TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	**70-001-33-33-004-2017-00047-01**
ACCIONANTE:	**JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO**
ACCIONADO:	**UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -**
NATURALEZA:	**ACCIÓN DE TUTELA**

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la entidad accionada, contra la sentencia adiada 3 de marzo de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se concedió el amparo solicitado.

I.- ANTECEDENTES:

1.1.- Pretensiones[1].

JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO, por conducto de apoderado, solicita la protección de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social, mínimo vital y vida digna, presuntamente vulnerados por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, por el silencio de dicha entidad frente a la interposición de los recursos de reposición y en subsidio de apelación, contra la Resolución No. RDP – 039502/2016, mediante la cual,

[1] Folio 4, cuaderno de primera instancia.

se negó el cumplimiento del fallo que ordenó la reliquidación de la pensión del actor.

De igual manera, requiere, se revoque "en su totalidad" la resolución No. RDP – 039502 del 20 de octubre de 2016, mediante la cual, la UGPP se declaró imposibilitada para dar cumplimiento a los fallos judiciales, que ordenaron la reliquidación de la pensión mensual vitalicia por vejez del accionante.

1.2.- Hechos[2].

A través de sentencias del 17 de febrero y 16 de julio de 2015, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo y el Tribunal Administrativo de Sucre, respectivamente, condenaron a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, reliquidar la pensión de vejez del señor JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO.

Mediante Resolución No. RDP – 039502 del 20 de octubre de 2016, la entidad accionada le manifestó al actor que no se podía dar cumplimiento a los referidos fallos, porque los certificados de factores salariales que reposan en el respectivo expediente administrativo, no son legibles.

El 28 de noviembre de 2016, el señor JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra el mencionado acto. Luego de transcurrir más de dos (2) meses desde la formulación de los medios impugnativos, la entidad accionada aún no ha emitido pronunciamiento.

A lo anterior agrega el accionante, que es una persona que nació el 15 de noviembre de 1943, contando a la fecha de la demanda con 73 años de edad.

[2] Folios 2 - 3, cuaderno de primera instancia.

1.3.- Contestación[3].

La UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-, a través de su Subdirector Jurídico Pensional, manifestó, que no se han resuelto los recursos, por cuanto la entidad ha sometido los documentos aportados al expediente, a los procesos de unificación, completitud y estudio de verificación de autenticidad.

Solicita en consecuencia, un término prudencial, para proferir el respectivo administrativo, toda vez que los trámites de normalización de verificación, hacen imposible impartir algún tipo de pronunciamiento respecto de los recursos de reposición y en subsidio de apelación, que se formularon contra la Resolución No. RDP – 039502 del 20 de octubre de 2016.

Finaliza diciendo, que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo, para solicitar el reconocimiento de derechos prestacionales.

1.4.- La providencia recurrida[4].

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 3 de marzo de 2017, resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados y consecuentemente, ordenó a la UGPP, que dentro del término de 5 días, contados a partir de la notificación del fallo, resolviera de fondo los recursos presentados por el accionante.

Como fundamento de su decisión, el *A quo* tuvo en cuenta el hecho de que habían pasado más de tres (3) meses, sin que hubiese sido resuelta la petición de fecha 28 de noviembre de 2016, contentiva de los medios impugnativos, radicada por el señor JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO.

[3] Folios 31 – 34, cuaderno de primera instancia.
[4] Folios 58 - 62, cuaderno de primera instancia

1.5.- La impugnación[5].

Inconforme con la decisión de primer grado, la entidad accionada la impugnó, con el fin de que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que mediante Resolución No. RDP 008168 de 2 de marzo de 2017, la UGPP resolvió de fondo el recurso de reposición formulado por el señor JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO, contra la Resolución No. RDP – 039502 del 20 de octubre de 2016.

Manifiesta, que al haberse satisfecho el derecho fundamental invocado como lesionado por la actora, mediante la expedición del acto administrativo enunciado anteriormente, el amparo constitucional perdía toda razón de ser, como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, aspecto que se podía evidenciar con los documentos anexos.

II.- CONSIDERACIONES:

2.1.- Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia,** de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2.2.- Problema jurídico.

Teniendo en cuenta los supuestos fácticos descritos, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar: ¿La entidad accionada, vulneró los derechos invocados por el actor, dada la presunta ausencia de respuesta frente a la formulación de los recursos de reposición y en subsidio de apelación, invocados contra la Resolución No. RDP – 039502 del 20 de octubre de 2016 y presentados el 28 de noviembre de 2016?

[5] Folios 69 - 77, cuaderno de primera instancia.

Para tal fin, se abordara el siguiente orden conceptual: *(i)* procedencia de la acción de tutela; *(ii)* derecho fundamental de petición en asuntos pensionales; *(iii)* debido proceso administrativo, y *(iv)* caso concreto.

2.3.- Análisis de la Sala

2.3.1. Procedencia de la Acción de tutela.

De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política, toda persona que considere lesionados o vulnerados sus derechos fundamentales, tiene la posibilidad, a través de la acción de tutela, de reclamar ante los jueces la protección inmediata de los mismos, ya sea que el infractor del orden constitucional, sea una autoridad pública o un particular, evento último, bajo los términos señalados por la ley.

Del mencionado texto constitucional se despliega, como de manera constante lo ha destacado la Corte Constitucional[6], el carácter subsidiario de la acción, de manera que tan solo resulta procedente instaurarla, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que lo pretendido, sea evitar un ***perjuicio irremediable***.

Es decir, la tutela no ha sido concebida para sustituir a los jueces ordinarios, ni como un mecanismo supletorio o alternativo del procedimiento ordinario. Tampoco, obviamente, para convertirse en dispositivo salvador, cuando dentro de la actuación ordinaria, no se han agotado, todos los trámites procesales previstos o para remediar la desidia del interesado.

La Corte también ha reiterado en varias oportunidades, que la existencia del otro medio de defensa, no puede ser considerada en abstracto, por cuanto aquél, debe tener la capacidad de proteger, íntegramente, el

[6] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-279 del 4 de junio de 1997 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-156 del 22 de febrero de 2000 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), T-500 del 27 de junio de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett) y T-858 del 10 de octubre de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), entre muchas otras.

derecho violado o quebrantado[7], es decir, *debe apreciarse en relación con el derecho fundamental de que se trata, no respecto de otros*[8]. El juez de tutela, que halle otro medio de defensa judicial, debe verificar su idoneidad, pues, de no resultar idóneo, la acción de tutela desplazaría el medio ordinario y pasaría a convertirse, en la vía principal para la protección del derecho[9].

2.3.2. Del derecho fundamental de petición en asuntos pensionales.

En términos del artículo 23 de la constitución política, que hace alusión al Derecho de Petición, se tiene que: "*toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*".

En consonancia con lo anterior la Ley 1755 de 30 de junio de 2015, actualiza la sustancialidad del derecho fundamental en mención, con el dinamismo de juicios constitucionales, conservándose la regla general, de la emisión de respuesta en quince (15) días y asumiendo las excepciones de la normativa anterior (petición de documentos -10 días-; consultas -30 días-).

Situación que debe ser entendida en el marco de la construcción jurídico-sustancial, derivada del estudio del derecho de petición, cuando se elevan solicitudes de orden pensional, bajo los parámetros que se han erigidos desde la sentencia SU-975 de 2003, tal como se puntualizó en sentencia T-173 de 2013[10], así:

> *"En sentencia SU-975 de 2003, que hizo una interpretación integral de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4° de la Ley 700 de 2001, 6° y 33 del Código Contencioso Administrativo, en punto a las solicitudes que versan sobre pensiones, la Corte señaló que las autoridades deben tener en cuenta tres términos que corren*

[7] Al respecto puede consultarse la Sentencia T-233 del 17 de mayo de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).
[8] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-441 del 12 de octubre de 1993 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).
[9] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-858 de 2002.
[10] Corte Constitucional. M. P. Dr. Jorge Ivan Palacio Palacio.

transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición. Textualmente dijo:

"Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones (…) elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional – incluidas las de reajustes- en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste en un término mayor a los 15 días, situación que la deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001".

En estas condiciones, si la autoridad o entidad correspondiente desconoce injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición, convirtiéndose el amparo de tutela en el medio eficaz para protegerlo."

En este sentido, el estudio realizado frente a la afectación, amenaza o vulneración del derecho de petición, en relación a asuntos de tipo pensional, debe tener en cuenta el quebrantamiento y desatención de los términos señalados.

Del mismo modo, debe constatarse que la respuesta que ha sido dada por parte de la administración, resuelva de manera precisa y completa, el escrito sometido a su consideración, además debe ser dada a conocer, por

ende, no se tiene satisfecho este derecho, cuando la entidad, responde evasivamente o se limita a la simple afirmación, de que el asunto se encuentra en revisión.

La comunicación de la respuesta a la petición, se puede dar por diversos medios, siendo normalmente utilizada la notificación por correo certificado; sin embargo, también es permitido que la misma, se haga a través de medios electrónicos o digitales, siempre que el peticionario tenga facilidad de acceso a éstos y así lo acepte.

2.3.3. Del debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho fundamental que posee una estructura compleja, por cuanto está compuesto por un plexo de garantías, que deben ser tenidas en cuenta en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales, son el ejercicio de funciones, bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

> *"… el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos"*[11].

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso, como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones, establecidas por la ley, las cuales deben concatenarse al adelantar todo

[11] C-980 de 2010 (M. P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

proceso judicial o administrativo[12]. Entre estas se cuentan, el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos[13].

2.3.4. Carencia actual de objeto por hecho superado

El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional[14] ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que

---

[12] La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, ver la sentencia C-980 de 2010.

[13] En la citada sentencia C-980 de 2010, se ahonda en este aspecto: "*8. A partir de una noción de "procedimiento" que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos [García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420]. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso. Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso" "3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. || 3.3. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, "con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción*".

[14] Cfr. Sentencia T – 011 de 2016.

componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor.

Se diferencia del daño consumado, en cuanto este, tiene lugar cuando "*la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela. La configuración de este supuesto ha sido declarada por la Corte, por ejemplo, en los casos en que el solicitante de un tratamiento médico fallece durante el trámite de la acción como consecuencia del obrar negligente de su E.P.S., o cuando quien invocaba el derecho a la vivienda digna fue desalojado en el curso del proceso del inmueble que habitaba*"[15].

2.5.- Caso concreto.

En el presente asunto, se encuentra acreditado que el señor JUAN ANTONIO CASTRO HURTADO, a través de escrito de fecha 28 de noviembre de 2016, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra la Resolución No. RDP – 039502/2016, mediante la cual, se negó el cumplimiento del fallo que ordenó la reliquidación de su pensión de vejez[16].

Ante esto, la entidad accionada no se pronunció, sino hasta el 2 de marzo de 2017, mediante Resolución No. RDP 008168, la cual fue aportada dentro del presente proceso de tutela[17].

En atención a lo anotado, tal entidad solicita se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez, que mediante la expedición de la Resolución anteriormente mencionada, se dio respuesta de fondo a la solicitud en mención.

---

[15] Ibíd.
[16] Según copia de guía No. 951251621 de la empresa de mensajería SERVIENTREGA, visible a Fl. 21, cuaderno de primera instancia.
[17] Fls. 71 vto., 77, 93 – 98, cuaderno de primera instancia, y 9 – 14, cuaderno de segunda instancia.

Siendo así y una vez verificado el acto administrativo en mención, se tiene que la petición del actor, si tuvo una respuesta de fondo por parte de la UGPP, lo cual daría lugar a que se considere la superación de la vulneración del derecho fundamental.

No obstante lo anterior, este Tribunal considera que la vulneración del derecho fundamental invocado no ha cesado, dado que la entidad accionada, no aportó prueba real, contundente y efectiva, de haber cumplido con su deber de notificar tal acto administrativo al accionante, lo que indica que no le ha sido puesta en conocimiento, vulnerándose con ello, uno de los requisitos establecidos de forma reiterada por la jurisprudencia constitucional, como parte del núcleo esencial del derecho de petición, esto es, que la respuesta sea comunicada al interesado.

De este modo y *contrario sensu* a lo afirmado por el accionado, no se encuentra debidamente materializada la figura de la carencia actual del objeto jurídico por hecho superado, ya que como se afirmó en renglones anteriores, la respuesta emitida frente a la solicitud elevada, no ha sido puesta en conocimiento por la administración al actor. Es de anotar, que dada la fecha de expedición del acto administrativo indicado, a la fecha de emisión de la presente sentencia, por razones de economía y celeridad procesal, debía al menos, encontrarse en proceso de notificación, lo cual no ha ocurrido, tal y como se anotó.

Bajo los anteriores términos, se confirmará la decisión de primera instancia, a efectos de que la parte accionada, cumpla su obligación constitucional, de comunicar la respuesta emitida al interesado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia de 3 de marzo de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: De manera oficiosa, por Secretaría de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0052/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS **SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**