



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja

Tunja, treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Demandante: Martha Esperanza Camargo Aponte

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

Radicación : 150013333011201600021-00

Acción de Tutela

Decide el Despacho en primera instancia sobre la acción de tutela instaurada por Martha Esperanza Camargo Aponte, contra la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)**

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Martha Esperanza Camargo Aponte, solicita se tutelen los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social, salud, vida digna y mínimo vital.

Como consecuencia de lo anterior, pide que se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), que la incluya en la nómina de pensionados y le cancele las sumas dejadas de percibir por concepto de pensión para los meses de enero, febrero y marzo de 2016.

2. Hechos

Refiere que el Instituto de Seguros Sociales le reconoció una pensión de sobrevivientes por la muerte de su esposo Pantaleón Pedroza Cáceres (Q.E.P.D.), desde el año 1986.

Señala que para el mes de enero del presente año, se acercó al Banco Popular de la Ciudad de Tunja a cobrar su mesada Pensional y le fue informado que no reposaba pago y que debía comunicarse con el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP, por lo cual, se desplazó a las dependencias de dicha Entidad en la ciudad de Bogotá, donde se le comunicó que la UGPP había emitido la orden de no pagarle la pensión.

Cuenta que el 8 de febrero de 2016, se desplazó hasta las dependencias de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) en donde le fue notificada la Resolución No. **RDP-052102** del 9 de diciembre de 2015, por medio de la cual se ordenó la exclusión de la nómina de pensionados de la accionante en su calidad de beneficiaria de la pensión de sobreviviente del señor Pantaleón Pedroza Cáceres (Q:E.P.D).

Resalta que al revisar el acto administrativo antes enunciado en su parte motiva, se dice que mediante Auto **ADPO13703** del 27 de octubre de 2015, se le otorgó a la accionante el término de 10 días a partir de su notificación, para allegar los siguientes documentos:

1. *Partida Eclesiástica de bautismo*
2. *Registro civil de nacimiento del Solicitante*
3. *Partida eclesiástica de matrimonio o registro civil de matrimonio*
4. *Declaración Juramentada de convivencia de la interesada donde consten los extremos de la convivencia, en caso de compañera permanente*
5. *Fotocopia de la cedula de ciudadanía*
6. *Registro Civil de Defunción del causante en original.*
7. *Dictamen de calificación de invalidez*
8. *Certificado de historia laboral y factores salariales...*”

Señala que nunca le fue notificado el referido auto, dado que la comunicación del mismo fue remitida a la carrera 10·No. 1-76 de la Ciudad de Duitama, dirección en donde no reside desde el año 1988.

Informa que formuló los recursos de reposición y en subsidio apelación ante la UGPP, frente a la Resolución No. **RDP-052105** del 9 de diciembre de 2015, los cuales a la fecha no han sido resueltos.

Asegura que adjuntó con los recursos formulados la mayoría de la documentación requerida por la UGPP, haciendo falta solo la certificación de historia laboral y los factores salariales devengados por el causante, dado que no los tiene en su poder y al solicitarlos a COLPENSIONES esa Entidad le informó que es responsabilidad de POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S:A., la emisión de la información solicitada y esta a su vez, señaló que el expediente administrativo donde se podría verificar la información no le fue entregado por parte del extinto SEGURO SOCIAL, así mismo, ACERÍAS PAZ DEL RIO, en su calidad de empleadora le informó que en sus archivos no reposaba copia de la resolución de reconocimiento de pensión del señor Cáceres y que dicha información debía ser solicitada al SEGURO SOCIAL.

Indica que ha visto afectado su derecho a la salud dado que aparece como inactiva ante la Nueva EPS, lo cual conllevó la suspensión de la entrega de medicamentos y la imposibilidad de continuar con diversos tratamientos médicos a que viene siendo sometida.

Fundamentos de derecho

Manifiesta que se vulneran los derechos contenidos en los artículos 11, 12, 13 y 49 de la Carta Fundamental, así como los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

3. Contestación de la tutela

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) dio respuesta al escrito de tutela indicando que al no haber sido aportados los documentos primordiales para realizar el estudio de la solicitud resulta imposible determinar el cumplimiento de los requisitos legales para establecer el derecho de la accionante, por lo cual, no es viable hacer un pronunciamiento frente a la petición formulada.

Señala que de acuerdo con el principio de la carga probatoria correspondía a la accionante acreditar la vulneración de sus derechos lo cual no aconteció en el *sublite*.

Indica que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1437 de 30 de junio de 2015, A partir del 30 de junio de 2015, las pensiones que estaban a cargo de Positiva Compañía de Seguros S. A., cuyos derechos fueron causados originalmente en el Instituto de Seguros Sociales entraron a ser administradas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), así mismo, el artículo 9 *ibidem* indica:

“...REVISIÓN Y REVOCATORIA DE PENSIONES. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), deberá realizar las verificaciones de que tratan los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003. Para el efecto deberá proceder a la revocatoria del acto administrativo o a solicitar su revisión en los términos establecidos por las normas vigentes.

PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) deberá verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que soportan el pago de las pensiones que asume, cuando quiera que no exista el respectivo expediente o el acto administrativo de reconocimiento. En estos casos dentro del término máximo de seis meses siguientes a la asunción de la función pensional y siguiendo el procedimiento administrativo general previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procederá a reconstruir el expediente acudiendo a la información de terceros y del beneficiario de la pensión o sus causahabientes. Si culminado el procedimiento de reconstrucción se comprueba el incumplimiento de los requisitos, la existencia del acto administrativo o la falsedad de sus soportes procederá a revocar el acto administrativo si lo hubiere, o a demandar su nulidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003, o a suspender el pago si se prueba que carece de soporte porque no existe el acto administrativo...”

Sostiene que con fundamento en la normativa expuesta, la ley habilitó a la Entidad para efectuar de oficio una verificación de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que soportan el pago de las pensiones que asume, por lo que no se puede pretender que sin las verificaciones del caso, se otorguen derechos pensionales a quienes, si bien en apariencia tienen derecho, no existe certeza al no obrar los documentos que validen el derecho pensional.

Argumenta que al encontrarse la UGPP adelantando el trámite de la reconstrucción del expediente administrativo no puede adoptarse la decisión de fondo requerida por el (sic) peticionario, por lo cual se hace necesario declarar improcedente la solicitud y conminar al peticionario para que facilite los medios para la efectiva reconstrucción del expediente pensional.

Declara que ha sido reiterada la jurisprudencia constitucional que señala la improcedencia de la acción de tutela cuando lo que se busca es el reconocimiento o restablecimiento de prestaciones de carácter pensional , como en el presente caso, dada la naturaleza residual y subsidiaria de dicha acción con relación a otros medios de defensa judicial.

Alega que en el presente caso no se encuentra probada la existencia de un perjuicio ni que el mismo sea calificable como irremediable.

Manifiesta que la acción de tutela no resulta procedente para obtener el reconocimiento o pago de prestaciones de carácter laboral, por lo que una eventual orden judicial se tornaría improcedente al obligar a la Entidad a realizar un pago obviando el procedimiento administrativo establecido.

Por lo anterior, solicita que se declare la improcedencia de la presente acción y se niegue la protección solicitada.

II. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional¹ ha señalado que el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política determina como regla general, que la tutela no procede cuando existen mecanismos ordinarios de defensa judicial, salvo que ésta sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En este caso, la demandante podría acudir ante la jurisdicción ordinaria con el fin reclamar la nulidad del acto que ordenó su exclusión de la nómina de pensionados y el restablecimiento de su derecho a continuar percibiendo dicha asignación, no obstante, la Corporación mencionada ha determinado que dada la especial protección del derecho a la pensión y teniendo en cuenta las demoras y complejidades que acarrearán los litigios ordinarios, la tutela procede de manera extraordinaria; es decir, que si bien la regla general establece la improcedencia

¹ Entre otras en la Sentencia T-605 de 2014.

de la acción de tutela para reconocer o restablecer derechos pensionales, en aquellos casos en los cuales los mecanismos judiciales resulten ineficaces y cuando el sujeto se encuentre ante la eventualidad de un perjuicio irremediable, de manera excepcional el juez de tutela podrá declarar la procedencia del mecanismo constitucional.

Para determinar la existencia de un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de La Corte Constitucional ha fijado los siguientes criterios: (i) una amenaza actual e inminente, (ii) que se trate de un perjuicio grave, (iii) que sea necesaria la adopción de medidas urgentes y (iv) que las mismas sean impostergables.

(i) Amenaza actual e inminente. Observa el Despacho que a la accionante le fue suspendido el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que viene percibiendo desde hace casi 30 años (f. 25) con fundamento en la pérdida de su expediente pensional (f. 123), y en ese sentido, existe una amenaza a sus derechos fundamentales a la seguridad social, una vida digna y el mínimo vital, dado que su único sustento deviene de lo que percibe mensualmente como pensión y de allí depende igualmente su atención en salud.

(ii) Que se trate de un perjuicio grave. La situación descrita y las pruebas allegadas por la demandante permiten ver que se trata de un perjuicio grave, por cuanto la única fuente de ingresos era la pensión que percibía, dado que se acreditó que se dedica a las labores del hogar (f. 37), y nunca ha cotizado por su cuenta para pensiones (f.152), por lo cual al negársele la continuidad en el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que percibía, se le está ocasionando un perjuicio irremediable pues sus condiciones para una subsistencia en dignidad, dependen de tal ingreso, igualmente se debe tener en cuenta que los diversos tratamientos médicos que venía recibiendo por parte de la Nueva EPS, fueron suspendidos poniendo en peligro su derecho a la salud (f. 34, 37-41).

(iii) que sea necesaria la adopción de medidas urgentes (iv) e impostergables. A pesar de la existencia de otros medios judiciales, e incluso la resolución del recurso de apelación formulado ante la entidad accionada (f. 26), se hace palpable la necesidad de la adopción de medidas urgentes por cuanto, el acto administrativo que ordenó la suspensión del reconocimiento pensional, pese a encontrarse pendiente de la resolución del recurso de alzada formulado, ya se encuentra surtiendo efectos jurídicos dado que desde el mes de enero de 2016, le

fue suspendido el pago y consecuentemente inactivado el servicio de salud a la accionante (f. 34), por ello se requiere la intervención urgente del juez constitucional.

El cumplimiento de estos supuestos eleva la discusión del reconocimiento de estos derechos a un nivel constitucional que torna procedente la acción de tutela. Por cuanto Los mecanismos ordinarios no son idóneos para amparar los derechos afectados del accionante, pues no protegen de manera oportuna la garantía invocada.

1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si a la señora Martha Esperanza Camargo Aponte, se le están vulnerando sus derechos al debido proceso, al acceso a la seguridad Social, la salud, una vida digna y el mínimo vital, en razón a su exclusión de la nómina de pensionados en calidad de beneficiaria de la pensión de sobrevivientes del señor Pantaleón Pedroza Cáceres (Q.E.P.D).

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará el fondo del asunto de la siguiente manera,

3. DEL DEBIDO PROCESO

El artículo 29 de la Constitución Política, dispuso que el debido proceso debe regir todas las actuaciones judiciales y administrativas

En desarrollo de dicha disposición, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

“...De lo expuesto, es posible concluir que (i) el debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial; (ii) está provisto de garantías mínima definidas en la Carta Política y la jurisprudencia constitucional, las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento; (iii) la extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1991, de manera que en todas las actuaciones de las autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado, y sus derechos de defensa y contradicción; pero (iv), a pesar de ello no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas porque en el segundo ámbito existe una vinculación a dos mandatos constitucionales, que deben ser armónicamente satisfechos. De una parte, las del

artículo 29 Constitucional y de otra parte, las del debido proceso administrativo, definidas en el artículo 209 de la Carta Política (y actualmente desarrolladas por el Legislador en el artículo 3° del CPACA). Por ello, el segundo es más ágil rápido y flexible...” (Resalta el Despacho).

Sobre las garantías del debido proceso ha señalado la Corte Constitucional:

“GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Debe destacarse que la tutela constitucional de este derecho no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de mecanismos procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal².

La jurisprudencia de esa Corporación ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso³:

- i) **El derecho al juez natural**, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.). Este principio se ve materializado en el derecho a ser juzgado por el juez competente de acuerdo a la ley.*

- ii) **El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio.** Dentro de estos elementos se destaca el establecimiento de esas reglas mínimas procesales⁴, entendidas como “(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.”⁵. De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual “(...) se ajusta al principio de*

² Sentencia de la Corte Constitucional T-280 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero

³ Sentencias de la Corte Constitucional C-1083 de 2005 y T-954 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-647 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-383 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Al respecto ver las Sentencias de la Corte Constitucional C-680 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-131 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño señaló “La sola consagración del debido proceso como derecho fundamental, no puede derivarse, en manera alguna, una idéntica regulación de sus distintos contenidos para los procesos que se adelantan en las distintas materias jurídicas pues, en todo aquello que no haya sido expresamente previsto por la Carta, debe advertirse un espacio apto para el ejercicio del poder de configuración normativa que el pueblo ejerce a través de sus representantes. La distinta regulación del debido proceso a que pueda haber lugar en las diferentes materias jurídicas, siempre que se respeten los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales, no es más que el fruto de un proceso deliberativo en el que, si bien se promueve el consenso, también hay lugar para el disenso pues ello es así ante la conciencia que se tiene de que, de cerrarse las puertas a la diferencia, se desvirtuarían los fundamentos de legitimidad de una democracia constitucional.”

⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C-562 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-383 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis

juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem"⁶.

- iii) **El derecho a la defensa**, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas⁷.
- iv) **El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico**, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Arts. 6º, 121, 123, 228 y 230 C. Pol.)
- v) **El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable**, sin dilaciones injustificadas⁸.
- vi) **El principio de "non reformatio in pejus"**, que implica que solamente existe un apelante único de una decisión judicial, el juez de segundo grado no podrá fallar en perjuicio del recurrente⁹ y
- vii) **El principio de favorabilidad**, en virtud del cual cuando la nueva ley contiene previsiones más favorables que las contempladas en la ley que deroga, la nueva ley se aplicará a los hechos delictivos ocurridos con anterioridad a su vigencia¹⁰.

Protección constitucional del derecho fundamental a la salud, la seguridad social y la dignidad humana

La Corte Constitucional ha creado una abundante línea jurisprudencial en torno a la protección del derecho a la salud por intermedio de la acción de tutela, en la cual se ha indicado que el derecho a la salud es de raigambre fundamental¹¹, de tal forma que le corresponde al Estado, tanto como a los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud,

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional T-001 de 1993, M.P. Jaime Sanín Grafestein.

⁷ Sentencia de la Corte Constitucional T-647 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Sentencia de la Corte Constitucional T-647 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹ La Corporación señaló que este principio constituye un medio de defensa del condenado, que conlleva a una revisión de lo que es desfavorable al apelante único. En la sentencia C-055 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se manifestó que el principio supone, que en caso de que no prospere el recurso impuesto por la parte afectada, la decisión tomada por el juez, no modifique la sentencia en su perjuicio. De igual manera, en el fallo se señaló que a pesar que la norma constitucional hable de "la pena impuesta", lo que hace pensar que la garantía solo cubre procesos en materia penal, se debe tener en cuenta que el precepto constitucional hace referencia a cualquier tipo de sentencia sin hacer distinción de la clase de proceso que se lleve. El 10 de diciembre de 1993, en la sentencia T-575, M.P. se señaló que el incumplimiento de este precepto constitucional, conlleva a la vulneración de los derechos a la defensa y al debido proceso, que igualmente tienen carácter de derechos fundamentales. Esta posición fue reiterada en diferentes ocasiones, tales como en la sentencia SU-327 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-1186 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño y la T-291 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C-200 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹¹ Ver, entre otras, sentencias T-016/07, Humberto Antania Sierra Porto; T-173/08 M.P.: Humberto Antania Sierra Porto; T-760/08, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, T-820/08, M.P.: Jaime Araujo Rentería; T-999/08, M.P.: M.P. Humberto Antania Sierra Porto; T-566/10, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

desplegar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho.¹²

El derecho fundamental a la salud, ha sido definido como “*la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser.*”¹³ Esta definición responde a la necesidad de garantizar al individuo una vida en condiciones de dignidad, toda vez que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales.

Así, la jurisprudencia de esa Corporación ha establecido la procedencia del amparo por vía de tutela de este derecho cuando se verifica alguno de los siguientes puntos: “*(i) falta de reconocimiento de prestaciones incluidas en los planes obligatorios, siempre que su negativa no se haya fundamentado en un criterio estrictamente médico y, (ii) falta de reconocimiento de prestaciones excluidas de los planes obligatorios, en situaciones en que pese a la necesidad de garantizarlas de manera urgente, las personas no acceden a ellas a causa de la incapacidad económica para asumirlas. En estos eventos, el contenido del derecho a la salud no puede ser identificado con las prestaciones de los planes obligatorios.*”¹⁴

4. El mínimo vital.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-651 de 2008, precisó la posición reiterada en lo que tiene que ver con la garantía del mínimo vital, señalando que está compuesto por aquellos requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, como son la alimentación, vestido, educación, vivienda y seguridad social. Dicha Corporación determinó que se trata de una institución de justicia elemental que es de imperativo cumplimiento, en situaciones humanas límites producidas por la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y primarias, el Estado y la sociedad no ofrecen una respuesta oportuna.

¹² Sentencia T-999/08, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Sentencia T-597/93, M.P. Jaime Araujo Rentería, reiterada en la sentencias T-454/08, M.P.: Jaime Córdoba Triviño T-566/10 M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Sentencia T-999/08. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.

Al estudiar lo relacionado con la configuración del perjuicio irremediable, la misma Corporación dio un alcance más amplio al concepto de mínimo vital, indicando lo siguiente¹⁵:

“(...) Es evidente que el mínimo vital cubre ámbitos prestacionales diversos, pues se encuentra inmerso no sólo en el salario, sino en la seguridad social. En efecto, si bien el artículo 53 contempla el derecho de todo trabajador a percibir una remuneración mínima vital y móvil, no es el único que desarrolla el derecho a la subsistencia digna. Así las cosas, esta Corporación ha reiterado en su jurisprudencia que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”. En este orden de ideas, también se ha señalado que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quien. De esta forma, cada persona tiene un mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida. El derecho al mínimo vital se relaciona con la dignidad humana, ya que se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna. Encuentra su materialización en diferentes prestaciones, como el salario o la mesada pensional, mas no es necesariamente equivalente al salario mínimo legal, pues depende del status que haya alcanzado la persona durante su vida. Empero, esta misma característica conlleva a que existan cargas soportables ante las variaciones del caudal pecuniario. Por lo mismo, ante sumas altas de dinero, los cambios en los ingresos se presumen soportables y las personas deben acreditar que las mismas no lo son y que se encuentran en una situación crítica. Esto se desprende de las reglas generales de procedencia de la acción de tutela contempladas en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991...” (Resalta el Despacho)

Así pues, el derecho al mínimo vital no solamente hace referencia al salario mínimo legal vigente, sino que obedece a las condiciones particulares de cada persona conforme al estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida, se trata pues de un ingreso económico que le permita subsistir dignamente. En tal sentido, cuando una persona se ve sometida a cambios en sus ingresos que no está en la capacidad de soportar, se ve afectado su mínimo vital

De este modo, la jurisprudencia constitucional ha planteado varias hipótesis a fin de establecer cuando existe vulneración del mínimo vital, las cuales fueron plasmadas en la Sentencia T-148 de 2002, así:

“(...) i. Cuando existe un incumplimiento salarial.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T – 211 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

ii. *Cuando el incumplimiento afecta el mínimo vital del trabajador*

- a. *Puede presumirse la afectación al mínimo vital, si el incumplimiento es prolongado o indefinido*
- b. *Se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo,*
- c. *Los argumentos económicos, presupuestales o financieros no justifican el incumplimiento salarial*
- d. *Aún cuando se comprueben las anteriores hipótesis, no se entiende afectado el mínimo vital, cuando se demuestra que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia...”*

5. De la dignidad humana

La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de dignidad humana como entidad normativa visto de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. En lo que tiene que ver con objeto de protección, a través de la jurisprudencia se han definido tres lineamientos claros y diferenciables, así “...i) *La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)*¹⁶.

6. Caso concreto

En el *sub lite* se encuentra acreditado que la señora Martha Esperanza Camargo Aponte, en su calidad de cónyuge supérstite (f. 28), del Señor Pantaleon Pedroza Cáceres (Q.E.P.D) (f. 30), venía percibiendo una pensión de sobrevivientes (f. 25), la cual fue suspendida por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a través de la Resolución No. RDP 052102 de 9 de diciembre de 2015, decisión que fue adoptada con fundamento en que la afectada no aportó la documentación necesaria para la reconstrucción del expediente pensional del causante.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T – 881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Es claro que lo pretendido por la accionante, es su inclusión en nómina y el pago de las mesadas dejadas de reconocer.

Del examen del expediente y de los antecedentes jurisprudenciales y legales expuestos, este Despacho encuentra probado que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), por medio de Auto ADP 013703 de 27 de octubre de 2015 (f. 110), solicitó a la accionante que allegase la siguiente documentación:

- *Comunicación escrita de actualización de datos de contacto por parte de los beneficiarios (Dirección, Teléfonos, ciudad, departamento de residencia correo electrónico).*
- *Fotocopia legible de la cedula de ciudadanía del trabajador o pensionado fallecido.*
- *Copia Auténtica del Registro Civil de Defunción del trabajador o pensionado fallecido.*
- *Copia del Acto administrativo que dio origen a la prestación.*
- *Historia laboral del causante.*
- *Reporte del accidente de trabajo...”*

Para tal efecto le concedió un término de 10 días contados a partir de la comunicación de dicho acto (f. 111).

Posteriormente profirió la Resolución No. **RDP-052105** del 9 de diciembre de 2015 (f. 7-10) por medio de la cual le suspendió el derecho a continuar percibiendo una pensión de jubilación a la accionante, dentro de los argumentos plasmados en el referido acto administrativo la Entidad indicó:

“...esta Entidad mediante Auto ADP 013703 de 27 de octubre de 2015, y con el propósito de reconstruir el expediente del Señor PEDROZA CACERES PANTALEÓN le solicitó a la Señora MARTHA ESPERANZA CAMARGO APONTE, beneficiaria de la pensión de sobreviviente, que dentro del término de diez (10) días a partir de la Comunicación del Auto allegara los siguientes documentos...”, de igual forma se sostuvo:

“...Que el auto ADP 013703 de 27 de octubre de 2015, fue comunicado a la señora MARTHA ESPERANZA CAMARGO APONTE, mediante Guía de entrega No. YG105809509 DE FECHA 13 DE NOVIEMBRE DE 2015.

Que una vez revisados los aplicativos de la Entidad no se encontró que la señora MARTHA ESPERANZA CAMARGO APONTE, beneficiaria de la pensión de sobrevivientes haya aportado los documentos requeridos...”

De lo anterior se colige que a juicio de la Entidad la accionante pese a haber sido comunicada sobre el requerimiento de la documentación necesaria para la reconstrucción del expediente pensional, no allegó lo requerido y por ende, procedió a ordenar la suspensión de la pensión, sin embargo en el escrito de contestación de tutela se manifiesta que:

“... La Subdirección de normalización Ofició al interesado solicitando el acto administrativo de reconocimiento y los documentos indispensables para la reconstrucción del expediente pensional, a través de comunicado No. 20157228918231, con guía de envío número YG095424395CO de fecha 8/25/2015 el cual fue DEVUELTO con fecha de acuse 8/26/2015 por no residir en la única dirección de contacto que tiene registrada a la entidad...”

De lo anterior emana claro para el Despacho, que la Entidad pese a tener certeza acerca de la ausencia de comunicación del auto que concedía el término de 10 días a la accionante para allegar la documentación que permitiese la reconstrucción del expediente pensional, procedió a dictar la Resolución No. **RDP-052105** del 9 de diciembre de 2015 *“por la cual se ordena la exclusión de nómina de pensionados...”*; razón más que suficiente para establecer una vulneración al debido proceso, dado que no le permitió conocer de la actuación que se adelantaba en su contra ni propender por la consecución de la documentación requerida.

Aunado a lo anterior y pese a no encontrarse en firme la resolución **RDP-052105** que ordenó la suspensión del pago, dado que frente a la misma procedían los recursos de reposición y apelación (f. 10) y no haber sido notificada a la accionante, procedió a efectivizar su contenido material suspendiendo el pago, actuación que igualmente deviene a todas luces en violatoria del debido proceso por cuanto no permitió a la señora ejercer los recursos de ley frente a las determinaciones adoptadas, ya que se encuentra acreditado que la notificación

del referido acto administrativo acaeció el 8 de febrero de 2016, es decir casi dos meses después de la suspensión del pago de las mesadas (f. 115).

Acorde con lo expuesto, la Administración no revocó el acto de reconocimiento de la pensión, sino que procedió directamente a suspender el pago de la misma hasta tanto no pudiera llevarse a cabo la reconstrucción del expediente pensional, a sabiendas que se había pretermitido la el derecho de contradicción y defensa de la accionante en la expedición de los actos administrativos, determinación que estaba igualmente regida por las exigencias del debido proceso por lo cual, el haber ordenado la suspensión del pago por la supuesta renuencia de la accionante a allegar una documentación a sabiendas que a la misma no se le había comunicado dicha solicitud, al igual que materializar determinaciones contenidas en actos administrativos que no se encuentran en firme dada su ausencia de notificación y agotamiento de recursos resultó, como se indicó, violatoria de los derechos de la accionante.

En lo que refiere al tema concreto de la suspensión del pago de la mesada pensional por la carencia de ciertos documentos la Corte Constitucional en Sentencia T-344 de 2004, bajo ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, ha señalado que la inexistencia de la hoja de vida de una persona en los archivos de una entidad pública no habilita a la entidad para suspender de plano el pago de la pensión de jubilación que se había venido haciendo a dicha persona, ni traslada al afectado la carga de establecer que sí es titular del derecho a la pensión.

En efecto dentro de la citada providencia se indicó:

“...Al explicar la actuación que dio lugar a la presente acción de tutela, la Coordinación de Prestaciones del GIT manifiesta que la decisión de suspender el pago de la pensión al señor Borrego Arias se tomó con fundamento en la ausencia en los archivos de la entidad de la hoja de vida del mencionado señor. Agrega que esa deficiencia es atribuible al liquidado Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia y que el GIT no está en posibilidad de “... poseer un documento que no fue recibido”. Ello, en opinión del GIT, “... traslada la obligación de aportar la documentación a las partes que pretendan hacerlas (sic) valer, en el presente caso al señor CAMILO BORREGO ARIAS.”

Sobre este particular cabe señalar que el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación en la Administración Pública es el resultado de una actuación administrativa en la cual, después de verificar que el interesado cumple los requisitos legales, se expide un acto administrativo que hace el reconocimiento del derecho y ordena el pago de la pensión. Con base en ese acto administrativo, el beneficiario es incorporado a la nómina de pensionados, momento a partir del cual se inicia el pago efectivo de la pensión.

Esa incorporación en la nómina de pensionados genera para el beneficiario una situación particular y concreta que no puede ser desconocida por la Administración sino previo el agotamiento de una actuación administrativa o judicial conforme a las reglas del debido proceso.

Si de manera ininterrumpida, durante un periodo superior a 20 años, la Administración ha venido pagando una pensión, no puede decidir de plano suspender el pago de la misma a partir de la ausencia en sus archivos de la hoja de vida del beneficiario.

Para ese efecto sería necesario que la Administración acredite que la incorporación del afectado en la nómina de pensionados fue irregular o que la irregularidad se presentó en el reconocimiento de la pensión, eventos en los cuales la decisión estaría subordinada a los requerimientos del debido proceso, bien sea administrativo o judicial...” (Negrilla del Despacho).

Entonces, es evidente para el Despacho que la actuación de la administración vulneró flagrantemente el debido proceso y con dicha transgresión fueron igualmente violentados los derechos a la seguridad social y la salud al ser reportada como inactiva al suspender la cotización a la Nueva EPS (f. 34) lo cual acarrió la suspensión de los tratamientos y medicamentos requeridos por la accionante (f. 37-51), y su derecho al mínimo vital al encontrarse establecido que la señora Martha Esperanza Camargo Aponte no posee otros medios para su subsistencia (f. 37) dado que se dedica a labores del hogar.

En el presente caso es claro que la ausencia de ciertos documentos del expediente pensional en los archivos de la UGPP no es motivo suficiente para suspender el pago de las mesadas, porque tal ausencia deviene de razones que no imputables a la beneficiaria tal y como se encuentra probado a folios 119 a 127, donde se relacionan dicho expediente pensional dentro de aquellos que no fueron encontrados por parte de Positiva S.A., al momento de asumir la custodia de los mismos por parte del Seguro Social, por lo cual, en principio, la ausencia de los documentos que soportan el derecho pensional de la accionante es imputable a la Administración, presente o pasada, a quien incumbe un deber de diligencia en la custodia de los documentos que deben reposar en sus archivos. Por ello, se repite, la actuación de la Administración debe orientarse, en primera instancia, a reconstruir el expediente administrativo, labor a partir de cuyos resultados podrá establecerse si existen motivos para controvertir el reconocimiento y el pago de la referida prestación.

Contrario a lo señalado por la Entidad se encuentra establecido que la aquí accionante ha solicitado reiteradamente a las Entidades competentes la documentación requerida para sustentar su derecho a pensión al presentar derechos de petición ante Positiva S.A. (f. 11, 13), Colpensiones (f.17) y Acerías Paz del Río (f. 21), solicitando la entrega de la documentación exigida por la UGPP, concretamente lo referido a la resolución de reconocimiento de la pensión, la historia laboral y los factores salariales del señor Pantaleón Pedroza Cáceres, los cuales junto con la fotocopia de la cedula de ciudadanía y el reporte del accidente de trabajo, hacen parte de los requeridos por la entidad para proceder a la reactivación del pago se mesada.

Es decir que a juicio del Despacho la accionante a desplegado las actividades necesarias para el recaudo de la documentación desde el momento en que le fue notificada la actuación y carece de sentido la negligencia endilgada, aspecto diferente conlleva que tanto Positiva S.A., Colpensiones y Acerías Paz del Río, hubiesen dado respuesta negativa frente a la petición formulada señalado que no reposa dentro de sus archivos (f.12, 14).

Así las cosas, resulta lesivo de los derechos fundamentales de la accionante que la Administración decida, como condición para reanudar el pago de las mesadas pensionales, trasladarle la carga de iniciar una actuación administrativa o judicial orientada a reconstruir el expediente administrativo, por cuanto tal como se ha puesto de presente en esta providencia esa actuación es violatoria de los derechos al debido proceso, a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital, una vida digna y la salud del accionante y por consiguiente habrá de concederse el amparo solicitado, ordenando a la UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, ordene a quien corresponda, efectuar el pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir por la accionante, así como aquellas que se causen a futuro.

En suma, en mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad social, la salud, la vida digna y el mínimo vital, de la señora Martha Esperanza Camargo Aponte, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDÉNASE a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)**, que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, ordene a quien corresponda, efectuar el pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir por la accionante, así como aquellas que se causen a futuro, dentro del mismo término deberá adelantar las actuaciones necesarias para restablecer la prestación de los servicios de salud de la actora, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE Personalmente, por el medio más expedito, vía fax, telefónico o cualquiera otro idóneo a través del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja a la actora Martha Esperanza Camargo Aponte.

CUARTO: NOTIFÍQUESE la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a la Entidad demandada.

QUINTO: El presente fallo podrá ser impugnado, que de interponerse legítima y oportunamente se surtirá ante el honorable Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

SEXTO: En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Juez