanismo principal o transitorio para reclamar el reconocimiento de la pensión de invalidez. Ello, obedece a que resultaría desproporcionado exigirles, que acudan a la jurisdicción ordinaria para reclamar el reconocimiento y pago de una prestación pensional, ya que debido a la prolongada duración de estos procesos, la decisión que se adopte de manera definitiva en sede judicial sería inocua<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Sentencia T-018 de 2014.

<sup>10</sup> Sentencia T-414 de 2009.

<sup>11</sup> T-651 de 2009.

<sup>12</sup> En igual sentido ver las sentencias T-344 de 2011, T-159 de 2010, T-983 de 2007, T-573 de 2002.



### 5.4.3. De la pensión de sobreviviente

La pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional tienen como propósito salvaguardar a la familia que dependía económicamente del pensionado o afiliado y que como resultado de su muerte se ven desprotegidos. Sobre este tema, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 12 de abril de 2018 reiteró que el Sistema General de Seguridad Social prevé diferentes prestaciones económicas para atender la contingencia derivada de la muerte, entre ellas, la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional *“como mecanismos de protección a la familia como núcleo básico de la sociedad, con el propósito de suplir la ausencia repentina del apoyo económico que brindaba una persona a su grupo familiar y por ende, evitar que su deceso se traduzca en un cambio sustancial de las condiciones mínimas de subsistencia de quienes se beneficiaban de sus ingresos. Es decir, que su reconocimiento se fundamenta en normas de carácter público y constituye un desarrollo del principio de solidaridad”*<sup>13</sup>.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993 en el Capítulo IV regula la pensión de sobrevivientes previendo en los artículos 46 y 47 lo siguiente:

*“ARTÍCULO 46. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:*

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

*2. Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:*

**ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES.** *<Expresiones "compañera o compañero permanente" y "compañero o compañera permanente" en CONDICIONALMENTE exequibles> <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:*

*a) En forma vitalicia, **el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite** a la fecha del fallecimiento del causante, **tenga 30 o más años de edad (...).***

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

*c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales,*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Unificación por importancia jurídica, actora: Pastora Ochoa Osorio, demandado: Ministerio de Defensa – Policía Nacional, sentencia del 12 de abril de 2018, proceso con radicado 81001-23-33-000-2014-00012-01 (1321-2015).



13-001-33-33-002-2021-00138-01

*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) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este;*

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

A este respecto se precisa que a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993 se reemplazó la noción de sustitución pensional por la figura de la pensión de sobrevivientes, la cual “*se obtiene no solamente en el caso del fallecimiento del pensionado sino también en el evento en que el causante que fallezca hubiera cotizado al sistema por lo menos veintiséis (26) semanas, en ése momento, o habiendo dejado de cotizar, efectuara aportes por veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior*”<sup>15</sup>.

En el caso de los hijos en situación de discapacidad a que hace referencia el literal b) del artículo 47 *ibídem*, debe precisarse que el artículo 14 del Decreto 1889 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993, estableció que “*el estado de invalidez del beneficiario de una pensión de sobreviviente se califica de conformidad con lo previsto en el Decreto 1346 de 1994*”. En tal sentido, revisado el citado Decreto 1346 de 1994 se observa que su artículo 3 le atribuyó a las Juntas Regionales, en primera instancia, y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en segunda instancia, la competencia para determinar el origen y estado de la invalidez, entre otros, de los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes.

El Decreto 1346 de 1994 en la actualidad se encuentra derogado, por lo que la norma que rige la materia es el artículo 61 del Decreto 1352 de 2013; sin embargo, la competencia para establecer el estado de invalidez sigue correspondiendo, en primera instancia a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y, en segunda instancia a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

En este orden de ideas, se precisa que los requisitos para que los hijos en condición de discapacidad sean beneficiarios de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes son i) el parentesco en primer grado de

<sup>14</sup> **LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 38. ESTADO DE INVALIDEZ.** Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 8 de marzo de 2018, proceso con radicado 08001-23-33-000-2013-90365-01.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

consanguinidad con el causante, ii) el estado de invalidez del hijo y iii) la dependencia económica<sup>16</sup>.

#### **5.4.4. Imprescriptibilidad de los derechos pensionales y prescripción de las mesadas pensionales. Reiteración de jurisprudencia<sup>17</sup>.**

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

*Sin embargo, aunque el derecho a la pensión no prescribe, esta característica no cubre las prestaciones periódicas derivadas de esta y que teniendo el derecho no fueron cobradas, pues en esos casos, esos dineros se encuentran sometidos a la regla general de prescripción de tres (3) años de acuerdo con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.*

*Frente a esto, la Corte indicó que “la certeza del derecho es el momento a partir del cual se debe determinar el término de prescripción. Ello se encuentra en concordancia con el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo que señala que ‘Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, **que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible** (...)’*

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

## **5.5 CASO CONCRETO.**

### **5.5.1 Hechos Relevantes Probados.**

- Dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora María Tovar Ramos<sup>18</sup>.
- Notificación personal del Dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora María Tovar Ramos<sup>19</sup>.
- Formulario de solicitudes prestacionales a la UGPP diligenciado<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. César Palomino Cortés, proceso con radicado 76001-23-31-000-2007-00980-01 (1888-07)

<sup>17</sup> Sentencia T-001/2020

<sup>18</sup> Fols. 15 – 18 Exp. Digital.

<sup>19</sup> Fol. 19 Exp. Digital.

<sup>20</sup> Fols. 20 – 22 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

- Registro Civil de Nacimiento de la señora María Tovar Ramos<sup>21</sup>.
- Registro Civil de Defunción del señor Erotides Tovar Herrera<sup>22</sup>.
- Registro Civil de Defunción de la señora María de los Reyes Ramos Tovar<sup>23</sup>.
- Declaración extrajudicial de las señoras María Velisa Naranjo y Gladis del Carmen Herrera<sup>24</sup>
- Declaración extraprocesal de la señora Mercedes Isabel Hernández.<sup>25</sup>
- Resolución No. RDP013423 del 27 de mayo de 2021, mediante la cual se niega la pensión de sobrevivientes a la señora María Tovar Ramos<sup>26</sup>

## **5.5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

### **5.5.2.1 Cuestión previa: Legitimación por activa**

Este enunciado constitucional se concreta en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. Allí se evidencia que la acción de tutela puede ser instaurada por (i) la persona, natural o jurídica, que considere vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) la interposición de acción de tutela a través de apoderado judicial, caso en el cual debe aportarse el poder especial; (iii) a través del Defensor del Pueblo o de las Personerías Municipales; y, (iv) a través de la agencia oficiosa.

En la agencia oficiosa, el inciso 2 del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 sostiene que “*se pueden agenciar los derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando esto ocurra, deberá manifestarse en la solicitud*”. Esta figura, conforme con la jurisprudencia constitucional, se fundamenta en el principio de solidaridad, eficacia de los derechos fundamentales y el acceso a la administración de justicia. Asimismo, tiene como objetivo proteger a las personas por encima de los requisitos procesales, en especial cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad, tales como lo son los niños, los adultos mayores o las personas en condición de habitanza de calle.

---

<sup>21</sup> Fol. 23 Exp. Digital.

<sup>22</sup> Fol. 30 Exp. Digital.

<sup>23</sup> Fol. 24 Exp. Digital.

<sup>24</sup> Fols. 27 – 28 Exp. Digital

<sup>25</sup> Fol. 35 Exp. Digital.

<sup>26</sup> Fols. 75 - 78 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

Conforme la norma citada, la jurisprudencia ha exigido el cumplimiento de los siguientes requisitos para la procedencia de la agencia oficiosa en la acción de tutela, a saber: (i) la manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal<sup>27</sup>; (ii) la circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela -explícita o implícitamente-, de que el titular del derecho no está en condiciones para promover su propia defensa<sup>28</sup>; (iii) la ratificación oportuna por parte del agenciado de los hechos y las pretensiones consignadas en el escrito de tutela por el agente, siempre que ello resulte posible<sup>29</sup>; y, (iv) la existencia de la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos<sup>30</sup>. En este escenario del caso concreto, la Sala evidencia que el presente caso se satisface el requisito de legitimación por activa a través de la agencia oficiosa.

En primer lugar, en el escrito de tutela, la señora Mercedes Hernández, si bien no expresa que actúa en calidad de agente oficiosa, si manifiesta que lo hace en representación de su hermana María Tovar Ramos. En segundo momento, la señora Tovar Ramos tiene de 66 años de edad<sup>31</sup>; es inválida desde su nacimiento conforme al dictamen de pérdida de capacidad allegado; no cuenta con recursos económicos y tampoco familiares cercanos que la apoyen económicamente, salvo su hermana de crianza; por estas razones, se constata que se encuentra en condiciones de exigir sus derechos a nombre propio.

Finalmente, en tercer lugar, la Sala constata que, aun cuando no hay una aceptación de la representación por parte de María Tovar Ramos, de sus condiciones particulares de salud física y mental conllevan a sostener que no está en la posibilidad de realizar dicha aceptación ante el juez para permitir que se agencie la protección de sus derechos.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-995 de 2008.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-995 de 2008.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-995 de 2008. Al respecto, véase la sentencia T-531 de 2002. En dicha providencia se señaló lo siguiente: "el requisito de ratificación se introduce de una manera incipiente pero determinante en la sentencia T-044 de 1996. En ese caso no se concede la tutela pretendida por un falso agente debido a que la agenciada no ratificó ni los hechos ni las pretensiones de la acción incoada. En la sentencia T-277 de 1997 el agente oficioso esposo de la titular del derecho a la salud, interpone una acción de tutela con el fin de que se ordenara una intervención quirúrgica, la titular con posterioridad se dirigió al juzgado y ratificó los hechos y las pretensiones, por lo cual la Corte consideró que se configuraba en el caso la legitimación en la causa, por consiguiente, consideró procedente entrar al examen de fondo sobre los hechos (...)". En todo caso, la Corte debe evaluar la situación fáctica que impide que el titular de los derechos fundamentales no pueda ejercer de manera autónoma su correspondiente defensa.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-995 de 2008.

<sup>31</sup> Fol. 23



13-001-33-33-002-2021-00138-01

Pasa entonces la Sala, a estudiar la procedencia de la acción de tutela para el asunto en comento:

La Corte Constitucional en casos similares al de la señora María Tovar Ramos, ha previsto un conjunto de sub-reglas las cuales determinan la procedencia de la acción de tutela:

*“(i) su falta de reconocimiento y pago ha generado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular de su derecho al mínimo vital;*

*(ii) se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos; y*

*(iii) aparece acreditado –siquiera sumariamente– las razones por las cuales el medio 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. En todo caso, cuando el amparo se solicita por un sujeto de especial protección constitucional (persona de la tercera edad, madre o padre cabeza de familia, persona en situación de discapacidad), el juicio de procedencia de la acción de tutela debe hacerse menos riguroso.*

*A los requisitos previamente expuestos, la Corte ha adicionado*

*(iv) la necesidad de acreditar en el trámite de la acción de tutela –por lo menos sumariamente– que se cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada.”<sup>32</sup>*

- **La falta de reconocimiento y pago ha generado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular de su derecho al mínimo vital:**

Observa la Sala que, tal como consta en la declaración extrajudicial realizada por la señora Mercedes Isabel Hernández<sup>33</sup>, cuidadora de la señora María Tovar Ramos, que ésta última carece de recursos económicos para solventar una subsistencia digna, dado que, por su condición, nunca ha laboró y durante toda su existencia dependió de su padre y madre, fallecidos en el año 2003 y 2019 respectivamente. Por tal razón, actualmente no cuenta con posibilidades de satisfacer sus necesidades más elementales, tales como alimentación, vestuario, salud, etc., y depende únicamente de lo que su cuidadora, la señora Mercedes Hernández, para conseguir para su sustento.

<sup>32</sup> Sentencia T-281 de 2016.

<sup>33</sup> Fol. 35



13-001-33-33-002-2021-00138-01

- **Se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos:**

Se encuentra que, la accionante mediante la solicitud No. SOP202101007326<sup>34</sup>, solicitó a la UGPP, que se reconociera el derecho a la pensión de sobreviviente generada con ocasión a la muerte de su padre, el señor Erotides Tovar, pero esta fue negada por la entidad mediante Resolución No. RDP013423 del 27 de mayo del 2021<sup>35</sup>, pues según la Unidad, no se allegó constancia de la ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 1043974360 - 1512, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar.

- **Aparece acreditado –siquiera sumariamente– las razones por las cuales el medio 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:**

Frente a este requisito estima la Sala que, la condición de discapacidad de la señora María Tovar Ramos calificada en un 70% por parte de la Junta Regional de Calificación de Bolívar, consistente en retardo mental severo, invidente, con mutismo, con marcha limitante, con sifosis marcada a nivel dorsal, y a nivel cervical, no habla y solo puede solicitar asistencia para tomar agua o ir al baño mediante balbuceos y señas, no le permite valerse por si misma, además al ser adulta mayor, hace notoria su condición de sujeto de especial protección constitucional. Con relación a los sujetos de especial protección constitucional, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“De lo anterior se evidencia que las categorías de vulnerabilidad que comprende el concepto de sujeto de especial protección constitucional no son acumulativas -p.j. personas de tercera edad con alguna discapacidad y en condición de habitanza de calle-, sino que son una perspectiva obligatoria de reconocimiento por parte de los jueces constitucionales para determinar ante qué persona se está discutiendo la vulneración de los derechos fundamentales. En ese sentido, todos los sujetos de especial protección constitucional merecen el mismo reconocimiento, empero, su única diferencia radica en la identificación de las distintas circunstancias que someten a estos sujetos a condiciones de vulnerabilidad y, por tanto, las particulares formas de brindar protección por parte del Estado, la sociedad y la familia..”<sup>36</sup>*

- **La necesidad de acreditar en el trámite de la acción de tutela –por lo menos sumariamente– que se cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada:**

<sup>34</sup> Fols. 20-22

<sup>35</sup> Fols. 75 - 78 Exp. Digital

<sup>36</sup> Sentencia T-392-2020

En reiteradas ocasiones la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha puntualizado sobre los requisitos que de la ley se derivan y que deben acreditarse cuando se pretenda el reconocimiento de esta prestación. A saber:

- **Parentesco:**

Observa la Sala que, este requisito se encuentra probado con el registro civil de nacimiento de la señora María Tovar Ramos<sup>37</sup>, que al ser un documento que goza de presunción de autenticidad, se considera prueba idónea para acreditar la relación de parentesco en calidad de hija de los señores Erotides Tovar Herrera y María de los Reyes Ramos de Tovar.

- **Estado de invalidez:**

Estima esta Corporación que, este requisito se encuentra probado con el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 1043974360 – 1512 del 28 de agosto del 2019<sup>38</sup>, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, en el cual se acreditó una pérdida de capacidad laboral de la accionante del 70%, de origen no profesional y con fecha de estructuración del 05 de octubre de 1954, es decir, desde su nacimiento<sup>39</sup>.

- **Dependencia Económica del causante:**

Al respecto encuentra este Despacho que, obra en el expediente evidencia suficiente que permite inferir que este requisito se encuentra probado y que por consiguiente sus padres fueron quienes le proveyeron lo necesario para su congrua subsistencia. En primer lugar, tal como lo informa el dictamen expedido por la Junta Regional y en el cual fue calificada con un 70% de pérdida de capacidad laboral, la señora María Tovar padece de retardo mental severo, invidente, con mutismo, con marcha limitante, con sifosis marcada a nivel dorsal, y a nivel cervical, no habla y solo puede solicitar asistencia para tomar agua o ir al baño mediante balbuceos y señas, lo que a su vez conllevó a una dependencia severa en actividades de la vida diaria, no pudiendo satisfacer por sí misma sus necesidades básicas.

En segundo lugar, por medio de declaración extraprocesal, la señora Mercedes Hernández manifiesta que, la señora María Tovar dependía de sus padres quienes sufragaban todas sus necesidades pues por su condición, esta nunca

<sup>37</sup> Fol. 23 Exp. Digital.

<sup>38</sup> Fols. 15 – 18 Exp. Digital.

<sup>39</sup> Fol. 23 y 25 Exp. Digital.



13-001-33-33-002-2021-00138-01

ha trabajado, ratificada con las declaraciones extrajudiciales de las señoras María Velisa Naranjo y Gladis del Carmen Herrera<sup>40</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, estima la Sala que se encuentra acreditados los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que excepcionalmente la acción de tutela proceda para el reconocimiento de la pensión de sobreviviente a hijo en condición de invalidez. Del mismo modo, se encuentran acreditados los requisitos exigidos para que la señora María Tovar Ramos, en situación de discapacidad, sea beneficiaria de la pensión de sobreviviente generada con ocasión al fallecimiento de su padre.

Por otro lado, observa esta Corporación que la decisión de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social-UGPP, de negar el reconocimiento de la prestación bajo el argumento de que no se allegó constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral, es injustificada y por ende vulnera los derechos fundamentales alegados por la accionante, pues según la sentencia T- 281 de 2016 de la Corte Constitucional:

*“(...) los únicos documentos que se pueden exigir para reconocer una pensión de sobrevivientes cuando el beneficiario del causante es un hijo en situación de discapacidad, son aquellos que sean idóneos y necesarios para: (i) acreditar la relación filial; (ii) probar que el hijo se encuentra en situación de invalidez y que la misma hubiese generado pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%; (iii) demostrar la dependencia económica frente al causante.”*

Adicionalmente en reciente pronunciamiento, la Corte Constitucional<sup>41</sup>, destacó las siguientes reglas jurisprudenciales sobre la materia, a saber:

- i) Las normas que reglamentan los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional deben ser leídas a partir del principio de libertad probatoria que rige el debido proceso administrativo;*
- ii) Aun cuando la norma establece que una persona es “invalida” al tener un resultado superior al 50% de pérdida de capacidad laboral, esto no obsta para que se admitan otras pruebas diferentes que demuestren la pérdida de capacidad laboral y que la fecha de estructuración es anterior al fallecimiento del causante;*
- iii) Las entidades encargadas del reconocimiento de los derechos pensionales no deben exigir requisitos adicionales a los establecidos en la ley para acceder a dichas prestaciones. Lo contrario implicaría una vulneración al debido proceso y un desplazamiento de la actividad del legislador;*
- iv) Es inconstitucional exigir a los solicitantes que aporten pruebas que no guarden una estrecha relación de necesidad para demostrar los requisitos exigidos por la Ley para ser beneficiario de los derechos pensionales;*

<sup>40</sup> Fols. 27 – 28 Exp. Digital

<sup>41</sup> Sentencia T-392/2020



13-001-33-33-002-2021-00138-01

- v) *Las personas pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los derechos pensionales en un marco de libertad probatoria. En ese sentido, no existe la tarifa legal para probar los requisitos para acceder a estas prestaciones sociales pensionales y, por tal motivo, puede acreditarse dichos requisitos con las pruebas pertinentes y conducentes para tal fin.*

Adicionalmente, la UGPP, quería tener certeza de la ejecutoria del dictamen pericial ha podido oficiar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar y solicitarlo, con las facultades oficiosas que citan en la resolución que le negó el derecho a la accionante.

En virtud de las anteriores consideraciones, la Sala modificará la sentencia de primera instancia, en el sentido de conceder el amparo transitorio de los derechos solicitados por la agente oficioso de la accionante, a efectos de que se respeten sus condiciones de vida digna mientras la tutelante hace uso de los medios ordinarios de defensa judicial, como es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta la especial situación de la actora, demanda que deberá presentar dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de este fallo, so pena de que los derechos aquí reconocidos pierdan vigencia.

Esa transitoriedad le asegura una existencia digna mientras impetra y se decide el proceso contencioso administrativo, que como se indicó, puede tardar un buen tiempo en resolverse, con clara incidencia sobre los derechos de la accionante.

Estima la Sala que en las deplorables circunstancias en que se encuentra la señora María Tovar, estas no le permiten esperar el resultado de la vía ordinaria, no solo por la situación económica particular que atraviesa, sino porque a raíz de esas mismas condiciones, puede no estar en capacidad de soportar las cargas y tiempos que conllevan el adelantamiento de un proceso ordinario, situaciones estas que llevan a la Sala a la convicción de que en este asunto, en principio, procede la tutela como mecanismo transitorio. En vista de lo anterior, la Sala encuentra procedente el amparo en forma transitoria, teniendo en cuenta la condición de sujeto de especial protección constitucional de la señora María Tovar Ramos.

En cuanto al argumento de que el reconocimiento se efectuó a partir de la muerte de la madre señora María de los Reyes Ramos, la misma no es posible, debido a que, en caso similar, la Corte Constitucional<sup>42</sup> manifestó lo siguiente:

---

<sup>42</sup> Sentencia T- 001/2020



13-001-33-33-002-2021-00138-01

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

Como se indicó en la parte considerativa de la presente providencia, la seguridad social y, en específico, los derechos pensionales, son irrenunciables e imprescriptibles lo que no puede estar supeditado a un plazo determinado para su reclamación como lo quiere plantear en este caso la UGPP. Es claro que el derecho no se extingue con el paso del tiempo, sin embargo es cierto que el señor Gama Piña falleció hace más de 40 años.

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

De lo anterior se desprende que el pago que deba realizar la UGPP, de las mesadas pensionales deberá aplicar la prescripción de las mesadas anteriores a los tres años de la fecha en que se presentó la solicitud, es decir, desde el año 10 de febrero de 2018 que según el informe rendido por la accionada fue el 10 de febrero de 2021<sup>43</sup>; sin embargo, el pago del retroactivo de las mesadas pensionales deberá ser discutido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Respecto al término establecido por el juez de primera instancia para el cumplimiento de la sentencia, el mismo también será modificado ordenándose que en los 10 días siguientes a partir de la notificación de esta providencia, la UGPP realice lo concerniente a la expedición del acto administrativo mediante el cual reconoce la prestación en favor de la accionante, realice los trámites de notificación y la liquidación correspondiente y se realice, dentro de la vigencia siguiente, el reporte al FOPEP para que este realice el pago de acuerdo al calendario de pagos que este mismo fijó.

Por lo antes manifestado, encuentra esta Sala que la sentencia impugnada deberá ser modificada por las razones anteriormente expuestas.

<sup>43</sup> Folio 54



## VI.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

### FALLA:

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral TERCERO de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, el cual quedará así:

*“TERCERO: ORDENAR al director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- que, en el término de diez (10) días siguientes a partir de la notificación de esta providencia proceda a realizar la expedición del acto administrativo mediante el cual se reconoce la prestación en favor de la accionante de manera transitoria, realice los tramites de notificación y la liquidación correspondiente y se realice, dentro de la vigencia siguiente, el reporte al FOPEP para que este realice el pago a la que tiene derecho la señora María Tovar Ramos, en calidad de hija en condición de discapacidad de Erotides Tovar Herrera de acuerdo al calendario de pagos que este mismo fijó, desde el momento en que esta última adquirió el derecho reclamado de acuerdo con la ley.*

*El pago de las mesadas será desde 10 de febrero de 2018, por haber operado la prescripción sobre las anteriores; sin embargo, el pago del retroactivo de las mesadas pensionales deberá ser discutido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

**SEGUNDO:** Esta tutela perderá vigencia, sino se presenta el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de este fallo.

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia de primera instancia.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** las partes y al Juzgado de primera instancia, en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**QUINTO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.042 de la fecha.*

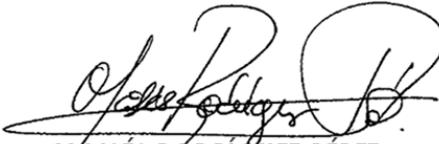


**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SENTENCIA No.048/2021**  
**SALA DE DECISIÓN No. 004**

**SIGCMA**

13-001-33-33-002-2021-00138-01

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ