



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2.015)

**Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES  
Tema: RECURSOS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DEBEN RESOLVERSE OPORTUNAMENTE SO PENA DE VULNERAR EL DERECHO DE PETICIÓN - SUSPENSIÓN UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE PENSIÓN SIN CONSENTIMIENTO DEL TITULAR CONSTITUYE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y SEGURIDAD SOCIAL - FACULTAD DE FALLAR EXTRA Y ULTRA PETITA DEL JUEZ DE TUTELA.

**SENTENCIA No. 078**

**I. OBJETO A DECIDIR**

Compete a la Sala, resolver la impugnación interpuesta por la parte accionante contra la sentencia del 26 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en la que se negaron los derechos invocados, por improcedencia de la acción.

**II. ACCIONANTE**

La presente acción constitucional la instauró el señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 92.496.439 de Sincelejo, Sucre.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

### **III. ACCIONADO**

La acción está dirigida en contra la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES".

### **IV. ANTECEDENTES**

NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, quien actúa en nombre propio, mediante el ejercicio de la presente acción<sup>1</sup>, pretende el amparo constitucional de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social, entre otros, que estima vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES".

Como consecuencia del amparo anterior, solicita que se resuelva de fondo y definitivamente el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. GNR-335808 del 3 de diciembre de 2013.

La presente acción se sustentó en los siguientes hechos y consideraciones:

Sostiene el accionante, que el 13 de octubre de 2010, solicitó al entonces Instituto de Seguros Sociales "ISS", el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, en los términos de la Ley 33 de 1985.

Asegura que mediante la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012, el Instituto de Seguros Sociales le reconoció una pensión de jubilación, conforme los requisitos y monto de la Ley 33 de 1985, por estar amparado en el régimen de transición. Sin embargo, indica que quedó en suspenso su ingreso a nómina de pensionados, hasta tanto acreditara el retiro del servicio.

Cuenta que a través de la Resolución No. GNR-335808 del 3 de diciembre de 2013, notificada el 20 de ese mismo mes y año, la Administradora Colombiana de Pensiones decidió suspender el reconocimiento y pago de la pensión reconocida mediante la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012, aduciendo que no era beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Indica que contra la Resolución No. GNR-335808 del 3 de diciembre de 2013, dentro de la oportunidad de ley, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

---

<sup>1</sup> Folios 1-8 C. 1ª Ins.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

Aduce que mediante la Resolución No. GNR-118542 del 3 de abril de 2014, notificada el 11 de abril siguiente, COLPENSIONES resolvió negativamente el recurso de reposición, confirmando la resolución recurrida, y a pesar de que ha transcurrido más de año y medio desde entonces, no se ha resuelto el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente al de reposición.

## **V. CONTESTACIÓN**

La Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", no presentó informe.

## **VI. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 26 de agosto de 2015<sup>2</sup>, resolvió declarar improcedente la acción de tutela, ante la existencia de mecanismos en el ordenamiento jurídico para hacer exigibles sus derechos. Al respecto dijo:

*"En el caso de la demandante, se centra en la protección de derechos que se encuentran presuntamente vulnerados por la entidad accionada a raíz de que no le resuelven el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución No. GNR-335808 del 3 de diciembre de 2013, en el cual busca el reconocimiento y pago de la pensión de vejez; es claro que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos para la resolución de su conflicto, en relación a que se le defina si cuenta o no con los requisitos para acceder a la pensión de vejez consagrada en la Ley 100 de 1993, la cual fue reconocida por parte del ISS mediante la Resolución No. 00007721 de fecha 30 de agosto de 2012, dejando en suspenso el ingreso a la nómina prestacional y posteriormente suspendida por parte de COLPENSIONES mediante Resolución GNR 335808 de 03 de diciembre de 2013.*

*Conforme a lo anterior, resulta improcedente el medio de defensa constitucional impetrado, escogido por el accionante para debatir su pensión de vejez, ya que no se prueba que el medio procesal ordinario resulte ineficaz, como tampoco se prueba la certeza del daño pensional en discusión, tema que debe ser debatido y analizado en un medio ordinario que impetre el actor"*

## **VII. IMPUGNACIÓN**

Contra la anterior decisión, el accionante presentó impugnación<sup>3</sup> oportunamente, solicitando la revocatoria de la misma, para que en su lugar, se acceda al amparo que pretende, ratificando para ello los mismo hechos de la demanda, sin embargo, previa consideración, enfatizó que conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional las acciones de tutela no deben ser resueltas con análisis superfluos o

---

2 Folio 56 - 61, C. Ppal

3 Folios 63-70 ib.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

ligeros, tal como a su juicio hizo el A-quo, pues se trata de la protección de derechos fundamentales que pueden verse amenazados como en su caso, donde dice está probado que cumple con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación por ser beneficiario del régimen de transición, en su condición de empleado del orden territorial; y que, contra el acto que le niega el goce de ese derecho, presentó recurso de apelación, sin que el mismo se le haya resuelto dentro del término de ley, por lo que ningún mecanismo ordinaria puede suplir en tal circunstancia la acción de tutela para lograr el amparo de los derechos invocados.

## **VIII. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

El juzgado de origen, por auto del 1º de septiembre de 2015<sup>4</sup>, concedió la impugnación, cuyo conocimiento fue asignado a esta Corporación, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial de Sincelejo el día 4 de septiembre de 2015<sup>5</sup>, siendo finalmente recibido por esta Judicatura el 7 de septiembre del mismo año. A través de auto de la misma calenda<sup>6</sup>, se admitió la impugnación en contra de la sentencia proferida el 26 de agosto de 2015.

## **IX. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **9.1. La competencia**

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en segunda instancia.

### **9.2. Problema jurídico**

Considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar, si COLPENSIONES vulnera el derecho fundamental de petición al señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, al no resolver el recurso de apelación, incoado contra la Resolución No. GNR-335808 del 3 de diciembre de 2013, en subsidio al de reposición?

Igualmente, debe resolver la Sala, si COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social del señor CHOPERENA PADILLA, como consecuencia de haberle suspendido unilateralmente el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, mediante la Resolución No. GNR-

---

4 Folio 82 C. Ppal.

5 Folio 1 C. Segundo

6 Folio 3 C. Segundo

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

335808 del 3 de diciembre de 2013, sin su previo consentimiento, invocando el no cumplimiento de los requisitos para estar en el régimen de transición.

Con el objeto de resolver lo anterior, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) generalidades de la acción de tutela; (ii) derecho de petición y actuación administrativa; (iii) revocatoria directa o suspensión de actos administrativos de contenido articular y concreto que reconocen un derecho pensional; y (iv) el caso concreto.

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

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

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

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

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

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

#### 9.4. Derecho de petición y actuación administrativa.

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto constitucional, que faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

A su vez, la Corte Constitucional ha concluido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que *"a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto"*<sup>7</sup>.

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.

Así las cosas, se puede afirmar que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior, también entonces si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición y, por lo tanto, legitima al solicitante a presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.

En la sentencia T-276 de 2001, con ponencia de la Magistrada Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, la Corte Constitucional señaló:

*"...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo."*<sup>8</sup> Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el

---

7 Sentencia T-304 de 1994, MP. Jorge Arango Mejía; T-911 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil; T-051 de 2002, MP. Eduardo Montealegre Lynett.

8 Sentencia T-242 de 1993. MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-910 de 2001 MP. Jaime Araujo Rentería.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*panorama legislativo el derecho fundamental "a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución" de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior."*

De igual forma, la Corte ha afirmado que no es justificación suficiente para denegar el amparo, aducir la existencia del silencio administrativo negativo, esencialmente porque con ésta figura no se satisface el derecho del solicitante de obtener una respuesta pronta y de fondo sobre lo solicitado. Por tales razones esta Corporación también ha afirmado:

*"Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias<sup>9</sup>, "el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado"<sup>10</sup>. Además, el administrado "conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver"<sup>11</sup>.*

En relación al término para decidir sobre la interposición de un recurso ante la administración, inclusive en materia pensional, la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-975/2003, con ponencia del Magistrado Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA, sostuvo:

*"6) los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional 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 reajuste– 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 un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a 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;*

---

9 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-601 de 1998, T-637 de 1998, T-724 de 1998, T-529 de 1998 y T-281 de 1998.

10 Sentencia T-294 de 1997, MP. José Gregorio Hernández Galindo

11 Sentencia T-304 de 1994, MP. Jorge Arango Mejía.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

(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.

**Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. (Negrillas de la Sala).**

En ese sentido, la administración debe resolver dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente. Actuar de manera contraria, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, cuestiona el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia impuestos a la función pública por el artículo 209 de la Constitución, por tanto, es procedente solicitar la protección por la vía de la tutela cuando existe una omisión de este tipo.

#### **9.4. Revocatoria directa o suspensión de actos administrativos de contenido particular y concreto que reconocen un derecho pensional.**

Nuestro ordenamiento jurídico, prevé la posibilidad de que los actos administrativos de contenido particular y concreto, puedan ser revocados por la administración pública, atendiendo el debido proceso administrativo y teniendo en cuenta unas circunstancias especiales.

En efecto, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 93, establece un procedimiento que debe observarse específicamente, cuando señala que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los expedieron o por sus superiores inmediatos de oficio o a petición de parte, en los siguientes eventos:

*"ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*

Adicionalmente, la ley exige que sea imprescindible obtener previamente el consentimiento expreso y por escrito del titular, cuando se trata de la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto, que han creado o modificado una situación jurídica particular o reconocido un derecho en iguales circunstancias. Sobre ello, el artículo 97 de la citada normativa indica "(...) cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular."*

En ese sentido, se puede decir que los actos administrativos de carácter particular y concreto son esencialmente irrevocables o inmutables, salvo que el titular del derecho manifieste su consentimiento expreso y por escrito para que puedan ser revocados por la administración. Lo anterior constituye una garantía del principio de seguridad jurídica, del respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas radicadas en cabeza de una persona, aunado a la presunción de legalidad de la que están revestidos esos actos, la cual sólo puede ser desvirtuada a través de la providencia judicial que decrete su nulidad. De esta forma igualmente se garantiza el derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que se tiene la certeza de que la decisión no podrá ser modificada por la autoridad, sin el cumplimiento de las normas legales que regulan la materia.

Ahora bien, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, establece que si el titular niega su consentimiento para revocar el acto y la autoridad considera que el mismo es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Igualmente, si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Vemos entonces que la Ley 1437 de 2011, no contempló la posibilidad de revocar el acto sin el consentimiento del titular, sino que dispuso en tal evento que la administración deba acudir a la jurisdicción contenciosa a debatir la legalidad del acto.

La Corte Constitucional, en sentencia T-957-11, realizó un análisis sobre este tema, en el siguiente sentido:

*"Según la doctrina especializada y la jurisprudencia de esta Corporación, los actos administrativos de contenido general son esencialmente revocables por la administración, en los siguientes eventos: (i) cuando el acto administrativo resulta manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, (ii) cuando no está conforme con el interés público o social, o atenta contra él y (iii) cuando su expedición cause un agravio injustificado a una persona.*

*Sin embargo, no sucede lo mismo en relación con los actos administrativos que hayan creado, modificado o extinguido una situación jurídica particular y concreta, o reconocido un derecho de igual categoría, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, éstos no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.*

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*El anterior mandato, que constituye la regla general de irrevocabilidad de los actos administrativos generadores de derechos particulares y concretos, ha sido un tema ampliamente desarrollado por esta Corporación bajo el principio de inmutabilidad e intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración, frente a lo cual, ha señalado que tiene como fin primario "preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley."*

*Puntualmente, en la Sentencia T-246 de 1996, reiterada en pronunciamientos posteriores, la Corte sostuvo lo siguiente:*

*"En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte [precisa] que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado."*

*Ahora bien, cuando una autoridad administrativa advierta que en el ejercicio de sus funciones expidió un acto administrativo que resulta contrario al orden constitucional o legal, pero que creó una situación jurídica particular y concreta respecto de una persona, y para efectos de su revocatoria directa no cuenta con el consentimiento expreso de su titular, la jurisprudencia ha sido uniforme en señalar, que la administración está en el deber de demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de lesividad. Sobre el particular, en la sentencia T-437 de 1994, reiterada en la sentencia T-224 de 2002, la Corte indicó lo siguiente:*

*"Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente."*

*En complemento de lo anterior, en la sentencia T-315 de 1996, reiterada en las sentencias T-245 de 2005 y T-465 de 2009, se refirió en los siguientes términos:*

*"Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.*

*Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los*

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas."*

*Aún cuando la regla general señala que los actos administrativos de contenido particular y concreto son irrevocables, por autorización expresa del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, habrá lugar a su revocatoria directa en dos circunstancias excepcionales, a saber: (i) si es evidente que el acto se expidió por medios ilegales y (ii) cuando el acto resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69 del mismo ordenamiento, es decir, cuando (a) sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley, (b) no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él y (c) cause un agravio injustificado a una persona.*

*En cuanto hace a la primera excepción, esto es, si es evidente que el acto se expidió por medios ilegales, cabe destacar que la jurisprudencia especializada del Consejo de Estado ha entendido que el acto es ilegal (i) cuando ha sido producto de una abrupta o manifiesta actuación ilícita debidamente probada, que no surge de la oposición a la Constitución o a la ley, sino que genera un vicio en la formación de la voluntad de la administración. (ii) Dicha ilicitud, puede resultar de una actuación del particular, de la autoridad administrativa o, incluso, de un tercero, pero en todo caso (iii) deberá estar debidamente probada y expuesta en el acto que ordene la revocatoria.*

*Particularmente, ha delimitado su alcance y aplicación, en los siguientes términos:*

*"(i) La ilegalidad que permite efectuar la revocatoria de un acto administrativo sin el consentimiento del interesado no es la que surge de la oposición a la Ley o a la Constitución, sino la que genera un vicio en la voluntad de la administración.*

*'Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta Corporación 'que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada...'. Entendidatal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.'*

*(ii) La ilicitud del acto puede provenir del administrado, de la administración o de un tercero, siempre que sea su causa eficiente.*

*(iii) La ilicitud no puede ser una mera intuición de la administración sino una situación debidamente comprobada, la cual debe ser expuesta en el acto que ordene la revocatoria.*

*(iv) Para efectos de probar la ilicitud del acto deberá efectuarse el procedimiento establecido en los artículos 74, 35, 34, 28 y 14 del C.C.A."*

*A su turno, ha considerado la Corte Constitucional, siguiendo la línea sentada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que el acto administrativo que revoque una decisión de esa naturaleza deberá, en todo caso, hacer expresa mención de la manifiesta ilegalidad y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron a dicho convencimiento, para lo cual, habrá de aplicarse el procedimiento previamente definido en la ley, pues "en una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en*

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias".*

*Dicho procedimiento se encuentra previsto en el artículo 74 del CCA que, a su vez, remite al artículo 28 del mismo código. Allí se plantea que, para proceder a la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto, con o sin el consentimiento del particular, la autoridad administrativa deberá, en todo caso, comunicar la actuación a los terceros con interés legítimo que, una vez citados al trámite para que hagan valer sus derechos (art. 14), podrán solicitar pruebas y allegar las que consideren pertinentes (art. 34), para efectos de la decisión definitiva que deberá ser motivada, al menos en forma sumaria (art. 35).*

*Bajo ese contexto, el trámite anteriormente descrito constituye una clara manifestación de las reglas del debido proceso que se hacen extensivas a las actuaciones administrativas y que no pueden ser desconocidas por ninguna autoridad que ejerza esa función, en procura de la salvaguarda de las garantías constitucionales de los administrados.*

*Conclusión ineludible de las consideraciones precedentes, es que, por regla general, los actos administrativos de contenido particular y concreto, verbigracia el acto de nombramiento de un servidor público, no pueden ser revocados por la administración sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, caso en el cual la administración estará obligada a demandar su propio acto. Sin embargo, de manera excepcional, habrá lugar a su revocación, (i) cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo -si se dan las causales previstas en el artículo 69 del CCA- o (ii) si es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. En todo caso, no podrá ser revocado si, previamente, la autoridad administrativa no ha agotado el procedimiento descrito en el artículo 74 del mismo ordenamiento, que propende por la defensa del derecho fundamental al debido proceso de los asociados."*

Sin embargo, cabe mencionar que respecto de actos administrativos de carácter prestacional, existe norma especial que regula las causales para su revocatoria directa sin el consentimiento expreso del titular de los derechos contenidos en aquellos, como por ejemplo las contenidas en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, según el cual corresponde a las Instituciones de Seguridad Social, o a quienes tengan a su cargo el pago de prestaciones económicas, verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos necesarios para consolidar el derecho, así como la legalidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos, cuando existan motivos que permitan inferir que el reconocimiento de la prestación económica periódica fue indebido. Cuando no sea posible acreditar el cumplimiento de los requisitos o se establezca que los documentos aportados son falsos, el funcionario debe proceder a la revocatoria directa del acto, así no cuente con el consentimiento del particular, e inmediatamente deberá informar a las autoridades competentes. La citada norma dispone:

*"ARTÍCULO 19. REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o*

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes."*

En cuanto a los procedimientos regulados por normas especiales para la revocatoria de ciertos actos administrativos, en sentencia T-344 de 2010, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

*"... el artículo 1 del Código Contencioso Administrativo establece que "Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles". Por ello, es posible que el trámite de revocatoria directa de algunos actos administrativos específicos, que reconocen derechos especiales a sus titulares, tengan su regulación legal en otra fuente normativa, sin que ello implique que, en lo no previsto en la norma especial, no se acuda a las reglas del ordenamiento general. Tal es el caso de los actos administrativos que reconocen prestaciones económicas a cargo de instituciones de seguridad social, cuya revocatoria, entre otros temas, se regula en la Ley 797 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales".*

El tema de la revocatoria directa de actos administrativos que reconocen prestaciones pensionales, ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, a través de la sentencia C-835 de 2003, resolvió declararla exequible de manera condicionada, y en la que señaló:

*"Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, **la manifiesta ilegalidad**, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutoria del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los*

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público."*

De otro lado, respecto a la suspensión del pago de las mesadas pensionales, en la sentencia T-214 de 2004, se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mismas y, se ordenó reanudar su pago. Allí se estimó que:

*"La administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales de los actores. Tanto Colpuertos, Foncolpuertos como el GIT han incumplido su deber de garante de los archivos que custodian la historia laboral de sus extrabajadores. La Corte reitera el interés que supone la guarda de las finanzas del Estado, sólo que este principio debe armonizarse con el derecho al debido proceso y a la presunción de buena fe de los administrados. En conclusión, la revocatoria de este tipo de actos sólo procede cuando ha sido probada su ilegalidad en el curso de un proceso."*

Seguidamente reiteró que:

*"(i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario."*

Sobre el mismo tema, en sentencia T-567 de 2005, la Corte Constitucional consideró:

*"Así pues, concluyó la Corte que "no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional"*

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

Y, en ese sentido, esta vez en sentencia T-776 de 2008, esa misma Corte señaló que para realizar la suspensión, deben anteceder motivos reales, objetivos y trascendentes, a saber:

*“(i) la Administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, ‘aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal’; (ii) se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) la Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal.”*

Analizada la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la revocatoria o suspensión directa por parte de la administración pública, de los actos administrativos que reconocen pensiones, se puede concluir que por regla general, para revocar o suspender un acto administrativo de forma unilateral, se necesita el consentimiento previo y expreso del involucrado, a excepción de los casos en los que exista manifiesta ilegalidad, evento en el cual la Administración deberá demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, so pone de violar su derecho al debido proceso y seguridad social.

#### **9.5. Caso concreto.**

El señora CHOPERENA PADILLA pretende por vía de tutela el amparo sus derechos fundamentales, entre otros, el de petición, debido proceso y seguridad social, en virtud de que la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", no ha resuelto el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, que suspendió el reconocimiento y pago de la pensión dispuesta en la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012, expedida por el extinto Instituto de Seguros Sociales.

El juez de instancia declaró improcedente la acción respecto la pretensión aludida, por considerar que existen otros mecanismos judiciales al alcance de la accionante para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales invocados como vulnerados.

Contra la anterior intelección se orientó la impugnación de la accionante, aduciendo que la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el análisis de las acciones de tutela debe ser objetivo y congruente, por tanto no deben ser declaradas improcedentes si es palpable la violación de derechos fundamentales, como dice ser su caso.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

En ese orden de ideas, del material probatorio obrante en el proceso, la Sala encuentra acreditado los siguientes hechos:

El -liquidado- Instituto de Seguros Sociales "ISS", mediante la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012<sup>12</sup>, reconoció una pensión de jubilación al señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, en los términos establecidos en Ley 33 de 1985. No obstante, dejó en suspenso el ingreso a nómina de esa prestación, hasta tanto éste no acreditara su retiro del servicio o la desafiliación del sistema.

Igualmente, está probado que mediante la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013<sup>13</sup>, la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, decidió suspender el reconocimiento y pago de la pensión de vejez reconocida al señor CHOPERENA PADILLA, considerando que éste no cumplía con los requisitos para estar en el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.

En virtud de lo anterior, el accionante el 3 de enero de 2014, presentó los recursos de reposición y en subsidio de apelación<sup>14</sup> en contra de la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013.

La Gerencia Nacional de Reconocimiento de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, mediante la Resolución No. GNR 118542 del 3 de abril de 2014<sup>15</sup>, resolvió el recurso de reposición, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, concediendo ante el superior jerárquico el recurso de apelación.

No obstante, asegura el accionante que al momento de interponer la acción de tutela, esto es el 11 de agosto de 2015, COLPENSIONES no había resuelto el recurso de apelación.

Cabe advertir al respecto, que ninguno de los anteriores supuestos fueron desvirtuados por COLPENSIONES, por lo que se tendrán por ciertos, conforme los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991<sup>16</sup>, según los cuales el juez que conozca

---

<sup>12</sup> Folios 9-12 C. 1ª Inst.

<sup>13</sup> Folios 15-17 ib.

<sup>14</sup> Folios 18-45 ib.

<sup>15</sup> Folios 47-49 ib.

<sup>16</sup> "Artículo 19. Informes: El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad. // El plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación. // Los informes se entenderán rendidos bajo juramento".

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

de la acción de tutela, puede requerir un informe a la autoridad demandada. Si ese informe no es rendido dentro del plazo correspondiente, "se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime otra averiguación previa".

Así las cosas, como se dijo en líneas anteriores, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ausencia de resolución de los recursos interpuestos en la actuación gubernativa, constituye una vulneración al derecho fundamental de petición.<sup>17</sup>

En efecto, la interposición de los recursos dentro de la actuación administrativa, además de constituir un requisito previo a la interposición de los medios de control para resolver un conflicto con la administración ante la jurisdicción contenciosa<sup>18</sup>, también se asimila a un derecho de petición, ya que a través de tales recursos el administrado eleva una petición respetuosa a la autoridad pública que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sostenido que el silencio administrativo negativo, consagrado en el artículo 86 del CPACA<sup>19</sup>, si bien agota el requisito para acudir a la jurisdicción competente, no satisface el derecho de petición.

Así entonces, conforme la jurisprudencia constitucional anteriormente esbozada sobre el alcance de las peticiones en materia pensional, COLPENSIONES disponía de un plazo de quince (15) días para resolver el recurso de apelación que formuló el actor contra la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, expedida por el ente accionado, sin embargo, a pesar de haber transcurrido más de un año desde su concesión, no ha resuelto el mismo, lo cual considera la Sala vulnera el derecho de petición del accionante.

En efecto, cuando se establece un término en el que deben ser resueltas determinadas peticiones o recursos, la entidad o personas encargadas de resolverlas, deben adelantar dentro de los plazos establecidos todas las gestiones pertinentes para recopilar la información necesaria a fin de brindar una respuesta de fondo, clara y congruente con lo solicitado, situación que en el presente caso,

---

*"Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa".*

<sup>17</sup> Ver, entre otras, sentencias T-929 de 2003, T-316 de 2006 y T-181 de 2008.

<sup>18</sup> CPACA, artículo 86, numeral 2º, "2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto..."

<sup>19</sup> CPACA, artículo 86, "Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa."

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

permite concluir que se ha desconocido, comoquiera que han transcurrido más de un año, sin que se haya emitido una respuesta al recurso de apelación del señor CHOPERENA PADILLA. Además que, la falta de una respuesta concreta y oportuna al recurso de apelación interpuesto en contra del acto administrativo por medio del cual se le suspendió el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, impide que el accionante defina su situación jurídica frente a su derecho a la seguridad social.

De ahí que, la Sala observa que en el caso en estudio, el juez de instancia debió amparar mínimo el derecho fundamental de petición solicitado por el demandante, toda vez que el recurso de apelación que presentó contra la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013 emitida por COLPENSIONES, no había sido resuelto al momento de presentar la tutela y se había superado el término legal para ello, puesto que sobrepasó el plazo de 15 días hábiles para resolver el recurso interpuesto, que conlleva a la vulneración injustificada del derecho fundamental de petición en materia pensional.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia proferida por el juzgado de primera instancia, sin embargo, se abstendrá de ordenar a COLPENSIONES que proceda a resolver el recurso de apelación que formuló el accionante contra la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, toda vez que la misma resulta innecesaria, porque se vislumbra ostentosamente la ilegalidad de la resolución premencionada, en razón a que suspendió unilateralmente un derecho pensional, sin existir pronunciamiento judicial o el consentimiento expreso del beneficiario del acto, tal como se mencionó previamente, en la parte considerativa de este proveído.

Al respecto, se tiene que COLPENSIONES mediante la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, suspendió -que en materia pensional es equivalente a una revocatoria- el reconocimiento y pago de una pensión de vejez, reconocida al señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, a través de la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012 expedida por el Instituto de Seguros Sociales, sin observarse los requisitos para ello, comoquiera que esa entidad no inició el proceso judicial correspondiente para poder proceder a suspender el reconocimiento de la pensión del accionante. Además, la actuación no se dio en virtud de que el acto administrativo hubiera sido obtenido por medios ilícitos, que es la excepción contemplada en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, razón por la cual la Sala considera que la actuación surtida por la accionada no se ajustó a los presupuestos que buscan proteger y garantizar el debido proceso administrativo.

En efecto, en las consideraciones de la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, no se menciona que el accionante haya aportado alguna documentación falsa o incurrió en alguna conducta que esté tipificada como delito

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

por la ley penal para la obtención del reconocimiento pensional, sino simplemente que a criterio de COLPENSIONES aquél no está en el régimen de transición, es decir, el motivo de suspensión se circunscribe a un problema de interpretación del derecho, por lo cual tal litigio debe ser definido por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y, en consecuencia, no *"procede la revocatoria (o suspensión) directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular"*, por lo que se ordenará dejar sin efectos la suspensión de la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012.

La Sala precisa que la anterior orden es procedente, toda vez que el accionante si bien cuenta con otro medio de defensa judicial, exigirle que sea él quien demande el acto de suspensión ante la justicia contenciosa administrativa, es trastocar la distribución de cargas que han establecido la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según las cuales, cuando no estén dadas las condiciones para revocar o suspender una pensión sin consentimiento del titular, el único modo de dejarla sin efecto es por la demanda del acto mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la justicia administrativa, lo cual le corresponde a la autoridad que lo expidió, y allá sí, solicitar como medida precautelativa la suspensión de ese acto, lo cual como viene de exponerse, no puede hacer de oficio, salvo excepcionalmente.

Adicionalmente, conviene precisar que la anterior determinación, si bien no se solicitó con el escrito genitor, el juez de tutela tiene facultades para establecer y determinar, el derecho violado o amenazado y por ende a tutelar, sino también las acciones tendientes para garantizar su real y eficaz amparo. Es decir, la labor del juez de tutela no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. Es por ese que la Corte Constitucional, en materia de tutela admite la procedencia de fallos extra o ultra petita. Al respecto dijo:

*"El juez constitucional puede fallar ultra y extra petita; la razón es muy simple, son guardianes de la integridad de la Constitución, no sólo de una parte de ella sino de toda la Constitución. Este principio, que se encuentra en todo el derecho comparado y el cual aplican todos los tribunales constitucionales, encuentra consagración positiva en el artículo 241 superior que establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución."*<sup>20</sup>

Y, para ilustrar el anterior alcance constitucional de las facultades del juez de tutela, en sentencia T-464/12 expresó:

---

<sup>20</sup> Auto 360/2016 Sala Plena.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

*“Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2º Superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho.”*

En conclusión, en materia de tutela, el juez de tutela al analizar el caso concreto puede fallar *extra* o *ultra petita*, si de los hechos que dieron origen al amparo se deriva la vulneración grave de un derecho fundamental, así éste no sea alegado por el accionante.

Lo anterior ocurre en el presente caso, en el que se denota de bulto una violación no sólo a los derechos fundamentales de petición y debido proceso al accionante, sino también al de seguridad social, toda vez que, con fundamento en la información contenida en los actos administrativos y demás pruebas aportadas con el expediente, es claro que el señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues se trata de un empleado del nivel territorial, para quienes según lo normado en el inciso 1º del artículo 151 ibídem, el sistema de seguridad social entraría en vigencia a más tardar el 30 de junio de 1995. Luego entonces, es a partir de ese día en que debe acreditarse los requisitos de tiempo de servicio o de edad para hacerse beneficiario del régimen de transición; más no el 1º de abril de 1994, que es cuando entró en vigencia el sistema, pero para los empleados del orden nacional.

En el caso de los empleados vinculados al Departamento de Sucre, como el accionante, según el Decreto 0083 del 13 de marzo de 1995<sup>21</sup>, el sistema de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993, entró en vigencia para ellos empleados ésta última fecha, puesto que el decreto mencionado establece su vigencia a partir de su expedición. A ese día, el tutelante tenía 39 años de edad<sup>22</sup> y 15.16 años de tiempo de servicios o 5.460 días, según se desprende de las consideraciones contenidas en la misma Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, que le suspende el reconocimiento y pago de la mesada pensional.

Así las cosas, estando demostrada la condición del señor CHOPERENA PADILLA como beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como la había reconocido en su oportunidad el extinto Instituto del

---

<sup>21</sup> Ver copia del decreto en mención, a folio 50 C. 1ª Inst.

<sup>22</sup> Ver copia del Registro Civil de Nacimiento del accionante, a folio 52 ib.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

Seguro Social, a través de la Resolución No. 7721 del 30 de agosto de 2012, por lo que la misma, al estar sujeta a derecho, nunca debió ser suspendida, de manera que al hacerlo se vulneró el derecho a la seguridad social del accionante. En ese sentido, la Sala amparará ese derecho, ordenando su ingreso en nómina, teniendo en cuenta que el señor CHOPERENA PADILLA se retiró del servicio el 30 de noviembre de 2012<sup>23</sup>, que era la única condición impuesta por la resolución antes mencionada para producir efectos jurídicos. El ingreso aludido deberá hacerse dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de este fallo.

## **VII. CONCLUSIÓN**

Así las cosas, la respuesta a los problemas jurídicos planteados ad initio es positiva, toda vez que se acreditó la vulneración al derecho fundamental de petición al accionante, en razón a que con las pruebas aportadas al expediente se pudo demostrar que él presentó de manera subsidiaria recurso de apelación contra la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, sin obtener respuesta dentro del término de ley; sin embargo, ese derecho no será objeto de amparo, pues también se probó la violación a su derecho al debido proceso, con la expedición de la misma, por lo que se dejará sin efectos, dado que con ella se suspendió de manera directa la pensión de jubilación reconocida al demandante, sin contar con el consentimiento de éste, con base en una apreciación jurídica relacionada con el régimen aplicable para su reconocimiento, asunto que compete de manera exclusiva a la justicia contenciosa administrativa.

De la misma manera se demostró la vulneración del derecho a la seguridad social del demandante, cuando se deja sin efectos una resolución que le reconoce el derecho a la pensión, sin respetar el debido proceso y con argumentos falaces, sobre la condición de beneficiario del régimen de transición que ya le había sido reconocido por la entidad de seguridad social en oportunidad anterior.

## **VIII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre - Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVÓQUESE** la sentencia del 26 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, de conformidad con

---

<sup>23</sup> Lo anterior, conforme certificación expedida por la ESE Cartagena de Indias, folio 57 C. 1ª Inst.

Acción: TUTELA  
Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00162-01  
Accionante: NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA  
Accionado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES"  
Tema: DERECHO DE PETICIÓN - DEBIDO PROCESO - SEGURIDAD SOCIAL.

las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. En su lugar, **TUTÉLENSE** el derecho al debido proceso y seguridad social del señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ORDÉNESE** a la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a dejar sin efectos la Resolución No. GNR 335808 del 3 de diciembre de 2013, por la cual se suspendió el reconocimiento y pago de la pensión de vejez al señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, así como de la Resolución No. GNR 118542 del 3 de abril de 2014, que confirmó la primera.

**TERCERO:** Como efecto de la protección de los derechos mencionados en el numeral primero, **ORDÉNESE** a la Administradora Colombiana de Pensiones "COLPENSIONES", que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a incluir en nómina de pensionados al señor NORBERTO NEVER CHOPERENA PADILLA, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** por el medio más efectivo a las partes, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Así mismo, **ENVÍESE** al juzgado de primera instancia, copia de esta providencia.

**QUINTO: ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 144.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Magistrado

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

Magistrado