Cartagena de Indias D. T. y C., tres (3) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-001-2021-00067-01
Accionante	LAURA DEL SOCORRO TOUS MEZA
Accionada	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
Tema	Suspensión de pago de pensión de sobreviviente a estudiante universitaria
Magistrada Ponente	Digna María Guerra Picón

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte accionada, contra la sentencia de fecha 12 de abril de 2021, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual tuteló el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante Laura del Socorro Tous Meza.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Pretensiones

La accionante solicitó el amparo del derecho fundamental al mínimo vital y a la educación.

Como consecuencia de lo anterior, pretende que se ordene a Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, a pagar las mesadas dejadas de cancelar, correspondiente a los meses de enero y febrero de este año y, que se continúe pagando, mientras demuestre con los certificados académicos que adelantó estudios de forma ininterrumpida.

3.1.2. Hechos

Indicó la demandante que actualmente cursa tercer semestre de Ingeniería Química en la Universidad de Cartagena y que es beneficiaria del 50% de la mesada pensional que recibe como sustituta de su difunto padre, derecho que se le reconoció por medio de la Resolución RDP037420 del 9 de diciembre de 2019 por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP.

Afirma que, el derecho le fue reconocido desde el mes de septiembre de 2020 y que solo recibió pagos hasta diciembre del mismo año, ya que este año la UGPP no le ha pagado la mesada, a pesar de haber aportado la documentación necesaria para demostrar que sigue cursando estudios académicos.

Sustenta que la discrepancia y decisión de la parte accionada se debe a las situaciones irregulares que se presentan en la institución universitaria debido a los paros y manifestaciones estudiantiles y a la situación ateniente a la pandemia del COVID 19. Señaló que la parte accionada manifiesta que no hay claridad ni certeza en los certificados aportados los la accionante.

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENCIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP

Se opuso a las pretensiones de la acción de tutela y sustenta su posición alegando que el documento aportado para certificar y acreditar los estudios de la señora Laura del Socorro Tous Meza, son para el periodo académico del año 2020, por lo tanto, es claro que dicha certificación no puede ser aceptada para el periodo del año 2021, toda vez que no se hace claridad que la estudiante este cursando materias del periodo 2020 en este año 2021.

Por lo anterior alegan que es claro que no han vulnerado ningún derecho fundamental de lo accionante y que a la fecha no se han acercado a la administración para acreditar su condición de estudiante del año 2021.

3.3. ACTUACIÓN PROCESAL

3.3.1. Admisión y notificación

La acción de tutela fue admitida mediante auto de fecha 18 de marzo de 2021, en la que se dispuso, tener en calidad de accionada a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP. En la misma providencia, negó la medida provisional solicitada por la parte accionante.

Por auto de fecha 18 de marzo de 2021, el juzgado de primera instancia dispuso requerir a la accionada para que explicara las razones por las cuales no se le realizó el pago de su mesada pensional a la accionante en concordancia con lo dispuesto en el art 19 del decreto 2591 de1991.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de fecha 6 de abril de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, amparó el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante Laura del Socorro Tous Meza.

Como medida de amparo, ordenó que se incluyera a la accionante en nómina de pensionada y se continúe pagando la mesada pensional de la que es titular, siempre y cuando acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes. También ordenó que en la primera de estas mesadas incluya el importe correspondiente a las mesadas causadas y dejadas de percibir desde el momento en que se produjo la suspensión del pago.

Como fundamento de su decisión, sostuvo que, aunque la acción de tutela se considera improcedente en casos de índole laboral y prestacional, ya que, estos deben resolverse por la jurisdicción ordinaria laboral, en condiciones excepcionalísimas, es procedente si se acredita la transgresión al derecho fundamental del mínimo vital del accionante y el derecho a la educación, es decir, si la acreencia reclamada constituye la única fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

Para el caso de la accionante, consideró que ante la inminencia de un perjuicio irremediable causado por el retraso en el pago de las mesadas pensionales, lo cual afecta la normal atención de sus necesidades básicas, resulta procedente que el juez constitucional emita órdenes tendientes a lograr la protección de su derecho fundamental al mínimo vital, con el fin que se produzca una decisión ágil y oportuna para conjurar el incumplimiento, dado que, resultaría desproporcionado someter a la accionante al agotamiento de la vía ordinaria judicial, cuando lo que se pretende no es discutir si tiene derecho a la pensión de sobrevivientes, sino

indagar la razón por la cual no le efectuaron el pago de su mesada, situación que debe ser puesta en su conocimiento para poder debatirla.

3.5. IMPUGNACIÓN

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, impugnó la sentencia de primera instancia, manifestando como motivos de inconformidad, los siguientes fundamentos:

Señalaron que el retiro de la accionante de la nómina fue sustentado, por la falta de presentación de certificados que comprobaran que efectivamente estuvo matriculada para el periodo académico del año 2021, pues, la certificación aportada el pasado 27 de enero de 2021 no lograba determinar lo contrario.

Manifiestan que no le correspondía a la entidad comprobar si la estudiante estaba cumpliendo con el requisito de estudio para seguir siendo beneficiaria sustituta, dado que la carga de la prueba le correspondía a la parte accionante.

En escrito de fecha 13 de abril de 2021, la demandada alegó la carencia actual de objeto por hecho superando, señalado que había liquidado las mesadas correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo.

3.5.1. Trámite de la impugnación

A través de auto de fecha 13 de abril de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena concedió la impugnación interpuesta oportunamente por la parte accionada, contra el fallo de tutela de fecha 6 de abril de 2021. La tutela fue repartida en segunda instancia el día 15 de abril de 2021.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA

Conforme lo establecen el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto Ley 2591 de 1991 y el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala establecer si, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela procede para obtener el pago de las mesadas pensionales que la accionante ha dejado de recibir desde enero de 2021.

En caso afirmativo, deberá resolverse si la suspensión del pago de la mesada pensional de la que es beneficiaria la accionante, configura una vulneración al derecho fundamental del mínimo vital y la seguridad social o si por el contrario es dable declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

4.3. TESIS

La Sala sustentará como tesis que, la acción de tutela es procedente en el presente caso, dado que, a pesar de que se reclama el pago de una prestación económica, que podría ventilarse a través de la acción ordinaria laboral, esta última no resulta eficaz, en la medida en que, la suspensión unilateral del pago de la mesada pensional de la accionante supone una vulneración a su derecho fundamental al mínimo vital y en consecuencia, el riesgo inminente de la ocurrencia de un perjuicio irremediable que hace necesaria la intervención inmediata del juez constitucional.

Adicionalmente, se concluye que sí hubo violación al derecho fundamental al mínimo vital y seguridad social de la accionante por parte de la UGPP, toda vez que esta entidad procedió a la suspensión del pago de la mesada pensional de manera unilateral, desconociendo o restándole validez al certificado que aportó la demandante dando cuenta de los estudios universitario que cursa.

No se accederá a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto la entidad aporta la liquidación, pero no se demuestra el pago de las mesadas pensionales adeudadas. Además de lo anterior, estas actuaciones ocurrieron luego de instaurada la acción constitucional.

Por las anteriores razones, se confirmará la sentencia de primera instancia.

4.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.4.1. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados

por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:

- Está instituida para proteger derechos fundamentales.

-La subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable.

- La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

4.4.2. Procedencia de la acción de tutela para resolver asuntos de carácter prestacional

En la sentencia T-410-18, la Corte definió la procedencia de la acción de tutela para resolver asuntos de carácter prestacional, en los siguientes términos:

> *"La procedencia de la acción de tutela está supeditada a la inexistencia o la ineficacia de otro medio de defensa judicial a través del cual pueda ser restablecido o preservado el derecho atacado. En principio el reconocimiento de una prestación pensional mediante acción de tutela se torna improcedente, ya que el ordenamiento jurídico dispone de procedimientos judiciales específicos para la solución de conflictos de esa naturaleza ante la justicia ordinaria.*
>
> *Empero, la Corte ha considerado que, de manera excepcional, es posible ejercer la acción de tutela para reclamar un derecho pensional. Así, la regla general se exceptúa en ciertas ocasiones particulares, en tanto para corroborar que los medios judiciales ordinarios no resultan ser idóneos ni eficaces "es competencia del juez constitucional establecer la funcionalidad de tales mecanismos, teniendo en cuenta la situación del accionante, para concluir si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende. Es decir, si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la*

tutela y si su ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado".

Este estudio por parte del juez, resulta imperante pues de ser el solicitante una persona de especial protección constitucional, se podría llegar a presumir su falta de capacidad para cubrir sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, y en esa medida existirían razones fundadas para pensar que el no pago de la pensión puede generar que se afecten derechos fundamentales como la vida digna y el mínimo vital."

En lo concerniente a la procedencia de la acción de tutela en casos en que se suspende el pago de la pensión de sobreviviente al beneficiario mayor de edad que ostenta la calidad de estudiante, la Corte Constitucional en la Sentencia T-730 de 2012 sostuvo que, si bien, el peticionario cuenta con otro medio de defensa judicial, concretamente la acción ordinaria laboral, la misma resultaría ineficaz, ya que, la protección ha de ser oportuna en la medida en que la pensión se relaciona con la vida en condiciones dignas y justas, por lo que, la suspensión en el pago hace presumir la afectación al mínimo vital del beneficiario. De igual manera, en lo concerniente a la dependencia económica del accionante respecto del causante, advirtió que la misma entidad accionada, previo estudio del lleno de los requisitos legales –dentro de los que se cuenta el de dependencia económica en relación con el causante-, resolvió reconocer la referida prestación, circunstancia que hace presumir que la suspensión del pago efectivamente genera un detrimento serio para el mínimo vital del interesado.

De igual manera, la falta de pago de la mesada pensional afecta el proceso educativo del accionante, fin último de la norma que lo constituye como beneficiario, de allí que, se configure un perjuicio irremediable que amerita el accionar del juez constitucional, dado el carácter preferente y sumario de la acción de tutela, en tanto es indudable su estado de debilidad manifiesta cuando apenas se encuentra en el proceso de formación educativa, con el objeto de acceder a un conocimiento que le permita valerse por sí mismo.

4.4.3. La protección del derecho al reconocimiento y pago de la pensión sustituta.

La Corte Constitucional ha sostenido que, la sustitución pensional o pensión de sobreviviente, se enmarca dentro del derecho a la seguridad social, y tiene como propósito el de satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien sustituye a la persona que disfrutaba de una pensión o tenía derecho a su reconocimiento, una vez producido el fallecimiento de esta y mientras dure la condición que le impide proveerse

de ingresos propios, en razón a la desprotección que se genera por esa misma causa. En ese orden, una vez obtenida la referida prestación, la misma adquiere la condición de derecho fundamental "*por estar contenida dentro de valores tutelables como el derecho a la vida, a la seguridad social, a la salud, al trabajo y la educación*"[1]; característica que permite que, en determinadas circunstancias, el pago de la pensión de sobreviviente sea susceptible de protección por vía de tutela.

En cuanto a la condición de estudiante para acceder a la pensión de sobreviviente, ha precisado la Corte que el estudio constituye para el hijo del causante mayor de edad y menor de 25 años, una exigencia sine qua non para recibir la prestación pensional, pues, es la razón que impide su auto sostenimiento, por lo que, debe demostrarse la condición de estudiante para el reconocimiento y el pago de la pensión de sobreviviente[2].

En este sentido, el pago de la pensión ha de ser oportuno, en la medida en que, esta prestación se relaciona con la vida en condiciones dignas y justas, por lo que la omisión o la suspensión de su pago **hace presumir la afectación al mínimo vital del beneficiario**, ya que, este dependía del fallecido y ante la ocurrencia de su muerte, la ausencia del apoyo financiero se suple con la pensión de sobrevivientes, de allí que, si se deja de realizar este pago se vea afectada su posibilidad real de subsistencia al no poder procurarse la misma por otros medios[3].

En consecuencia, la Corte Constitucional ha concluido que, una suspensión en el pago de la mesada pensional a la que tiene derecho una vez acreditado el condicionante que lo califica como beneficiario, esto es, ser estudiante, genera una ostensible violación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la educación, pues la falta de suministro de ésta obstaculiza, no solo la satisfacción de sus necesidades básicas, sino también el proceso educativo, fin último de la norma que lo constituye como beneficiario, de allí que se configure un perjuicio irremediable que amerita el accionar del juez de tutela para la concesión del amparo[4].

4.5. CASO CONCRETO

4.5.1. Hechos probados

4.5.1.1. Conforme la cédula de ciudadanía, la accionante actualmente tiene diecinueve años de edad.

---

[1] Sentencia T - 173 de 1994.
[2] Sentencia T-857 de 2002
[3] Ver entre otras sentencias de tutela T-083 de 2006, T-600 de 2007.
[4] Al respecto ver sentencias de tutela T-.196 de 2000, T-243 de 2002, T-433 de 2002, T-857 de 2002, T-763 de 2003.

4.5.1.2 A través del Acuerdo No. 72 del 11 de septiembre de 2020, el Consejo Académico de la Universidad de Cartagena modificó el calendario académico del periodo 2020 para los estudiantes antiguos de los programas presenciales. En dicho acto se dispuso que el periodo académico para el segundo semestre del año 2020 iniciaría el 1° de octubre de 2020 y finalizaría el 21 de marzo de 2021.

4.5.1.3 Según certificado de fecha 9 de marzo de 2020, expedido por la Dirección del Centro de Admisiones, Registro y Control de la Universidad de Cartagena, la joven Laura Tous Meza, se encontraba matriculada en el primer periodo académico del año 2020 y cursó 18 créditos, ubicándola en el segundo nivel del proyecto curricular en el programa de Ingeniería Química, con una intensidad horaria semanal de 54 horas.

4.5.1.4 Conforme al certificado de fecha 27 de enero de 2021, expedido por la Dirección del Centro de Admisiones, Registro y Control de la Universidad de Cartagena, la joven Laura Tous Meza, se matriculó para el segundo periodo académico de 2020, cursando 20 créditos ubicándola en el tercer nivel del proyecto curricular en el programa de Ingeniería Química, con una intensidad horaria de 60 horas semanales.

4.5.1.5 Mediante la Resolución No SOP201901029066 la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, reconoció y ordenó el pago favor de la joven Laura del Socorro Tous Meza, del 50% de la pensión que en vida percibía el señor Víctor Segundo Tous Herazo. La prestación inicialmente fue reconocida hasta el día 28 de octubre de 2019, día anterior al cumplimiento de la mayoría de edad, o hasta el 28 de octubre de 2026, día anterior al cumplimiento de los de 25 años de edad, siempre y cuando acredite escolaridad conforme a las normas vigentes.

4.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

Conforme los hechos relevantes que se encontraron probados, y al marco normativo y jurisprudencial expuesto, la Sala procede a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados.

Para ello, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la acción constitucional que se estudia tiene como fin la reanudación del pago de la mesada pensional de la que es beneficiara la accionante. Reconoce la demandada que en el año 2021 suspendió el pago de las mesadas, aduciendo que la interesada aportó un certificado de estudios correspondiente al periodo académico del año 2020.

Así las cosas, frente a la procedencia de la acción de tutela en el presente caso, la Sala advierte que, si bien la parte demandada aduce que este no es el mecanismo judicial propicio para reclamar el pago de la pensión, dada la posibilidad de acudir ante el juez ordinario laboral. Sin embargo, contrario a lo manifestado por la accionada, se considera que la acción de tutela es el mecanismo eficaz para lograr el restablecimiento de los derechos conculcados, primero, porque en este caso no está en discusión el derecho a la pensión, sino su pago, debido a la necesidad de que la beneficiaria aporte la respectiva constancia de estudios. En segundo lugar, porque el pago de las mesadas guarda intrínseca relación con el mínimo vital de la beneficiaria, de tal modo que una suspensión resulta en desmedro de sus intereses y la satisfacción de las necesidades básicas.

Definida la procedencia de esta acción constitucional, procede la Sala a determinar, sí la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de la accionante, con ocasión de la suspensión del pago de la mesada pensional a que tiene derecho, en su calidad de hija mayor de edad, pero menor de 25 años, y que se encuentra estudiando.

En este caso, está acreditado i) que la joven Laura del Socorro Tous Meza es beneficiaria de una pensión de sobreviviente, por la muerte de su padre; ii) En la actualidad, la accionante es mayor de edad y cursa sus estudios de Ingeniería química en la Universidad de Cartagena y, iii) Aunque no se evidencia la existencia de un acto administrativo por medio del cual se haya dispuesto la suspensión del pago, se precisa que, lo manifestado por la parte actora es reconocido por la UGPP, es decir, reconoce que suspendió el pago de su mesada pensional desde el mes de enero del año en curso.

La entidad accionada manifestó que la suspensión unilateral del pago de la pensión de sobrevivientes se debió a que la actora no acreditó su calidad de estudiante para el primer semestre del año 2021, de acuerdo con la Ley 1574 de 2012[5].

Contrario a lo que manifiesta la entidad accionada, se evidencia que la accionante, al inicio del año 2021 estaba finalizando el segundo periodo académico del año 2020, por lo que, el certificado que aportó debió ser aceptado, en tanto que, se ajustaba al calendario académico que

[5] Por la cual se regula la condición de estudiante para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

estableció la Universidad de Cartagena por medio del Acuerdo 72 de septiembre de 2020.

El hecho de que la accionante al inicio del año 2021 estuviera cursando o mas bien finalizando el segundo periodo del año 2020, no es atribuible a ella, sino que se debe al cambio de calendario que efectuó la Universidad de Cartagena. Además, se debía presumir como legal dicho documento.

Por lo tanto, la decisión que adoptó la demandada no tiene ningún asidero y, por el contrario, afectó el derecho al mínimo vital de la accionante, obligándola a acudir al juez de tutela para que le amparara sus derechos.

Así las cosas, al estar acreditado que la joven Laura del Socorro Tous Meza cursa estudios universitarios, le corresponde a la UGPP, reactivar el pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir, a las cuales tiene derecho la accionante, y continuar con el pago ininterrumpido de la misma, siempre que la accionante acredite la continuidad en sus estudios de educación superior.

Además, deberá tener en cuenta la entidad demandada la situación de la institución educativa donde cursa la carrera la accionante, debido a los cambios que se presentan en los calendarios académicos entre un semestre y otro.

En ese orden, la Sala encuentra acertada la decisión de la A quo, en cuanto amparó el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante, al determinarse la transgresión por parte de la UGPP, con ocasión de la suspensión unilateral del pago de la pensión sustitutiva que recibe la accionante.

Ahora, si bien es cierto que la UGPP alegó en la impugnación el hecho superado, aportando la liquidación que efectuó de las mesadas pensionales causadas desde el mes de enero hasta marzo de 2021. Para la Sala, ello no es suficiente, por cuanto, no está demostrado que en la actualidad dicho pago de efectuó, además que las actuaciones acreditadas ocurrieron con posterioridad a la presentación de la presente acción constitucional, y con ocasión a ella.

Además, se evidencia en dicho documento no se liquidó la mesada del mes de abril de 2021. Frente a este aspecto, es menester precisar que el periodo de vacancia entre uno u otro periodo académico, sea anual o semestral, debe ser tenido en cuenta para efectos pensionales, en la medida que se presume que la persona aún conserva la calidad de estudiante, que es la

que le permite ser beneficiaria de la pensión, mesada con la cual no sólo costea sus estudios, sino que suple todas sus necesidades básica, al no poder desempeñarse o ingresar al mercado laboral activo, por estar preparándose para ello, al cursar sus estudios universitarios, a menos que se pruebe que en el siguiente periodo la beneficiaria, en este caso, no se matriculó.

Aunado a lo anterior, debe tener en cuenta la UGPP, las situaciones que son ajenas a la beneficiaria, como es el caso de los cambios en los periodos académicos, dadas las vicisitudes que se presentan en la institución universitaria donde estudia.

Por las razones expuestas, se confirmará la sentencia de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese la presente providencia al juzgado de origen y a las partes.

TERCERO: Remítase el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado