



Sentencia T-553/17

Expediente T-6.133.899

Demandante: Inés Herrera de Villa

Demandado: Unidad Administrativa de
Gestión Pensional y Aportes Parafiscales
de la Protección Social - UGPP

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá DC, veintinueve (29) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Iván Humberto Escrucería Mayolo (e.) y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de la decisión judicial proferida por el Tribunal Superior de Armenia, Sala Penal, que confirmó la dictada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Armenia, dentro del expediente T-6.133.899.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Cinco por medio de Auto del 15 de mayo de 2017 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

La señora Inés Herrera de Villa promovió acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social -en adelante Unidad Administrativa o UGPP- con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y de petición, presuntamente vulnerados por dicha entidad al negarle el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, a pesar de ser cónyuge hasta el momento del fallecimiento del señor José Rafael Villa, quien era beneficiario de la pensión de vejez.

1.2. Hechos

El 18 de noviembre de 2016, la señora Inés Herrera de Villa instauró la presente acción de tutela con fundamento en los siguientes hechos:

1.2.1. Que es una mujer adulta mayor de 81 años de edad, que contrajo matrimonio católico en el año de 1953 con el señor José Rafael Villa, con quien compartió más de 5 años de convivencia y dependió hasta el momento de su deceso, el 04 de noviembre de 2015. Además, el señor Villa la mantuvo afiliada al régimen contributivo de salud, en la -EPS Coomeva- desde el 01 de septiembre de 2014 hasta el 01 de noviembre de 2015, como consta en el certificado de beneficiaria de la EPS.¹

En ese orden, la peticionaria indicó que es una mujer adulta que no tiene soporte económico alguno, ya que los tres hijos que tuvo con su esposo no la asisten económicamente, además de esto, la vivienda en la que habita es objeto de una medida cautelar de embargo dentro de un proceso ejecutivo.

1.2.2. Por otra parte, la peticionaria señaló que José Rafael Villa era pensionado, y quien administraba sus mesadas era la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales. Por tal razón, luego de la muerte del señor, la actora solicitó el 02 de abril de 2016, por medio de apoderado, a la Unidad Administrativa que se le reconociera la pensión de sobrevivencia. Ante dicha solicitud, la accionada el 12 de mayo de ese año, le requirió unos documentos para completar la información de la solicitud y así poder darle una respuesta de fondo.² Dichos documentos fueron allegados a través de su apoderado.³

1.2.3. Posteriormente, la UGPP expidió la Resolución RDP 024177,⁴ el día 29 de junio de 2016, por medio de la cual negó “*el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de VILLA ORTÍZ JOSÉ RAFAEL*”,⁵ decisión que se basó en el reconocimiento previo de los derechos de las señoras María Libia Ramírez, en calidad de compañera permanente, y de la señora Estefanía Villa Ramírez en calidad de hija en condición de discapacidad.⁶

¹ Cuaderno 2, Folio 29.

² Cuaderno 2, Folio 12.

³ De acuerdo con el expediente se radicó declaración juramentada de la accionante, partida eclesiástica de bautismo y Registro Civil de Matrimonio. Ver. Folios 8 y 18-20.

⁴ Cuaderno 2, Folio 21.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Cfr. *Ibid*.

1.2.4. Así las cosas, la accionante el 08 de agosto radicó en la UGPP a través de su apoderado, las declaraciones juramentadas de tres testigos que acreditaron su convivencia con el señor Villa, con el fin de que la Unidad Administrativa reconociera su derecho a la pensión de sobreviviente. Ante lo cual, la accionada por medio de auto N°: SOP201600018772, confirmó la decisión de negar el derecho pensional de la señora Inés Herrera de Villa.

1.2.5. Con fundamento en lo anterior, la accionante señaló que el no reconocimiento de su derecho sobre la pensión de sobrevivencia lesiona sus derechos al mínimo vital, seguridad social y petición, pues no cuenta con una fuente económica propia con que soportarse, además de tener embargada su vivienda y ser una mujer adulta mayor. Por lo expuesto, la actora solicitó ante el juez de tutela hacer prevalecer su derecho de petición, a la vida digna y a la seguridad social y, en consecuencia, ordenar a la UGPP adelantar las gestiones necesarias para conceder el derecho pensional que le corresponde.

1.3. Respuesta de la entidad accionada

1.3.1. Mediante escrito del 25 de noviembre de 2016, Salvador Ramírez López en calidad de Subdirector Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, dio respuesta a la acción de tutela incoada por la señora Inés Herrera de Villa, en los siguientes términos:

1.3.2. Que de conformidad con el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, en el caso objeto de análisis se garantizó el debido proceso de la accionante, pues en el trámite de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, la entidad publicó por medio de edicto, el día 15 de mayo de 2016, el acto jurídico que reconoció de forma provisional derecho sobre la pensión de sobreviviente a la señora María Libia Ramírez Mejía, en calidad de compañera permanente y a Estefanía Villa Ramírez, como hija en condición de discapacidad del señor Villa, con el fin de que concurrieran las personas interesadas que creyeran que tenían igual o mejor derecho, respecto de la pensión de vejez reconocida desde el 20 de abril de 1989 al señor José Rafael Villa Ortiz, y quien murió el 04 de noviembre de 2015. Ante la publicación de la actuación administrativa, la señora Herrera de Villa, ahora accionante, no concurrió a reclamar algún tipo de derecho.

1.3.3. Posteriormente, la UGPP mediante Resolución RDP 024177 del 29 de julio de 2016, negó el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia a la señora Inés Herrera de Villa. Paralelamente, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Armenia, profirió fallo de tutela donde amparó el derecho pensional de María Libia Ramírez Mejía y Estefanía Villa Ramírez. Luego de esto, el día 02 de septiembre de 2016, el juez de segunda instancia confirmó el fallo de tutela proferido por el *a quo*.

1.3.4. Por lo anterior, la Unidad Administrativa reconoció de manera definitiva el derecho de las señoras María Libia Ramírez Mejía en calidad de compañera permanente y a la señora Estefanía Villa Ramírez como hija en condición de

discapacidad del señor Villa. En ese orden, como se mostró, la accionante no interpuso recurso alguno frente a las órdenes administrativas, por medio de las cuales se concedió de forma inicial el carácter provisional y, posteriormente, definitivo del derecho pensional de las señoras mencionadas.

1.3.5. Finalmente, la accionada reiteró que, el *“caso que nos ocupa (...) hace relación al reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, que ya fue reconocida a las señoras María Libia Ramírez Mejía, y Estefanía Villa Ramírez, motivo por el cual, se encuentra en conflicto un mejor derecho, entre dos posibles beneficiarias”*.⁷

En ese orden, señaló que de acuerdo con el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la señora Herrera tiene la posibilidad de recurrir los actos administrativos que le negaron su presunto derecho pensional a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Por consiguiente, la actora debe llevar su controversia a la jurisdicción ordinaria, y no al juez de tutela.

Así las cosas, la accionada indicó que para la resolución del caso planteado, son procedimientos adecuados el proceso ordinario laboral o el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, y no la acción de tutela, pues no se advierte la configuración de un perjuicio irremediable, motivo por el cual le solicitó al juez de primera instancia que declarara improcedente la acción invocada.

1.4. Pruebas que obran en el expediente

- Copia cédula de ciudadanía de la accionante Inés Herrera (fl. 5, c.2).
- Copia del registro civil de matrimonio de la señora Inés Herrera y el señor José Rafael Villa Ortiz (fl. 7, c.2).
- Copia del registro civil de defunción del señor José Rafael Villa Ortiz (fl. 8, c.2).
- Copias de registros civiles de nacimiento de los hijos de la señora Inés Herrera y el señor José Rafael Villa Ortiz (fl. 9 y 10 c.2).
- Copia de carnet de afiliación a Coomeva-EPS de la señora Inés Herrera (fl. 23, c.2).
- Copia de certificación de afiliación a Coomeva-EPS de la señora Inés Herrera como beneficiaria del señor José Rafael Villa (fl. 29, c.2).
- Copia de certificado de tradición del bien inmueble propiedad de la señora Inés Herrera de Villa, donde se suscribe la existencia de una medida cautelar de embargo en el marco de un proceso ejecutivo (fl. 31-35, c.2).

⁷ Ver. Cuaderno 2, Folio 44.

- Copia de formulario único de solicitudes prestacionales, del 02 de abril de 2016, por medio del cual la señora Inés Herrera de Villa realizó la solicitud de reconocimiento de la pensión sustitutiva (fl. 11, c.2).
- Copia de Auto N°: ADP 007038 del 10 de mayo de 2016, por medio del cual la UGPP resolvió el recurso de reposición a la señora Inés Herrera (fl. 55, c.2).
- Copia de respuesta de la UGPP del 12 de mayo de 2016, a la solicitud de la señora Inés Herrera de Villa frente al reconocimiento de la pensión sustitutiva, en la cual se le pidió que allegara documentos complementarios que acreditaran la existencia del derecho pretendido (fl. 12, c.2).
- Copia de escrito de entrega de documentos, anexos: declaración juramentada de la señora Inés Herrera del 01 de junio de 2016, partida de bautismo de la señora Herrera de Villa y Registro Civil de Matrimonio (fl. 18- 21, c.2).
- Copia de respuesta de la UGPP del 29 de junio de 2016, por medio del cual niega el reconocimiento del derecho pensional a la señora Inés Herrera de Villa (fl. 21 y 22, c.2).
- Copia de escrito de entrega de documentos, con anexos: declaración juramentada de convivencia con el causante de la señora Inés Herrera del 05 de agosto de 2016 y 3 declaraciones de terceros donde declaran la convivencia de la solicitante con el causante (fl. 24-26, c.2).
- Copia de Auto N°: ADP 012765 del 10 de octubre de 2016, por medio del cual la UGPP, decide sobre los derechos pensionales de las señoras Inés Herrera, María Libia Ramírez y Estefanía Villa (fl. 27 y 28, c.2).
- Copia de Auto N°: ADP 012851 del 11 de octubre de 2016, por medio del cual la UGPP, motiva el cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Armenia (fl. 53 y 54, c.2).

Pruebas aportadas en el trámite de revisión

- Copia de sentencia del Juzgado Tercero de Familia de Armenia, Quindío, en donde se declara la existencia de una sociedad patrimonial desde el año 1990, entre la señora María Libia Ramírez y José Rafael Villa. (fl. 41, c.1)
- Copia de Escritura Pública del 18 de diciembre de 1987, por medio de la cual se disuelve y liquida el régimen patrimonial o sociedad conyugal, del matrimonio entre la señora Inés Herrera y José Rafael Villa. (fl.47, c.1)
- Copia Escritura Pública del 23 de septiembre de 2010, por medio de la cual se disuelve y liquida el régimen patrimonial o sociedad patrimonial de la unión marital de hecho entre la señora María Libia Ramírez y José Rafael Villa. (fl.60, c.1)

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

2.1. Decisión de primera instancia

El asunto en revisión fue admitido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Armenia, por medio del Auto del 21 de noviembre de 2016, y fue resuelto en la sentencia del 30 de noviembre de 2016, por medio de la cual se estableció que la accionante no demostró la existencia de un perjuicio irremediable o un daño inminente que hiciera procedente la protección de la acción constitucional, sino que se limitó a hacer únicamente mención de la vulneración de los derechos de petición, mínimo vital y seguridad social, sin allegar prueba alguna que la acredite. Por lo anterior, el *a quo* decidió no tutelar los derechos fundamentales invocados por Inés Herrera de Villa, al encontrar que tales conculcaciones a los derechos no fueron demostradas.

Adicionalmente, señaló el juez de primera instancia que la actora no agotó los mecanismos jurisdiccionales ordinarios existentes para llevar a cabo el debate jurídico planteado. Con fundamento en lo anterior, el juez de tutela adujo que, de las pruebas allegadas al juzgado, no se colige la existencia de una situación económica grave o de otra índole que le impida a la accionante acudir a la vía ordinaria. Así mismo, no se configuran los supuestos esenciales que conforme a la jurisprudencia constitucional darían lugar a la concesión del amparo. Por consiguiente, el 06 de diciembre de 2016, la actora impugnó el fallo en cuestión.

2.2. Decisión de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Sala Penal, en providencia del 19 de diciembre de 2016, resolvió confirmar el fallo de primera instancia que negó la tutela de los derechos fundamentales invocados por la señora Inés Herrera de Villa. En criterio del *ad quem* en lo que respecta al derecho de petición, se encuentra que la UGPP profirió el 29 de junio de 2016 una respuesta de fondo, y en ese orden, no hubo vulneración alguna al derecho alegado.

Respecto de la segunda petición de protección, encontró el Tribunal Superior que de conformidad con lo planteado por la Corte Constitucional en las sentencias T-440 de 2014 y T-030 de 2015, para que proceda la acción de tutela:

“el perjuicio irremediable debe ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente, las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”.

A partir de la anterior tesis, el Tribunal manifestó que, según el acervo probatorio allegado por ambas partes, no se evidenció una situación económica grave de la señora Inés Herrera de Villa, debido a que la accionante solo adjunta como prueba su cédula, el certificado de libertad y tradición el cual tiene una anotación de embargo del inmueble en el que habita, y la constancia de beneficiaria del señor Villa a la EPS Coomeva. Tales pruebas no dan certeza suficiente de la existencia de un perjuicio irremediable que afecte su mínimo vital. Finalmente, indicó que a pesar de que la señora declaró bajo juramento que vive una situación económica difícil, no hay prueba que lo sustente, como lo mencionó el *a quo*.

III. TRÁMITE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional a través de la Sala de Selección Número Cinco decidió seleccionar para revisión el expediente T-6.133.899 por medio de Auto del 15 de mayo de 2017, el cual fue comunicado el 31 de mayo del mismo año, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

El 10 de julio de 2017 la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado e Iván Escrucería Mayolo (e.), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, encontró que el expediente de la referencia no cuenta con los elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión de fondo, acorde con la situación fáctica allí planteada, lo cual hizo necesario que se ordenará la práctica de algunas pruebas que permitieran verificar los supuestos de hecho que sirvieron de fundamento para promover la acción de tutela y mejor proveer en el presente caso. Por lo cual, resolvió:

PRIMERO.- VINCULAR a María Libia Ramírez Mejía (Calle 20 #20-08 Oficina 105 en Armenia-Quindío) y Estefanía Villa Ramírez (Carrera 9 #8-81, Barrio La Pista, en Circasia-Quindío). En consecuencia, por conducto de la Secretaría General **PONER EN SU CONOCIMIENTO** el contenido de la acción de tutela, contenida en el expediente **T-6.133.899**, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, se pronuncien respecto de los hechos y las pretensiones que en aquel se plantean, que sea de su competencia o, en todo caso, actúen en los términos previstos en el artículo 133 del Código General del Proceso.

SEGUNDO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General, a la accionante Inés Herrera de Villa (Manzana 13 Casa 15 Urbanización Jesús María Ocampo, Barrio La Isabela, Armenia-Quindío) que **INFORME**, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo del presente proveído, 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.
- Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos.
- Si tiene personas a cargo, indicando quiénes y cuántos.
- Señale la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, educación, vestuario, salud, recreación, etc.).
- ¿Cuál es su estado de salud? en caso de presentar alguna enfermedad o condición, anexar copia de historia clínica.
- ¿En qué régimen de seguridad social en salud y a través de cuál EPS se encuentra afiliada?

Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.

2.- Sobre su convivencia con José Rafael Villa Ortiz, deberá indicar los extremos de convivencia (desde-hasta) con el causante.

TERCERO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General, a María Libia Ramírez Mejía (Calle 20 #20-08 Oficina 105 en Armenia-Quindío) que **INFORME**, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo del presente proveído, 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.
- Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos.
- Si tiene personas a cargo, indicando quiénes y cuántos.
- Señale la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, educación, vestuario, salud, recreación, etc.).
- ¿Cuál es su estado de salud? en caso de presentar alguna enfermedad o condición, anexar copia de historia clínica.
- ¿En qué régimen de seguridad social en salud y a través de cuál EPS se encuentra afiliada?

Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.

2.- Sobre su convivencia con José Rafael Villa Ortiz, deberá indicar los extremos de convivencia (desde-hasta) con el causante.

3.- Indicar si ha iniciado acudido a un proceso de jurisdicción voluntaria de interdicción de su hija Estefanía Villa Ramírez. En todo caso, aportar copia simple del certificado médico de invalidez o de

pérdida de capacidad laboral, según el caso.

CUARTO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General, a Estefanía Villa Ramírez (Carrera 9 #8-81, Barrio La Pista, en Circasia-Quindío) que **INFORME**, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo del presente proveído, 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.*
- *Si es dueña de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos.*
- *Si tiene personas a cargo, indicando quiénes y cuántos.*
- *Señale la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, educación, vestuario, salud, recreación, etc.).*
- *¿Cuál es su estado de salud? en caso de presentar alguna enfermedad o condición, anexar copia de historia clínica; y certificado médico de invalidez o de pérdida de capacidad laboral, según el caso.*
- *¿En qué régimen de seguridad social en salud y a través de cuál EPS se encuentra afiliada?*

Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.

2.- *Allegar copia de los fallos de tutela proferidos (i) el 28 de julio de 2016, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Armenia y (ii) el 2 de Septiembre de 2016, por el Tribunal Administrativo del Quindío.*

QUINTO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General, a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo del presente proveído, **INFORME** lo siguiente:

1.- *¿Cuál es la fecha exacta del radicado 201670011385932 (¿cuándo fue recibido?), el cual corresponde a la solicitud de reconocimiento de pensión presentada, en mayo de 2016, ante la UGPP por Inés Herrera de Villa?*

2.- *¿Cuál fue el trámite impartido y las actuaciones surtidas frente a las solicitudes de reconocimiento de pensión presentadas ante la UGPP por Inés Herrera de Villa, en mayo de 2016 y agosto de 2016? Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.*

3.- *Allegar copia de las Resoluciones RDP 015374 del 12 de abril de*

2016 y RDP 034332 del 16 de septiembre de 2016.

4.- Allegar copia de los fallos de tutela proferidos **(i)** el 28 de julio de 2016, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Armenia y **(ii)** el 2 de Septiembre de 2016, por el Tribunal Administrativo del Quindío.

SEXTO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General, al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Armenia, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo del presente proveído, **ALLEGUE** copia simple del expediente de tutela (Radicado Corte Constitucional T-6.012.040), devuelto al juzgado de origen el 16 de junio de 2017; con los siguientes datos: Demandante - Estefanía Villa Ramírez, Demandado - UGPP; Primera Instancia - Armenia, Quindío, Juzgado 4 Administrativo Oral del Circuito; Segunda Instancia- Armenia, Quindío, Tribunal Administrativo del Quindío.

SÉPTIMO.- INFORMAR a las partes, por conducto de la Secretaría General de la Corporación, una vez se hayan recepcionado las pruebas requeridas, que estas estarán a su disposición en la Secretaría de esta Corte, para que, en caso de considerarlo necesario, se pronuncien sobre las mismas, en el término de tres (3) días hábiles, de acuerdo con el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

3.1. Respuesta de las personas vinculadas y requeridas mediante Auto del 10 de julio de 2017

Las señoras Estefanía Villa Ramírez y María Libia Ramírez Mejía, se vincularon al proceso constitucional de tutela, iniciado por la señora Inés Herrera de Villa en contra de la UGPP, mediante escrito radicado el 26 de julio 2017 en la Secretaría de la Corte. Por su parte la actora también radicó el 24 de julio del mismo año la respuesta a las cuestiones que le fueron planteadas en el Auto del 10 de julio de 2017.

3.2. Respuesta de la señora María Libia Ramírez

La señora Ramírez señaló en primer lugar, que el día 21 de julio de 2017 recibió el Auto por medio del cual se le vinculó al proceso que está en curso. En segundo lugar, en respuesta a los planteamientos que le fueron formulados dentro del Auto de pruebas, indicó lo siguiente:

Que el señor Villa estuvo casado con la señora Inés Herrera, con quien procreó 2 hijos, mayores de edad en la actualidad y pensionados, pero que posteriormente se “separaría más o menos en el año 1980, disolvieron la sociedad conyugal y la liquidaron, dejándole el único bien social a la señora (...) Herrera”.⁸

⁸ Cuaderno 1, folio 47. Escritura Pública por medio de la cual se disuelve la sociedad conyugal, entre el señor José Rafael Villa y la señora Inés Herrera.

Que posteriormente convivió con el señor José Rafael Villa Ortiz, desde el año 1979, situación de hecho que fue declarada ante juez de familia en el año 1990, como sociedad patrimonial.⁹ En dicha relación se procrearon 2 hijas gemelas, Juliana y Estefanía Villa Ramírez, quienes en la actualidad tienen 27 años de edad, siendo Estefanía una persona discapacitada por parálisis cerebral, que en los últimos 6 meses ha venido presentado una disminución en su capacidad visual, y que no ha sido sometida al procedimiento de jurisdicción voluntaria, ya que su discapacidad es física y no mental.

Advirtió que durante 36 años, desde 1979 hasta el 04 de noviembre de 2015, convivió con el señor Villa sin ningún tipo de interrupción, situación que cambió durante los últimos 8 años, ya que el causante estuvo enfermo, y por prescripción médica fue conducido a un geriátrico por un año. Posteriormente, fue trasladado a su casa donde falleció.

Que además mencionó que es una mujer de 63 años de edad, quien desde el mes de abril del año 2016 devenga el cincuenta por ciento (50%) de la pensión sustitutiva del señor José Rafael Villa Ortiz, ingreso con el cual subsiste desde la fecha, ya que no tiene vigente ninguna relación laboral, pues siempre fue trabajadora independiente. Adicionalmente, que es propietaria de un bien inmueble en el cual reside su familia conformada por ella, sus 2 hijas y 2 nietas.

Finalmente, la actora hizo una relación de los gastos mensuales que tiene a cargo, los cuales señaló son de un millón trescientos mil pesos (\$1'300.000), divididos en alimentación, servicios públicos, salud del grupo familiar y educación de sus nietas.

3.3. Respuesta de la señora Estefanía Villa Ramírez

En el escrito radicado, la señora Villa Ramírez manifestó que dada su condición física se vale de su madre para responder los planteamientos que le fueron formulados dentro del Auto de pruebas. De esta forma, informó que el día 21 de junio de 2017 recibió el Auto por medio del cual se le vinculó al proceso constitucional que está en curso, del cual indicó lo siguiente:

Que no tiene actividad económica alguna, ya que debido a su discapacidad física -parálisis cerebral de todo el lado izquierdo-, está condicionada a desplazarse a través de una silla de ruedas, razón por la cual, no puede ejercer ninguna actividad laboral. Adicionalmente, manifestó que ha venido perdiendo la visión de los dos ojos por desprendimiento de retina, situación que la dejó con una pérdida total de la visión por 15 días, y posteriormente fue corregida por intervención quirúrgica.

Por otro lado, la señora Villa señaló respecto de su condición socioeconómica, que su subsistencia depende del cincuenta por ciento (50%) de la pensión causada por su padre fallecido, no posee ningún tipo de bien, y vive con su

⁹ Ver prueba anexa, obra en el cuaderno principal, Folio 4.

madre, hermana y sobrinas menores de edad. Adicionalmente, mencionó que se encuentra afiliada al régimen contributivo de salud, con ocasión a un fallo de tutela que amparó su derecho a la salud como persona en situación de discapacidad, el cual prolongó la atención de salud que se le venía prestando como beneficiaria del señor José Rafael Villa, pues dichos servicios habían sido suspendidos luego del fallecimiento del causante.

3.4. Respuesta de la señora Inés Herrera de Villa

La accionante remitió respuesta de las preguntas formuladas por la Sala Cuarta de Revisión mediante Auto del 10 de julio de 2017, en la siguiente información:

Frente a su condición socioeconómica manifestó que no tiene ninguna actividad económica, ni vínculos laborales, debido a que el señor José Rafael Villa siempre la asistió. De esta forma, su única propiedad es el inmueble en el que habita y, en la actualidad, es objeto de un embargo por hipoteca.

Por otro lado, indicó que no tiene personas a cargo, pues es una persona de 80 años de edad, razón por la cual, sus gastos mensuales son personales consistentes en alimentación, vestuario, recreación y pago por servicios públicos, estimados en setecientos ochenta mil pesos (\$780.000.00). Adicionalmente, respecto a su afiliación de salud, expresó que en la actualidad está afiliada como beneficiaria de su nieto.

Sobre los extremos de la convivencia con el señor Villa, relató la accionante que era casada con el causante con quien contrajo matrimonio el 23 de junio de 1953¹⁰ y convivió con él hasta el día 04 de noviembre de 2015, fecha en la cual falleció.

3.5. Respuesta de la UGPP

La Unidad Administrativa por medio de su apoderado, dio respuesta al Auto del 10 julio, reiterando los supuestos y elementos documentales aportados durante los trámites de instancia, los cuales fueron remitidos posteriormente a la Corte Constitucional dentro del expediente en revisión.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del 15 de mayo de 2017, proferido por la Sala de Selección Número Cinco de esta Corporación, que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

¹⁰ Ver partida de matrimonio anexada cuaderno principal, Folio 87.

4.1. Problema jurídico y temas a tratar

4.1.1. La demandante consideró que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social, vulneró sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y seguridad social, al negarle el derecho pensional de sobrevivencia. Por su parte, la entidad demandada estimó que la actuación constitucional se realizó obviando los mecanismos ordinarios pertinentes para la reclamación pensional, y por ende se incumplió con el requisito de subsidiaridad de la acción. Así mismo, indicó que la accionante no controvertió los actos administrativos que otorgaron la pensión de sobrevivencia a las señoras Ramírez y Villa, lo que a su criterio muestra una contradicción al estado de necesidad alegado por la actora en la acción de tutela.

4.1.2. El juez de primera instancia argumentó que no se vulneraron los derechos fundamentales por parte de la Unidad Administrativa, pues la actora no agotó los mecanismos jurisdiccionales ordinarios existentes para llevar a cabo el debate jurídico planteado.

4.1.3. El juez de segunda instancia confirmó la sentencia de primer grado, al reiterar los argumentos esbozados en el primer fallo.

4.1.4. De acuerdo con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social vulneró los derechos fundamentales de la señora Inés Herrera de Villa en su condición de cónyuge supérstite, al negarle el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por cuanto esta ya había sido adjudicada a las señoras María Libia Ramírez Mejía en calidad de compañera permanente y a Estefanía Villa Ramírez como hija en condición de discapacidad del causante.

Para tal efecto se debe tener en cuenta que: (i) la institución señaló la falta de subsidiaridad de la acción, pues considera que la acción de tutela no es el medio para debatir los derechos sobre la pensión de sobrevivientes o sustitución pensional, (ii) la accionante no recurrió los actos administrativos que reconocieron de forma transitoria la pensión de sobrevivientes de las señoras Ramírez y Villa, y (iii) la peticionaria alegó en primer lugar, la condición de cónyuge supérstite, y en segundo lugar, su estado de vulnerabilidad económica desde la muerte del señor Villa quien es el causante del derecho pensional objeto de controversia.

4.1.5. Con el propósito de solucionar el problema planteado, la Sala hará referencia a los siguientes temas: (i) reiterará su jurisprudencia respecto de los requisitos de inmediatez y subsidiaridad; (ii) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela frente a la protección de derechos pensionales, (iii) el carácter fundamental del derecho a la sustitución pensional y la distribución proporcional de la misma entre la cónyuge supérstite y la compañera permanente y, finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

4.2. La legitimación en la causa, immediatez y subsidiaridad como requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Reiteración jurisprudencial

Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales (inciso 1º del artículo 86), cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que señale la ley (inciso 5º del artículo 86), siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (inciso 3º del artículo 86).¹¹

La referida disposición Superior, en concordancia con lo previsto en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991, contiene, a su vez, los elementos de procedencia de la acción de tutela, entendiendo que estos son: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la immediatez; y (iii) la subsidiariedad.¹²

(i) La legitimación en la causa. Reiteración jurisprudencial

4.2.1. La legitimación en la causa es la potestad que tiene toda persona para invocar sus pretensiones o para controvertir aquellas que se han aducido en su contra. El primero de los eventos se conoce como la legitimación en la causa por activa y, el segundo, como la legitimación en la causa por pasiva.¹³

Respecto de la legitimación en la causa por activa, se ha señalado que la acción de tutela puede ser incoada: (i) de manera directa, es decir, por el titular de los derechos fundamentales que se consideran amenazados o vulnerados; (ii) a través de representante legal, en el caso de los menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y las personas jurídicas; (iii) a través de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la calidad de abogado titulado y al escrito de tutela se debe anexar el poder especial para el caso; y, finalmente, (iv) por medio de agente oficioso, cuando el afectado en sus derechos no está en condiciones físicas o psicológicas de promover la acción de tutela por sus propios medios. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 Superior y en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

Por su parte, la legitimación en la causa por pasiva en la acción de tutela, es regulada por los artículos 86 de la Constitución Política y 42 del Decreto 2591 de 1991, los cuales prevén que esta se puede promover contra todas las autoridades públicas y, también, contra los particulares que estén encargados de la prestación de un servicio público, cuya conducta afecte gravemente el interés colectivo o, respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia T- 244 de 2017.

¹² Ibid.

¹³ Ver. Artículos 86 de la Constitución Política, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991.

(ii) Inmediatez de la acción. Reiteración jurisprudencial

4.2.2. Por su parte, la *inmediatez* exige que la acción de tutela sea instaurada en un tiempo breve, contado a partir del momento en el que por acción u omisión se produce la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Ello se explica, en tanto el propósito de la acción de tutela es la protección “*inmediata*” de los derechos constitucionales fundamentales, siendo entonces inherente a la naturaleza de dicha acción, brindar una protección actual y efectiva de aquellos¹⁴. Conforme con esto, a través de la exigencia del requisito de *inmediatez* se pretende evitar que el recurso de amparo constitucional sea empleado como una herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica, al permitir que la acción de tutela se promueva en un tiempo excesivo, irrazonable e injustificado a partir del momento en que se causó la amenaza o violación de los derechos fundamentales.¹⁵ Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que no existe término expreso de caducidad para la acción de tutela, también ha precisado que la *inmediatez* en su interposición sí constituye un requisito de procedibilidad, pues ésta debe ser intentada dentro de un plazo razonable y oportuno, lo cual es coherente con el fin de aquella y la urgencia manifiesta de proteger el derecho fundamental amenazado o conculcado.¹⁶

Así las cosas, en la sentencia SU-499 de 2016 se reiteraron los presupuestos establecidos en la jurisprudencia constitucional¹⁷, advirtiéndose que “[...] *la acción de tutela debe ser presentada con cumplimiento del principio de inmediatez, so pena de ser declarada improcedente, toda vez que la finalidad de ese amparo constitucional es brindar una protección inmediata a los derechos amenazados o vulnerados*”.

4.2.3. Lo anterior, reafirmó el carácter de mecanismo de aplicación inmediata de esta acción para la tutela judicial efectiva de los derechos objeto de amenaza o violación. Sobre el particular, reiteró la SU-499 de 2016 que “ [...] *[e]n todo caso, dicho principio no conlleva a la existencia de un término de caducidad, tal y como lo afirmó esta Corporación en la sentencia C-543 de 1992, en la que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto Ley 2591 de 1991. La razón fundamental de esa decisión fue: “la oposición entre el establecimiento de un término de caducidad para ejercer la acción y lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución cuando señala que ella puede intentarse ‘en todo momento’*”.

4.2.4. De este modo, la expresión “*en todo momento*” no implica que habilite el ejercicio del derecho de acción a una interposición indefinida, pues una de las características esenciales de este mecanismo de protección, es el principio de *inmediatez*.¹⁸ Así las cosas, la Corte Constitucional “[...] *ha sostenido, de manera*

¹⁴ Sentencia T-900 de 2004, reiterada en sentencias T- 541, T- 675 y T- 678 todas de 2006, entre otras.

¹⁵ Sentencia T- 678 de 2006.

¹⁶ Sentencias T- 01 y T- 418 de 1992, T-392 de 1994, T- 575 de 2002.

¹⁷ Ver. las sentencias T-526 de 2005; T-016 de 2006; T-692 de 2006; T-1084 de 2006; T-1009 de 2006; T-792 de 2007; T-825 de 2007; T-243 de 2008; T-594 de 2008; T-189 de 2009; T-691 de 2009, T-328 de 2010 y SU-499 de 2016 entre otras.

¹⁸ Óp. Cit. Sentencia T-337/17.

*reiterada y consistente, que la solicitud de amparo constitucional debe interponerse en un término oportuno, justo y razonable”.*¹⁹

Por tal motivo la Corte determinó en la sentencia T-016 de 2006, que la razonabilidad de la acción está relacionada con los criterios de justo y oportuno, ya que es en este supuesto donde se contemplan en sentido proporcional los medios y los fines, pues “[...] *la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable*”. Pues bien, *“la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto”*. Por lo anterior, el juez está encargado de establecer de acuerdo con los hechos, si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, *“de tal modo que no se vulneren derechos de terceros”*.²⁰

En consecuencia, el Alto Tribunal matizó las reglas que se deben tener en cuenta para determinar la razonabilidad del tiempo de interposición, a través de la sentencia T-038 de 2017 donde definió lo que se requiere evidenciar:

*“(i) [Ante] La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras. (ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata. (iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que ‘el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.’”*²¹

4.2.5. En efecto, la procedibilidad de la acción de tutela está condicionada a la inmediatez de su interposición, ya que aunque este mecanismo constitucional no está sujeto a un término específico, tampoco es indefinido en el tiempo. Su admisibilidad entonces, depende de la valoración del juez frente a los elementos expuestos: *justo, oportuno y razonable*, y de los supuestos fácticos. Dichas reglas en todo caso deben ser interpretadas de forma sistemática y de conformidad con

¹⁹ Sentencia SU 499 de 2016.

²⁰ Véase Sentencia T-016 de 2006 y Sentencia T -244 de 2017.

²¹ Al respecto revisar: Sentencia T- 243 de 2008 y Sentencia T-1028 de 2010.

los hechos en análisis, pues “[...] *el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza.*”²² Esto condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.²³

(iii) Subsidiaridad de la acción. Reiteración jurisprudencial

4.3.1. Sobre la subsidiariedad, el artículo 86 Superior reconoce a la acción de tutela carácter residual, en el entendido de que la misma procede para proteger los derechos fundamentales, solo “*cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*”. No obstante dicha regla, los artículos 86 de la Constitución Política y 6-1 del Decreto 2591 de 1991, le fijan dos excepciones a la misma. En primer lugar, el mecanismo de amparo es procedente aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, si el mismo se utiliza “*como transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”, caso en el cual la decisión de tutela de derechos se mantendrá vigente solo durante el término que utilice la autoridad judicial competente para decidir de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado. En segundo lugar, es procedente la tutela así existan otros medios de defensa judicial, siempre que los mismos no sean idóneos ni eficaces para enfrentar la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la decisión del juez de tutela tiene un carácter definitivo.

4.3.2. Esta Corporación ha sostenido de forma reiterada que la acción de tutela es un mecanismo encaminado a la protección de los derechos fundamentales cuando estos estén siendo amenazados o conculcados, se caracteriza por ser inmediato, residual, subsidiario y cautelar.²⁴ Por lo que la acción de tutela no está instituida para reemplazar otros medios judiciales de defensa de los derechos de las personas, ni para ser utilizada de forma alterna en caso de que tales medios de defensa judicial no hubieren resultado suficientes. Esto, por cuanto el ordenamiento jurídico dispone la existencia de jurisdicciones diferentes a la constitucional, que de forma especializada atienden cada uno de los diferentes conflictos que los ciudadanos elevan ante la administración de justicia. Pero precisando además, que las decisiones de todas las autoridades, incluidas por supuesto las judiciales, deben someterse al ordenamiento jurídico (arts. 4º y 230 C.N.), marco dentro del cual los derechos fundamentales tienen un carácter primordial.²⁵

4.3.3. En consecuencia, la existencia de otro medio judicial no excluye *per se* la posibilidad de conocer una acción de tutela, siempre y cuando se verifique que los

²² Ver las sentencias T-526 de 2005; T-016 de 2006; T-692 de 2006; T-1084 de 2006; T-1009 de 2006; T-792 de 2007; T-825 de 2007; T-243 de 2008; T-594 de 2008; T-189 de 2009; T-691 de 2009, T-328 de 2010 y SU-499 de 2016 entre otras.

²³ Ver. Sentencia SU-961 de 1999 y Sentencia T-244 de 2017.

²⁴ Ver. Sentencias T-580/06, T-996A/06, T-199/07, T-335/07, T-764/07, T-266/08, T-296/08, T-812/08, T-1097/08, T-152/09, T-618/09, T-562/09, T-655/09, T-134A/10, T-135A/10, T-196/10, T-202/10, T-445/10, T-500/10, T-514/10, T-737/10, T-930/10, T-290/11, T-547/11, T-717/11, T-107/12, T-330A/12, T-442/12, T-445/12, T-447/12, T-448/12, T-758/12, T-436/12, T-806/12, T-814/12, T-826/12, T-544/13, T-001/14, T-002/14, T-003/14, T-005/14, T-006/14, T-037/14, T-038/14, T-064/14, T-065/14, T-071/14, SU.074/14, T-075/14, T-076/14, T-077/14.

²⁵ Sentencia T-590 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

supuestos procesales y personales del interesado, cumplen con las condiciones excepcionales para obtener la protección requerida ya sea por la urgencia del caso, o por la falta de idoneidad de los otros medios de defensa judicial. Razón por la cual la acción de tutela es procedente en tanto actúa como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o como mecanismo definitivo.²⁶

4.3.4. En ese marco, como regla general, en el caso de la reclamación de la sustitución pensional, la Corte ha establecido en su jurisprudencia que no procede la acción de tutela para el amparo de estos derechos. Ya que es la jurisdicción ordinaria la que debe conocer el debate jurídico y probatorio en este tipo de casos.

4.4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para garantizar el reconocimiento de acreencias pensionales. Reiteración jurisprudencial

4.4.1. De manera específica, la Corte en reiterada jurisprudencia²⁷ ha señalado que por regla general, la acción de tutela resulta improcedente para garantizar el reconocimiento de derechos pensionales, dado que es viable controvertir el contenido de estos a través de la justicia laboral ordinaria o contenciosa administrativa, según corresponda.

No obstante, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional advirtió, que con el objetivo de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable o la vulneración directa de un derecho, por falta de eficacia del medio judicial preferente para la protección del derecho conculcado, es procedente la acción de tutela de manera excepcional.²⁸

4.4.2. Así las cosas, es deber del juez analizar los presupuestos fácticos del caso concreto, en aras de determinar si el instrumento de defensa judicial ordinario resulta eficaz para el amparo de las garantías fundamentales del accionante, puesto que ante la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable, el conflicto planteado trasciende del nivel meramente legal al constitucional, teniendo la acción de tutela la facultad de convertirse en el mecanismo principal de trámite del asunto, desplazando a la respectiva instancia ordinaria.²⁹

4.4.3. En este contexto, y en concordancia con lo indicado en la Sentencia SU-337 de 2017, son importantes los presupuestos valorativos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-063 de 2013³⁰, con el fin de determinar i) “*si los mecanismos ordinarios son eficaces para la protección de los derechos fundamentales involucrados en conflictos en que se pretenda el reconocimiento de acreencias pensionales*” y ii) “*si permiten evaluar la gravedad, inminencia e*

²⁶ En la sentencia T- 244 de 2017, la Corte cita: (...) *el cumplimiento del principio de subsidiariedad exige que la puesta a consideración de los conflictos jurídicos ya sea por vía administrativa o jurisdiccional se efectúe diligentemente, es decir dentro de los límites temporales que el mismo ordenamiento jurídico impone en muchos casos, siendo únicamente viable la habilitación de la acción de tutela cuando dichos medios a pesar de haber sido agotados no brindaron la protección iusfundamental o cuando a pesar de que existan, los mismos no resulten idóneos, caso en el cual la protección tutelar podrá obtenerse como mecanismo transitorio*”. Sentencia T-584 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁷ Al respecto ver. Sentencia T-612 de 1992, T-015 de 1994, T-607 de 1995, T-235 de 1996, SU-624 de 1999, T-801 de 2002, T-209 de 2005, T- 659 de 2012 y T-854 de 2014, entre otras.

²⁸ Ver. Sentencia T – 234 de 2015.

²⁹ Ver Sentencia SU -337 de 2017.

³⁰ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-055 de 2006, T-249 de 2006 y T-851 de 2006.

irreparabilidad del daño que podría generarse si no se protegen por vía tutelar”. Dichos presupuestos son:

“(i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto de especial de protección;

(ii) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular, del derecho al mínimo vital;

(iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos; y

(iv) que se acrediten siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. De este modo, deberá analizarse en cada caso concreto si se verifican estos requerimientos a fin de declarar la procedencia del amparo”.

4.4.4. Por consiguiente, la procedencia excepcional de la tutela de derechos y garantías derivadas del reconocimiento y pago de prestaciones sociales, se da “a) cuando no existe otro medio de defensa judicial o, en caso de existir, el mismo no resulta idóneo ni eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales del peticionario, evento en el que la tutela procede como mecanismo principal y definitivo de defensa, ante la imposibilidad material de solicitar una protección real y cierta por otra vía y b) cuando esta se promueve como mecanismo transitorio, siempre que el demandante demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, en cuyo caso la orden de protección tendrá efectos temporales, solo hasta el momento en que la autoridad judicial competente decida, de manera definitiva, el conflicto planteado”.³¹

4.4.5. Finalmente, la jurisprudencia constitucional referente a la tutela de derechos pensionales ha reiterado las reglas descritas sobre el efecto del amparo definitivo y transitorio de la acción de tutela, en las dos situaciones excepcionales previamente señaladas. Razón por la cual, esta Corporación ha considerado la posibilidad de conceder amparo definitivo cuando “(...) se acredita que el procedimiento jurídico correspondiente no es idóneo para solicitar la prestación o resulta ineficaz para dirimir las controversias³², en situaciones de debate sobre los derechos pensionales y sus garantías. Pues, como lo reitera la Sentencia SU-337 de 2017, “la razón en la que se funda esta apreciación es la necesidad de proteger los derechos fundamentales. Resultaría violatorio de la Constitución y lesivo para los derechos fundamentales un amparo transitorio cuando el juez constitucional advierte que agotada la protección temporal no hay mecanismos que permitan la protección del derecho o que existiendo tales vías estas no resultan idóneas o su activación se produce cuando resulta inane para el amparo deprecado”.

³¹ Óp. Cít. SU-337/17.

³² Ver. Sentencia T- 813 de 2013 y Sentencia SU- 337 de 2017.

4.4.6. Descendiendo al caso bajo estudio, la Sala procede a examinar los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

(i) La legitimación en la causa tanto por *activa* como por *pasiva* se encuentra acreditada pues, de un lado, es la propia afectada en sus derechos fundamentales quien acude directamente a la acción de tutela la señora Inés Herrera de Villa y, de otro, cuestiona el comportamiento asumido por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social, entidad del Estado que presta el servicio de reconocimiento de derechos pensionales causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones.³³

(ii) En relación con el requisito de *inmediatez*, en el caso *sub examine* los jueces de instancia no se pronunciaron sobre la procedibilidad de la acción de tutela, pues no hubo un debate sobre el tiempo de instauración de la acción de tutela, ya que la actora ejerció su derecho de acción en un término razonable, a inicios del mes de noviembre de 2016, luego que la UGPP reconoció por medio del Auto N°: ADP 012765 del 10 de octubre de 2016 la sustitución pensional a la señoras Ramírez y Villa. Razón por la cual, la acción de tutela fue instaurada de forma oportuna y justa.

En efecto, como se señaló, la procedibilidad del amparo de tutela está condicionado a la inmediatez en su incoación, pues aunque este mecanismo constitucional no está sujeto a un término específico, tampoco está instituido para ser agotado en un plazo indefinido. Su admisibilidad entonces, depende de la valoración del juez frente a los elementos expuestos en líneas anteriores: debe darse en un *plazo razonable*, y teniendo en cuenta para ello los supuestos fácticos. Que en el caso *sub iudice* muestran un lapsus *temporis* de menos de 15 días desde que se profirió la última respuesta administrativa sobre el reconocimiento pensional, así las cosas, “[...] *el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza.*”³⁴ Esto condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.³⁵

A partir de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión encuentra que, en el presente caso se cumple con el requisito de inmediatez, al verificar las subreglas correspondientes, esto es, que el recurso haya sido interpuesto en un término oportuno, justo y razonable.

(iii) Finalmente, respecto del requisito de *subsidiariedad*, en el presente caso se debe hacer uso del criterio de excepcionalidad sobre los asuntos relativos a garantías y derechos pensionales enmarcados en la jurisprudencia constitucional

³³ Ver. Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social. Sobre la Entidad. En: <http://www.ugpp.gov.co/variadosobre-la-entidad.html>

³⁴ Ver las sentencias T-526 de 2005; T-016 de 2006; T-692 de 2006; T-1084 de 2006; T-1009 de 2006; T-792 de 2007; T-825 de 2007; T-243 de 2008; T-594 de 2008; T-189 de 2009; T-691 de 2009, T-328 de 2010 y SU-499 de 2016 entre otras.

³⁵ Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

enunciada previamente. Así las cosas, en el caso *sub examine*, se toma en consideración que, i) la situación fáctica involucra a un mayor adulto de 81 años de edad, ii) en ese sentido, los derechos reclamados recaen sobre una persona que vive sola, y que dependía económicamente del causante, como se desprende del material probatorio del expediente³⁶, y iii) la oportunidad procesal de la accionante, pues, aunque la accionante tiene a su disposición los recursos ordinarios para reclamar el derecho pensional, el tiempo estimado para el desenlace de este tipo de procesos no es correlativo con la condición etaria de la señora Inés Herrera, ni con la expectativa de vida de las mujeres en Colombia³⁷, por consiguiente es razonable asumir la falta de idoneidad de estos recursos para el caso *sub judice*.

Como bien se señaló, la acción de tutela procede de forma excepcional en dos situaciones específicas, i) en el caso que exista un recurso ordinario para solucionar la controversia jurídica, y se esté en un escenario de perjuicio irremediable, es decir que se configure una situación fáctica tal que haga inevitable la conculcación de un derecho fundamental si no se actúa de forma inmediata, ocasión en la cual, la acción tiene un efecto transitorio, y ii) cuando no exista recurso judicial o existiendo alguno, este no es idóneo y efectivo para la protección del derecho fundamental invocado, por lo cual el amparo procede de forma definitiva.

Adicionalmente, a este juicio de procedencia se deben tener en consideración los presupuestos valorativos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-063 de 2013, con el fin de determinar i) si los mecanismos ordinarios son eficaces para la protección de los derechos fundamentales involucrados en conflictos en que se pretenda el reconocimiento de acreencias pensionales y ii) si permiten evaluar la gravedad, inminencia e irreparabilidad del daño que podría generarse si no se protegen por vía tutelar.

Así las cosas, en el presente caso, de acuerdo con la situación fáctica planteada, se puede establecer que: a) se trata de una persona de la tercera edad, es decir es un sujeto de especial de protección; b) que la falta de reconocimiento y pago de la prestación, genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular, del derecho al mínimo vital; ya que como se señaló, la accionante dependía del causante de la pensión, el señor Villa, c) que la señora Herrera desplegó cierta actividad administrativa tendiente a obtener la protección de sus derechos y garantías pensionales; y d) se acreditaron de manera sumaria, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados, pues aunando a lo anterior, es una mujer de la tercera edad que supera la expectativa de vida, que dependía económicamente de su esposo fallecido, y que requiere de protección inmediata de sus derechos.

En ese orden de ideas, la presente acción de tutela es procedente de manera definitiva, toda vez que no cuenta con otro medio judicial de defensa que resulte

³⁶ Ver. Cuaderno 2, Folio 6.

³⁷ Según cifras del PNUD, la expectativa de vida en Colombia es de (74.2) de edad. Encontrado en: United Nations Development Program. Human Development Report En: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COL>

eficaz, distinto a la acción de tutela, para procurar el amparo de sus derechos fundamentales.

Así las cosas, superado el examen de procedibilidad formal de la acción de tutela, la Sala pasará a efectuar el análisis de fondo del asunto sometido a revisión.

4.5. Protección del derecho a la sustitución pensional en los casos de coexistencia de compañero o compañera permanente y cónyuge superstite. Reiteración jurisprudencial

4.5.1. La sustitución pensional encuentra como fundamento normativo lo dispuesto en los artículos 42 y 48 Superiores. En cuanto al artículo 48 cabe decir que es el fundamento constitucional del derecho a la seguridad social, el cual, a la vez que derecho, se configura también como servicio público de carácter obligatorio. En ese orden, el mandato constitucional contenido en el inciso 1 A del artículo 48 Superior, establece los mandatos de optimización que rigen a este servicio, y en consecuencia al derecho social fundamental, son la eficiencia, la universalidad y la solidaridad.

Por su parte, el artículo 42 identifica la preceptiva constitucional que da pie a la sustitución pensional, en el sentido en que la finalidad de la prestación en consideración es la protección del conjunto de personas allegadas al trabajador, el cual está conformado por su familia. Ahora bien, acorde con lo dispuesto en el inciso primero del art. 42, la familia “*se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla*”, disposición que, como lo han entendido el legislador y la jurisprudencia, incluye al compañero o compañera permanente, superándose con ello una visión tradicional y restringida de familia que no se corresponde con la realidad colombiana del siglo XXI.³⁸

Lo anterior, corresponde a que la Corte Constitucional ha incluido el reconocimiento de derechos pensionales al compañero o compañera permanente, sobre la regla y principio de no discriminación, enmarcados en el artículo 13 constitucional, y en los artículos 2 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dicha cláusula para la protección de los derechos humanos fue incorporada dentro del ordenamiento jurídico a través de la remisión expresa del artículo 93 constitucional, en la figura del *bloque de constitucionalidad*.³⁹

³⁸ Ver. Sentencia SU- 337 de 2017.

³⁹ Ver. Sentencias C- 225 de 1995 y C- 442 de 2011. La Corte ha señalado que: “*En la misma línea argumentativa en años recientes en diversas decisiones de esta Corporación se ha señalado que la jurisprudencia de la Corte IDH es un criterio relevante para fijar el parámetro de control de las normas que hacen parte del ordenamiento interno colombiano, precisamente porque establece el alcance de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos los cuales a su vez resultan relevantes al examinar la constitucionalidad de disposiciones de rango legal al hacer parte del bloque de constitucionalidad*”. Así mismo, la Corte en la parte considerativa de la Sentencia C-667 de 2006, identifica la cláusula de igualdad y no discriminación en el cuerpo normativo constitucional y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia. Posteriormente, en la Sentencia C-022 de 2015, el Alto Tribunal Constitucional examinó una demanda sobre los artículos 1 y 2 de la Ley 1542 de 2012 “Por la cual se reforma el artículo 74 de la ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal”. La Convención es citada por la Corte para determinar que el Estado colombiano se ha fundamentado en la misma para poner en la agenda pública la problemática de la violencia intrafamiliar, como una forma de violencia basada en el género y definir la violencia contra la mujer. Así mismo, el Estado a través de sus instituciones, ha recogido estos avances y con proclamación de la Constitución de 1991, se inician cambios legislativos en materia de erradicación de la violencia contra la mujer, con fundamento en los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. En el mismo sentido la Sentencia de Unificación 337 de 2017 sobre la sustitución

4.5.2. Es así, que inicialmente el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 reconoció que eran beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, entre otras personas *“En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite”*, regla que fue condicionada a que, *“[e]n caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante (...), hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido (...)”*⁴⁰

Dicha regulación normativa no hacía distinción entre las categorías cónyuge y compañero o compañera permanente en el caso de reemplazo del causante en el disfrute de la pensión, pero sí generaba una exclusión legal en el caso de concurrencia. Por lo que de la literalidad del artículo no se desprendía la regla pertinente para que el juez pudiera decidir con certeza en el momento en que se presentara un conflicto de intereses entre cónyuges y compañeras (os) permanentes o entre compañeras (os) permanentes, que se creyeran con derecho a reclamar la sustitución pensional.

4.5.3. En consecuencia, esta Corporación en sus primeros fallos, como fue la Sentencia T-190 de 1993, tuvo que definir el alcance y contenido de esta garantía del derecho prestacional, al señalar que:

“La sustitución pensional, de otra parte, es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho. Los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión, son el cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado (Ley 12 de 1975, art. 1º y Ley 113 de 1985, art. 1º, parágrafo 1º). La sustitución pensional tiene como finalidad evitar que las personas allegadas al trabajador y beneficiarias del producto de su actividad laboral queden por el simple hecho de su fallecimiento en el desamparo o la desprotección. Principios de justicia retributiva y de equidad justifican que las personas que constituían la familia del trabajador tengan derecho a la prestación pensional del fallecido para mitigar el riesgo de viudez y orfandad al permitirles gozar post-mortem del status laboral del trabajador fallecido.”(Subraya fuera de texto original)

pensional como derecho fundamental y la distribución proporcional de la misma entre la cónyuge supérstite y la compañera permanente.

⁴⁰ Sentencia C-1035 de 2008. (la expresión “por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez”, fue declarada inexecutable mediante sentencia C- 1176 de noviembre 08 de 2001).

4.5.4. En ese contexto, el Congreso de la República expidió la Ley 797 de 2003, la cual entre otras cosas, modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, cuyo artículo 13, dispuso quiénes son los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y de la sustitución pensional, de la siguiente forma:

“ (...)

- a) En forma vitalicia, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente* supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o *la compañera o compañero permanente* supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;
- b) En forma temporal, el cónyuge o *la compañera permanente* supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).
- c) Si respecto de un pensionado hubiese un *compañero o compañera permanente*, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido. (los apartes señalados fueron declarados condicionalmente exequibles)

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

(...)”

4.5.5. Así las cosas, el Tribunal Constitucional en la Sentencia C-1035 de 2008,⁴¹ señaló que la promulgación de la Ley 797 de 2003 se dio “[c]on miras a

⁴¹ (i) Principio de estabilidad económica y social para los allegados del causante, cuyo objeto es que a través de la sustitución pensional se mantengan, al menos en el mismo grado de seguridad social y económica, a los beneficiarios afectados con la muerte del pensionado, que de no ser así conduciría a una desprotección y a una posible miseria, de allí

subsana ese déficit y advirtiendo [además que] (...) [e]l espíritu del proyecto es mejorar la solidaridad y la equidad, bajo una óptica de responsabilidad fiscal”.⁴² Dado que ajustó un aspecto normativo relevante, como fue la “estipulación de mandatos”⁴³ que en varias hipótesis ordenan a las(os) compañeras (os) y cónyuges supervivientes compartir la pensión de supervivencia.

En ese orden, esta Ley determinó que en los casos de que “se presentara convivencia simultánea entre cónyuge y compañera (o) permanente dentro de los cinco años anteriores a la muerte del causante, la pensión se le concedería a la (el) esposa (o)”,⁴⁴ situación que fue condicionada a que “además de la esposa o esposo, serán también beneficiarios, la compañera o compañero permanente y que dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.”⁴⁵ Por otro lado, en las situaciones donde, i) “[no existe] convivencia simultánea, [y] se mantuvo vigente la unión conyugal, pero hubo una separación de hecho, la (el) compañera (o) puede reclamar una cuota parte de la asignación en proporción al tiempo convivido con el causante, siempre que éste hubiese sido superior a los cinco años anteriores al fallecimiento”, y ii) “en el caso de que un pensionado –que tuviese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta, tendrá derecho a percibir parte de la pensión”.⁴⁶

4.5.6. Dentro del análisis de constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, esta Corporación, indicó que “desde sus primeros pronunciamientos,⁴⁷ ha indicado de manera reiterada que la discriminación que viola el derecho a la igualdad se produce en aquellos eventos en los que existe una diferencia de trato que no encuentra ningún fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable.”⁴⁸ En esa dirección, la prohibición constitucional se encamina a impedir que se restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio únicamente a ciertas de ellas, sin que exista alguna justificación constitucionalmente válida”.

4.5.7. Lo anterior, llevó a que esta Corporación en la Sentencia T-301 de 2010, expusiera los vacíos⁴⁹ del artículo 13 de la Ley 797, donde retomó los argumentos

la necesidad de establecer los grados de prelación para efectos de determinar las personas más cercanas al causante y que más dependían del mismo.

(ii) Principio de reciprocidad y solidaridad entre el causante y sus allegados, el cual busca impedir que con ocasión de la muerte de uno de los miembros de la pareja, el otro se vea en la obligación de soportar las cargas materiales y espirituales que conlleva el deceso.

(iii) Principio material para la definición del beneficiario, que consiste en determinar, bajo el criterio material acogido por el legislador, quien es el beneficiario de la sustitución pensional, el cual se obtiene de verificar quien tuvo mayor convivencia efectiva al momento de la muerte del pensionado.

⁴² Ver Gaceta 350 de 2002.

⁴³ Sentencia SU-337 de 2017.

⁴⁴ Ver. Sentencia T- 128 de 2016.M.P. Palacios Jorge Iván.

⁴⁵ Ibíd. Sentencia C-1035/08. M.P. Córdoba Triviño Jaime.

⁴⁶ Ver. Sentencia T-018 de 2014.

⁴⁷ Ver. Corte Constitucional. Sentencias C-016/93 M.P. Ciro Angarita Barón y T-422/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

⁴⁸ La Sentencia C-1035 de 2008 indicó que: “Así, desde sus primeros pronunciamientos la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existen situaciones que justifican el trato diferenciado, a saber: “a) La diferenciación razonable de los supuestos de hecho: El principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado”.

⁴⁹ “Los vacíos de la norma citada fueron puestos en evidencia por el Consejo de Estado, al desatar una controversia originada entre la cónyuge y la compañera permanente de un pensionado de la Policía Nacional que acreditaban

esgrimidos por el Consejo de Estado, *“al desatar una controversia surgida entre la cónyuge y la compañera permanente de un pensionado de la Policía Nacional, quienes acreditaron convivencia simultánea con el causante”*⁵⁰, allí la Sección Segunda del Consejo de Estado aplicó los criterios de “justicia y equidad”, y en consecuencia, resolvió dividir en partes iguales entre las peticionarias, el monto de la mesada pensional reclamada.

4.5.8. Las anteriores reglas, configura el estadio normativo dispuesto para valorar la repartición o la adjudicación pensional de los cónyuges o compañeros (a) permanentes sobrevivientes. No obstante, la Sentencia T-018 de 2014 advirtió que *“la norma antes citada continuaba discriminando injustamente a la compañera permanente, pues en caso de que hubiera convivencia simultánea entre el causante, su cónyuge y su compañera permanente, la pensión de sobrevivientes o la respectiva sustitución, se le concedería a la esposa”*.

4.5.9. En síntesis, la Corte a través de la jurisprudencia constitucional, ha resuelto en sede tutela los conflictos en materia de sustitución pensional entre el cónyuge y la compañera permanente otorgándole los mismos derechos, en los casos de procedencia excepcional de la acción. Por tal motivo, el Alto Tribunal en los fallos T-809 de 2013⁵¹, T-813 de 2013⁵², T-018 de 2014⁵³, T-251 de 2015⁵⁴ y finalmente en la Sentencia SU-337 de 2017, aplicó de forma implícita la cláusula de no discriminación, bajo los criterios de “justicia y equidad”, donde protegió en igualdad de condiciones las situaciones jurídicas –de cónyuges y compañeros permanentes- que configuraron el derecho a la sustitución pensional.

En consecuencia, la Corte estableció que en los casos donde coexistan cónyuge y compañera (o) permanente, debe tomarse a consideración para efectos de la compartición o distribución del derecho pensional, la regla o cláusula constitucional de *igualdad y no discriminación*, como lo indicó en la Sentencia T-410 de 2013.⁵⁵

convivencia simultánea con el causante. La Sección Segunda del Consejo de Estado, “bajo un criterio de justicia y equidad”, resolvió distribuir en partes iguales la pensión de sobrevivientes entre las peticionarias. El Consejo de Estado reiteró la línea jurisprudencial sentada por esta corporación en la sentencia T-1103 de 23 de agosto de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁰ Ver. Sentencia T -301 de 2010.

⁵¹ En esta providencia la Corte Constitucional resuelve un caso en el cual FONPRECON suspendió la solicitud pensional de las interesadas, la Sala Octava de Revisión, atendiendo entre otras particularidades que una de las interesadas contaba con 82 años de edad y que estaba en curso un proceso para resolver el asunto, se concedió el amparo transitorio ordenándose la entrega del 50% de la pensión a la cónyuge; por lo que respecta al derecho de la compañera permanente, el derecho fue dejado en suspenso dada la falta de elementos probatorios para determinar la proporción de la pensión que le pudiese corresponder.

⁵² En esta providencia la Corte Constitucional resuelve un caso en la cual CAJANAL EICE detuvo el pago de la pensión, la misma Sala, atendiendo entre otras particularidades que una de las interesadas contaba con 71 años de edad y que estaba en curso un proceso para resolver el asunto, se concedió el amparo transitorio ordenándose la distribución por partes iguales a los dos afectadas.

⁵³ En esta sentencia la Sala Tercera de Revisión al pronunciarse sobre dos asuntos acumulados, amparó los derechos fundamentales, en un caso de la compañera permanente frente al cónyuge y, en el otro, los de dos compañeras permanentes, teniendo como regla de distribución de la pensión entre las interesadas porcentajes iguales.

⁵⁴ En la sentencia T-251 de 2015 la Sala Cuarta de Revisión concedió el amparo al advertir que durante un periodo de tiempo tuvo lugar una convivencia simultánea y que tanto la cónyuge supérstite como la compañera permanente del causante tenían derecho, en particular la cónyuge de 71 años de edad con importantes padecimientos de salud requería el reconocimiento y pago de la sustitución pensional en consideración a que “convivió un periodo de tiempo prolongado con el causante”.

⁵⁵ En este caso la Corte revisó un caso en el cual, si bien las normas vigentes a la fecha de causación del derecho (4 de diciembre de 1978, fecha de fallecimiento del causante), beneficiaban con la pensión de sobrevivientes solamente a la cónyuge, excluyendo a la compañera permanente (artículo 1° de la Ley 33 de 1973), y después a la compañera permanente de quien fallecía teniendo apenas la expectativa de acceder a la pensión, por haber cumplido uno de los requisitos para pensionarse (el tiempo de servicios, pero no la edad, artículo 1° de la Ley 12 de 1975); tales normas se

4.5.10. En conclusión, esta Corporación ha indicado que la sustitución pensional, en los casos de conflicto de cónyuges y compañeros (as) permanentes, está definida por las reglas establecidas por la Ley 797 de 2003, donde se trazaron reglas para resolver los conflictos en materia de sustitución pensional, estableciendo la distribución proporcional de la prestación entre las interesadas, pues la *ratio legis* está dirigida al avance en materia de equidad, igualdad y solidaridad.⁵⁶ Seguidamente, la jurisprudencia de esta Corporación propendiendo, por la distribución equitativa de la pensión, ha protegido el derecho a la sustitución pensional en algunos casos de manera transitoria cuando cursa un proceso en el que se resuelven las diferencias entre cónyuge y compañera permanente. En otros casos se ha protegido de modo definitivo, aludiendo a los principios constitucionales de protección del mínimo vital e igualdad. Por otro lado, dichas reglas para el reconocimiento del derecho necesitan de la validación concreta de los supuestos fácticos y probatorios, como son i) la convivencia prolongada y ii) la condición de vulnerabilidad de alguna de las interesadas (o), bien por la calidad de mayor adulto o por su estado de salud, como lo expresó en la Sentencia SU-337 de 2017.⁵⁷

Finalmente, el criterio de equidad e igualdad en materia de división de la pensión entre cónyuges y compañeras (os) permanentes o entre compañeras (os) permanentes, ha atendido la *cláusula constitucional de igualdad y no discriminación*, la cual sirve como elemento valorativo de los supuestos fácticos de cada caso.⁵⁸

Con los presupuestos trazados procede la solución del caso concreto.

V. CASO CONCRETO

La accionante manifestó que la entidad demandada, al no conceder el derecho de sustitución pensional como consecuencia del reconocimiento a las señoras María Libia Ramírez Mejía en calidad de compañera permanente y Estefanía Villa Ramírez como hija en condición de discapacidad del señor José Rafael Villa, desconoció su estado de vulnerabilidad derivado de la inestabilidad económica que afronta, al ser una mujer mayor adulta de 81 años de edad, que dependía económicamente del causante y que no tiene otra fuente de sustento económico. Con fundamento en las argumentaciones anteriores, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si, frente al no reconocimiento de la sustitución pensional derivada de su relación marital con el causante del derecho, el señor Villa, se está vulnerando el derecho al mínimo vital y a la seguridad social de la actora. Las conclusiones se derivaran de los siguientes hechos:

5.1. La señora Inés Herrera de Villa es una mujer viuda de 81 años de edad, que dependía económicamente de su esposo, el señor José Rafael Villa, pues él

enmarcaban en circunstancias muy distintas a cuando se adelantó la discusión judicial que se ataca y son insostenibles ante el régimen de igualdad impuesto por la Constitución Política actualmente vigente en Colombia.

⁵⁶ Ver. Sentencia SU- 337 de 2017.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibid.

pagaba sus gastos de alimentación, vestido y salud⁵⁹. Dentro del trámite constitucional la señora Herrera manifestó su grave situación económica, dado que como se señaló dependía del causante. De igual manera informó que era casada con el causante con quien contrajo matrimonio el 23 de junio de 1953, y convivió con él hasta el día 04 de noviembre de 2015, fecha en la cual falleció. Adicionalmente de las pruebas aportadas en el trámite de revisión, se colige que la señora Herrera mantenía un vínculo marital con José Rafael Villa, debido a que el acto jurídico del cual hizo hincapié la señora María Libia Ramírez en respuesta del Auto emitido por la Sala Cuarta del 10 de julio, fue el referente a la disolución y liquidación de la sociedad conyugal por medio de escritura pública el 18 de diciembre de 1987, es decir la cesación de los efectos societales patrimoniales del matrimonio.

5.2. En ese sentido, la Sala constató que la actora mantuvo una relación con el señor Villa hasta el momento del deceso, como está estipulado en las declaraciones extrajudiciales aportadas dentro del trámite de solicitud de la sustitución pensional, las cuales fueron remitidas al proceso constitucional de tutela.⁶⁰ Por otra parte, se determinó que luego del fallecimiento de su esposo el 04 de noviembre de 2015, quedó en un estado de vulnerabilidad. Razón por la cual, el 02 de abril de 2016 la accionante a través de un apoderado judicial solicitó a la UGPP, que le reconociera la pensión de sobrevivientes.

5.3. Ante lo cual, el 12 de mayo de 2016, la accionada solicitó a la señora Herrera los documentos relativos a la acreditación del parentesco con el causante del derecho pensional, para así poder darle respuesta de fondo a su solicitud. Dichos documentos fueron remitidos a la UGPP, dando lugar a la Resolución DP 024177, del 29 de junio 2016, por medio de la cual se negó el derecho pensional a la accionante sobre la pensión del señor José Rafael Villa Ortiz. Esta decisión estuvo precedida por el acto administrativo que reconoció derechos pensionales a la compañera permanente y a la hija en condición de discapacidad respectivamente.

5.4. Razón por la cual, el 08 de agosto del mismo año, la actora radicó a través de su apoderado una nueva petición de reconocimiento y tres declaraciones juramentadas de testigos que acreditaron su convivencia con el señor Villa. La Unidad Administrativa resolvió la petición confinando la negación del derecho pensional.

5.5. Por su parte la Unidad Administrativa le ha negado a la señora Herrera de Villa el reconocimiento de la pensión sustitutiva, alegando el reconocimiento de un mejor derecho a las señoras Ramírez Mejía en calidad de compañera permanente, y de la señora Villa Ramírez en calidad de hija en condición de discapacidad, con ocasión de un fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Oral del Circuito de Armenia y confirmado en segunda instancia.

⁵⁹ Ver. Certificación de afiliación Coomeva EPS, Cuaderno 2, Folio 29.

⁶⁰ Dentro de las declaraciones extrajudiciales presentadas, las señoras Judith Ocampo Salazar y Mercedes Ramírez Duque manifestaron que es un hecho cierto que conocen a la señora Inés Herrera desde hace 50 años, y al señor José Rafael Villa Ortiz, (...) que en ese orden la señora Herrera de Villa convivió en matrimonio católico compartiendo techo, lecho y mesa consistente en una comunidad de vida singular y permanente con su esposo el señor Villa desde el 23 junio de 1953 hasta el 04 de noviembre de 2015, fecha en la que falleció. (...). Ver. Cuaderno 2, folio 25.

5.6. En consecuencia, el 18 de noviembre de 2016 la señora Inés Herrera instauró la acción de tutela para que se les protegieran los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y de petición. Los jueces de tutela negaron el amparo, por cuanto aseguran que el solicitante no demostró su estado de vulnerabilidad, ni la debida diligencia para la instauración de recursos ordinarios.

5.7. En ese orden, a partir de los hechos de la demanda, de las pruebas y las declaraciones obrantes en el expediente, así como de la jurisprudencia expuesta, la Sala procede a determinar si la conducta desplegada por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social, vulneró o no los derechos fundamentales alegados por la accionante.

5.8. Así las cosas, a fin de determinar si en el caso concreto se cumple con los presupuestos dispuestos en la sentencia SU-337 de 2017 y, por consiguiente, si existió una vulneración de los derechos alegados por la accionante, es necesario concretar y analizar las situaciones fácticas alegadas por las partes: (i) la vulnerabilidad económica de la accionante por su dependencia al causante; y (ii) su convivencia prolongada con mismo.

Por consiguiente, como se desprende del marco fáctico planteado, la señora Inés Herrera de Villa, es una mujer adulta mayor de 81 años de edad, que dependía económicamente del señor José Rafael Villa, y con quien mantuvo un vínculo marital y de convivencia hasta el momento de su fallecimiento. Así las cosas, la accionante manifestó que aunque tiene tres hijos, ninguno de ellos la soporta económicamente. Adicionalmente, que es titular del derecho de propiedad de una vivienda que es objeto de una medida cautelar de embargo, en un proceso ejecutivo como consta en el certificado de tradición aportado, y dada su falta de ingresos se encuentra en extrema vulnerabilidad económica. En consecuencia, en concordancia con la jurisprudencia constitucional de esta Corporación, la Sala encuentra que la accionante es un sujeto de especial protección en razón a su edad, y en ese orden, está en estado de vulnerabilidad económica por su dependencia de quien fuera su cónyuge.

Por otro lado, la Sala Cuarta concluye de las pruebas allegadas que la accionante hizo vida marital con su esposo, incluso hasta antes de su fallecimiento; además de sus propios dichos, se tienen las declaraciones, arriba citadas, de Mercedes Ramírez Duque, Judith Ocampo Salazar⁶¹ y Eduardo Villa Herrera⁶² ante la Notaria Primera del Circuito de Armenia, Quindío, las cuales son contestes en este punto. Adicionalmente, la viuda procreó con el señor Villa tres hijos. Quien fue uno de los declarantes en el proceso administrativo, como lo muestra la Resolución 024177 del 29 de junio de 2016, que señaló que su padre José Rafael Villa sostuvo una convivencia concomitante con la señora María Libia Ramírez, y su madre la señora Inés Herrera. Tales razones permiten dar por demostrado el supuesto de hecho contemplado en el enunciado legal transcrito, con lo cual, se configura a favor de la accionante la consecuencia jurídica, en este caso la sustitución pensional.

⁶¹ Cuaderno 2, Folio 25 y 26.

⁶² Cuaderno 2, Folio 22.

Advierte la Sala que se puede estar frente a una convivencia simultánea, pues la entidad accionada reconoció derechos pensionales a las señoras María Libia Ramírez Mejía en calidad de compañera permanente y Estefanía Villa Ramírez, en calidad de hija en condición de discapacidad. No obstante, del material probatorio remitido a esta Corporación, indica que el señor José Rafael Villa y la señora María Libia Ramírez mantuvieron una unión marital de hecho, de la cual el Juzgado Tercero de Familia declaró en el año 1998 la existencia de su régimen patrimonial desde el año 1990, el cual fue disuelto con posterioridad el 23 de septiembre de 2010 por mutuo acuerdo.⁶³

De acuerdo a lo anterior, durante el trámite constitucional, esta Corporación ordenó por medio de Auto la vinculación de las señoras al proceso, y la contestación de un cuestionario. En dicha respuesta la señora Ramírez indicó que procreó dos hijas con el causante, y que convivía con él hasta el momento de su fallecimiento. Igualmente, se refiere que obran los registros civiles de las dos menores. Todo ello permite colegir que el *de cujus* convivía con Inés Herrera de Villa y con María Libia Ramírez.

En ese sentido, para la Corte resulta claro que tanto la cónyuge, como la compañera permanente, reúnen los requisitos para hacerse merecedoras de la sustitución pensional, teniendo esta última reconocido su derecho a través de la acción de tutela y estando pendiente de protección el de la primera. Al ser ambas titulares de la sustitución pensional, pero no resultarles aplicables las reglas de distribución proporcional de la prestación contenidas en la Ley 797 de 2003, corresponde ahora precisar cuál es la preceptiva que determina lo que debe tener lugar.

En consonancia con la cláusula de *igualdad y no discriminación* y del imperativo de solidaridad, el cual implica la ayuda mutua entre las personas y se rige por *el principio del más fuerte hacia el más débil*.⁶⁴ Obsérvese que se trata de una obligación propia del Estado Social de Derecho -como se puede advertir en el artículo 1º de la Carta- y no de una virtud como sería lo propio en un modelo asistencialista. En el caso concreto la parte débil es la octogenaria Herrera de Villa y le atañe al sistema de seguridad social materializar su derecho a la sustitución pensional.

En cuanto al desconocimiento del artículo 13, verifica la Sala que mientras la señora María Libia Ramírez goza de su asignación pensional, la viuda carece de tal ingreso y como se ha establecido ambas merecen el reconocimiento y materialización de su sustitución pensional. La exclusión de una de las dos con quienes convivió simultáneamente y procreó varios hijos, resulta irrazonable. No se encuentran razones de orden constitucional que privilegian a un tipo de núcleo familiar sobre el otro.

Por consiguiente, evidenciada la necesidad de proteger los derechos fundamentales de la accionante y, materializar los mandatos constitucionales en

⁶³ Cuaderno 1, Folio 60.

⁶⁴ Óp. Cit. SU-337/17.

el asunto *sub examine*, le corresponde a este Tribunal fijar la proporción de la asignación para la accionante. En este sentido, tiene singular valor el criterio de equidad, el cual, según se vio en la parte considerativa ha inspirado la reforma legislativa que trazó reglas para los conflictos pensionales entre cónyuges supérstites y compañeros y compañeras permanentes. Como se indicó tal criterio fue empleado en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando no resultaba aplicable la ley 797 de 2003. En esta oportunidad la Sala acoge esa prescripción y entiende que la señora Herrera de Villa debe recibir el cincuenta por ciento (50%) de lo que percibe la señora María Libia Ramírez como beneficiaria de la sustitución pensional de José Rafael Villa. Para la Sala Cuarta, esta medida restaura los derechos a la seguridad social y el mínimo vital de la accionante.

En ese orden, la Corte aclara que no será objeto de partición la porción pensional asignada vía acción de tutela a la señora Estefanía Villa Ramírez como hija en condición de discapacidad del causante. Resalta la Sala que el presente fallo y reconocimiento del derecho se hace sobre el cincuenta por ciento (50%) reconocido a la señora Ramírez Mejía en calidad de compañera permanente.

Se concluye pues que procede la tutela en el asunto en concreto dada la titularidad del derecho a la sustitución pensional de la accionante que como mayor adulto goza de especial protección constitucional, dada también la existencia de un largo proceso judicial en el que no se le reconocieron sus derechos y atendiendo que existió una prueba cuya licitud ofrece dudas e incidió en la convicción de los jueces del caso.

En consecuencia, se concede el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social de la señora Inés Herrera de Villa, en los términos indicados. Por tal razón se revoca el fallo proferido el treinta (30) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Armenia que, a su vez, confirmó la sentencia del diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) por el Tribunal Superior de Armenia, Sala de Casación Penal, en el proceso adelantado por la señora Inés Herrera de Villa contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido el diecinueve (19) de diciembre de (2016) por el Tribunal Superior de Armenia, Sala Penal que confirmó el dictado el treinta (30) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Armenia y, en su lugar, **AMPARAR** los

derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social, a la sustitución pensional de la señora Inés Herrera de Villa.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social que en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de este fallo, **PROFIERA** una nueva resolución mediante la cual reconozca y pague el cincuenta por ciento (50%) de la sustitución pensional que se le esté cancelando a la señora María Libia Ramírez Mejía con ocasión del fallecimiento de José Rafael Villa, portador de la cédula de ciudadanía número 1.36.003 de Quimbaya, a la señora Inés Herrera de Villa, identificada con la cédula de ciudadanía número 25.011.135 de Quimbaya.

TERCERO. NOTIFICAR a la señora Inés Herrera de Villa identificada con la cédula 25.011.135 de Quimbaya sobre la presente providencia, y la resolución que expida la UGPP por medio de la cual reconozca y ordene el pago del cincuenta por ciento (50%) de la sustitución pensional que se le esté cancelando a la señora María Libia Ramírez Mejía. **NOTIFICAR** a la señora Estefanía Villa Ramírez identificada con la cédula 10949123045, y a la señora María Libia Ramírez Mejía identificada con la cédula 24.619.534 de Armenia sobre la presente providencia.

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

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado Sustanciador

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

ROCÍO LOAIZA MILLÁN
Secretaria General (e.)

