

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	TUTELA
Radicado	13-001-33-33-004-2023-00362-01
Accionante	DEYANIRA AMADOR CARABALLO
Accionado	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL (CASUR)
Vinculada	CARMEN RUÍZ URZOLA DE ALVIZ
Tema	Revoca parcialmente - La entidad debía resolver de fondo la petición sobre el reconocimiento de un (1) smlmv hasta tanto se resolviera el asunto, por lo que no hay hecho superado – Se evidenció la vulneración al derecho al mínimo vital, seguridad social y debido proceso por la demora injustificada en resolver el trámite de sustitución de asignación de retiro – Se demostró que actualmente no existe controversia entre las partes, pues admitieron la propuesta de Casur.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

La Sala de Decisión No. 004 de este Tribunal decide la impugnación presentada por la parte accionada¹, contra el fallo de tutela de fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023)², proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado frente al derecho de petición y amparó el derecho al debido proceso y amenaza a la seguridad social de la accionante.

III. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones³.

En ejercicio de la acción de tutela, la señora Deyanira Amador Caraballo elevó las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Sírvase ordenar la protección de mi derecho fundamental de petición, y al mínimo vital vulnerados por la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL-CASUR, de conformidad con los fundamentos fácticos mencionados, y, en consecuencia, ordénele a la entidad accionada a que me brinde de forma inmediata respuesta clara, completa, concreta y de fondo a la petición presentada el 7 de febrero (sic) de 2023”

¹ Doc. 34.1, Exp. Digital.

² Doc. 32, Exp. Digital.

³ Fol. 1, Doc. 01, Exp. Digital.

3.2. Hechos⁴.

Indicó la accionante haber enviado petición el día 24 de julio de 2023 a la sede de CASUR en la ciudad de Bogotá, a través de la empresa de correo certificado COLDELIVERY S.A.S, con guía N° CF00021485. La petición fue recibida por la entidad el 01 de agosto de 2023, sin haber tenido respuesta hasta la fecha, vulnerando su derecho fundamental de petición y mínimo vital.

La solicitud anterior, tiene como pretensiones (i) obtener información acerca del estado en que se encuentra el proceso de restitución (sic) de asignación mensual de retiro de la prestación devengada por el fallecido señor Aníbal Antistio Alvis Fernández, acerca de la solicitud realizada el 19 de septiembre de 2022, (ii) tendiente al reconocimiento del mínimo vital de la asignación mensual de retiro devengada por el señor Alvis Fernández, correspondiente a un (01) smlmv, mientras se resuelve de fondo la solicitud de reconocimiento interpuesta por la señora Carmen Ruíz Urzola.

3.3. CONTESTACIÓN CASUR⁵.

Señaló la accionada que, una vez revisadas las bases de datos, se encontró que la actora solicitó el reconocimiento y pago de la sustitución de la asignación mensual de retiro en calidad de compañera permanente del señor Alvis Fernández, por lo cual se profirió la Resolución No. 11192 del 15/12/2021.

Por otra parte, indicó que la señora Carmen Ruíz Urzola solicitó el reconocimiento de la prestación en calidad de compañera permanente (sic) del causante, mediante escrito con radicado ID 729837 del 07/03/2022. En virtud de lo anterior, con el fin de estudiar los documentos aportados por la señora Ruíz Urzola, se expidió acto interno No. 741901 del 02/05/2022, con el cual se efectuó el bloqueo del pago de la cuota pensional de la señora Deyanira Amador Caraballo, informándole a esta de la decisión mediante Oficio No. 741269 del 27/04/2022.

Seguidamente, a través de Oficio 741271 del 27/04/2022 se brindó respuesta a la petición de la señora Carmen Ruíz Urzola, requiriendo por medio de éste el aporte del total de la documental faltante, allegado mediante escrito con radicado ID 755364 del 29/06/2022, por lo que se procedió con su estudio y valoración. En consecuencia, la entidad profiere comunicación oficial a las señoras Carmen Ruíz Urzola De Alvis y Deyanira Amador Caraballo, indicando que, de conformidad con el tiempo de convivencia acreditado por cada una, los porcentajes de reconocimiento, en caso de aceptar serían, de 40% y 60%, respectivamente, informando de igual forma, que una vez ambas acepten dicha propuesta y envíen los documentos necesarios, se procederá

⁴ Fols. 1, Doc. 01, Exp. Digital.

⁵ Doc. 05, Exp. Digital. Rinde el informe el Subdirector de Prestaciones Sociales, quien no allega constancia de su calidad.



13-001-33-33-004-2023-00362-01

con el respectivo estudio, pero si existe desacuerdo frente a la fórmula presentada, la entidad expedirá acto administrativo por el cual se suspende el trámite del reconocimiento y deberán acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para dirimir la controversia y establecer el reconocimiento de la prestación.

La señora Ruíz Urzola aceptó la propuesta realizada por la entidad, pero la aquí accionante presentó una nueva fórmula mediante escrito con radicado ID 772960 del 19/09/2022, en la cual los porcentajes se dividen en 25% para la primera, y 75% para la segunda. En razón de esto, CASUR mediante Oficio No. 781398 del 28/10/2022 le comunicó a la actora que correría traslado de su solicitud a la señora Ruíz Urzola, tal como lo hizo a través de Oficio No. 781432 de la misma fecha.

Con posterioridad, la tutelante radicó petición mediante ID 826673 del 01/08/2023, solicitando continuar con el trámite de reconocimiento de la prestación e información sobre el mismo, siendo resuelto por la entidad con Oficio No. 832271 del 05/09/2023, señalando que no es posible acceder de manera favorable al requerimiento, pues la señora Ruíz Urzola no se ha pronunciado sobre la propuesta formulada por la accionante, para lo cual remitió como prueba el oficio de requerimiento y la constancia de envío. El Oficio No. 832271 del 05/09/2023, fue notificado al correo polpendeya@gmail.com, misma dirección indicada en el escrito para efectos de notificación.

Así pues, estimó que la acción de tutela promovida no tiene vocación de prosperar por cuanto la entidad ya resolvió la solicitud elevada por la actora, operando la figura del hecho superado, por lo cual solicitó se declare su improcedencia.

Finalmente, sostuvo que en caso de existir inconformidad frente al acto que resuelve el reconocimiento de la prestación solicitada, las partes deben acudir al mecanismo ordinario dispuesto para al efecto, no siendo la acción de tutela procedente para resolver dicho reconocimiento.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶.

El Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena, en sentencia del 17 de octubre de 2023, resolvió declarar la carencia actual de objeto por hecho superado frente al derecho de petición frente a la solicitud del 01 de agosto de 2023 y amparó el derecho de petición, debido proceso y amenaza a la seguridad social de la accionante, bajo las siguientes consideraciones:

En primer lugar, señaló que dio respuesta a la petición de fecha 01 de agosto de 2023 presentada por la actora, mediante Oficio No. 832271 del 05 de

⁶ Doc. 32, Exp. Digital.

13-001-33-33-004-2023-00362-01

septiembre de 2023, no obstante, la accionante presentó escrito el 10 de octubre de 2023 durante el trámite de la presente acción, indicando que CASUR no se pronunció de fondo sobre la solicitud del reconocimiento del mínimo de la asignación de retiro correspondiente a un salario mínimo hasta que se defina el trámite, resaltando la existencia de un diagnóstico de tumor en tráquea y pulmón.

Frente a esto, el A quo señaló que, si bien no se evidencia un pronunciamiento expreso por parte de la entidad acerca de este punto, puede extraerse de la respuesta brindada la negativa de acceder a la pretensión al informar que lo procedente sería el reconocimiento de la prestación una vez las peticionarias informen si están de acuerdo con la propuesta allegada, o en caso de no estarlo, se procederá a suspender el trámite en cuestión y deberán acudir a la jurisdicción contenciosa para que se dirima la controversia; en ese orden de ideas, consideró el Despacho que la accionada resolvió la petición de manera particular y concreta frente a lo solicitado, siendo notificada la misma.

Sin embargo, estimó que no se puede omitir la demora injustificada en la definición del trámite del reconocimiento de la prestación reclamada, lo cual conlleva a una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y una amenaza a la garantía a la seguridad social en pensión, que eventualmente podría asistirles a las reclamantes. Lo anterior por cuanto advirtió que con el Oficio No. 781432 del 28 de octubre de 2022 se corrió traslado de la propuesta de la actora a la señora Ruíz Urzola, con el fin de emitir pronunciamiento frente a la fórmula de arreglo sin habérsele otorgado término alguno, y habiendo transcurrido más de once meses, sin que ésta lo hubiera hecho, por lo cual la entidad no se ha pronunciado de fondo frente a la reclamación de la prestación, teniendo en cuenta que el término legal para definir el trámite de este tipo de reclamaciones es de seis meses.

Por tanto, resulta inadmisile que CASUR se abstenga de resolver de fondo el asunto por no existir pronunciamiento por parte de la señora Ruíz Urzola, pues no debe dejarse en suspenso una decisión definitiva por tal motivo. En consecuencia, se ampararon los derechos de petición, debido proceso y seguridad social en pensión con el objetivo que la entidad defina de fondo, sin mayores dilaciones, el trámite administrativo en cuestión.

3.5. IMPUGNACIÓN⁷.

La parte accionada reiteró los hechos expuestos en su escrito de contestación, agregando que no ha sido posible continuar con el trámite de reconocimiento pensional debido a la falta de respuesta de la señora Ruíz Urzola frente a la fórmula propuesta por la accionante. En este caso, de confirmarse la orden de emitir respuesta dentro del trámite administrativo en cuestión, la única alternativa de la entidad sería aplicar lo establecido en el artículo 146 del

⁷ Doc. 34.1, Exp. Digital.

13-001-33-33-004-2023-00362-01

Decreto 1213 de 1990, para lo cual las interesadas deberán acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en aras de dirimir la controversia.

La entidad manifestó que se encuentra a la espera de pronunciamiento por parte de la señora Ruíz Urzola, con el fin de evitar la suspensión del trámite por controversia en la reclamación, adicionalmente, resaltó haber dado respuesta a la solicitud de la tutelante mediante Oficio 832271 del 05/09/2023.

Finalmente, solicitó la revocatoria del fallo recurrido y en su lugar, se declare la improcedencia de la presente acción.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha 23 de octubre de 2023⁸, se concedió la impugnación interpuesta por la parte accionada, siendo asignado el conocimiento del asunto a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día 24 de octubre de 2023⁹, y admitida a través de auto de la misma calenda¹⁰.

3.6.1 Informe vinculada¹¹.

La señora Carmen Ruíz Urzola de Alviz, manifestó que pudo haberse conculcado el debido proceso, en caso de acogerse la propuesta del 75% de la asignación de retiro para la accionante y el 25% para ella, la cual fue rechazada. Previamente Casur había propuesto 60% para aquella y 40% en favor de la vinculada, a la cual se allanó, así las cosas, mal podría la entidad acogerse a una propuesta unilateral sin consenso o decisión judicial. Finalmente, adujo que el trámite de primera instancia estaba viciado de nulidad por no habersele hecho parte del mismo.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES

5.1 Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

⁸ Doc. 60, Exp. Digital.

⁹ Doc. 62, Exp. Digital.

¹⁰ Doc. 63, Exp. Digital.

¹¹ Doc. 67, Exp. Digital.



5.2 Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en esta instancia es el siguiente:

¿Se encuentran reunidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela?

Una vez resuelto lo anterior, se entrará a resolver el siguiente interrogante:

¿La entidad accionada demostró haber dado respuesta a la petición del 01 de agosto de 2023, mediante el Oficio 832271 del 05/09/2023, configurándose así el hecho superado?

¿A la accionada no le es dable resolver de fondo la sustitución de asignación de retiro hasta tanto no se pronuncie la vinculada sobre la propuesta presentada por la accionante, pues en dicho caso, le corresponde suspender el trámite para que sea dirimido ante la jurisdicción contencioso administrativa?

5.2. Tesis de la Sala

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, la Sala revocará el ordinal primero de la sentencia impugnada, en tanto que la entidad accionada no resolvió la petición del 01 de agosto de 2023, en lo atinente al reconocimiento y pago de un (1) smmv hasta tanto se resolviera de fondo el asunto, por lo que no existe hecho superado.

Por otro lado, se evidenció la vulneración al derecho al mínimo vital, seguridad social y debido proceso por la demora injustificada en resolver el trámite de sustitución de asignación de retiro, ante el vencimiento del plazo para su decisión y la existencia de controversia entre los reclamantes, no obstante, se demostró que actualmente no existe dicha controversia, pues las partes admitieron la propuesta de Casur, por lo que esta deberá resolver de fondo la sustitución de la asignación de retiro.

5.3 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver los problemas jurídicos planteados abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Del derecho de petición en materia pensional y, (iii) Caso concreto.

5.4.1 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.

13-001-33-33-004-2023-00362-01

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, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

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.

5.4.2. Del derecho de petición en materia pensional.

Los presupuestos de satisfacción del derecho de petición exigen una respuesta de fondo, completa, clara y congruente con cada uno de los aspectos solicitados.

El Decreto 656 de 1994 desarrolló el tema relacionado con el derecho de petición relacionado con solicitudes de pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, estableciendo que las mismas deben decidirse en un plazo máximo de cuatro (4) meses. Así mismo, el artículo 4 de la Ley 700 de 2001 consagró que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías contarán con un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes, so pena de incurrir en una mala conducta, en consecuencia, responder solidariamente en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía y el pago de costas judiciales.

En ese sentido, la Corte Constitucional mediante la sentencia SU-975 de 2003, al analizar un proceso acumulado de 14 expedientes, para solicitar diferentes



13-001-33-33-004-2023-00362-01

reconocimientos acerca de la pensión de vejez, sin que al momento de la interposición de la acción de tutela hubiesen obtenido una respuesta, realizó la interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, artículo 4 de la Ley 700 de 2001, y los artículos 6 y 33 del Código Contencioso Administrativo, señalando que las autoridades deben tener en cuenta tres términos que corren transversalmente, para responder las peticiones pensionales, dado que su incumplimiento acarrea una trasgresión al derecho de petición, que pasan a relacionarse:

(i) Dentro de los 15 días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario acerca del estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes; (ii) las solicitudes de reconocimiento pensional deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición; (iii) los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales; y, (iv) la entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, las solicitudes deben ser resueltas materialmente y ser debidamente notificadas al peticionario.

En lo que respecta al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes", el artículo 1º de la Ley 717 de 2001, prevé que este "deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho". Ahora bien, como la normatividad que regula todo lo concerniente a la asignación de retiro, incluida su sustitución (Decreto 1213 de 1990, Ley 923 de 2004 y Decreto 4433 de 2004), no contempla un lapso para resolver dichas peticiones, deberá atenderse a las posturas establecidas por la jurisprudencia¹².

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 2, 4 y 6 meses, según el caso, amenaza la vulneración del derecho a la seguridad social.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-581 de 2019, en donde se sostuvo "De igual manera, se debe tener en cuenta que, en vista de que la sustitución de la asignación de retiro se equipara a la sustitución pensional del Sistema General de Pensiones, las posturas establecidas por la jurisprudencia sobre esta última también son aplicables, en cierta medida, a la prestación del régimen especial. En efecto, este Tribunal ha reconocido que las entidades que prestan el servicio público de la seguridad social deben velar por la correcta aplicación de las normas, en el sentido de que no se adopten interpretaciones que lleven a vulnerar derechos fundamentales de los afiliados"



5.5 CASO CONCRETO

5.5.1. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Teniendo en cuenta los hechos planteados en el escrito de tutela, su contestación y los argumentos expuestos en la impugnación presentada, corresponde a la Sala dar respuesta al primer problema jurídico del asunto, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la tutela, así:

(i) Legitimación por activa: Se encuentra en cabeza de la señora Deyanira Amador Caraballo, por ser quien presentó la petición de fecha 01 de agosto de 2023¹³ solicitando información acerca del estado en el cual se encuentra el proceso de restitución de la asignación mensual de retiro devengada por el fallecido señor Alvis Fernández, así como también sobre la solicitud del 19 de septiembre de 2023, adicionalmente, solicitó el reconocimiento del mínimo vital de la asignación mensual en cuestión correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, entretanto se resuelva de fondo la solicitud de reconocimiento, interpuesta por la señora Carmen Ruiz Urzola.

(ii) Legitimación por pasiva: La ostenta CASUR por ser la entidad ante la cual se presentó la petición del 01 de agosto de 2023¹⁴, y a quien le corresponde darle trámite y contestarla de fondo, por conocer sobre los trámites relacionados con la sustitución de asignaciones de retiro.

En cuanto a la vinculada Carmen Ruíz Urzola de Alvis, no hay lugar a declarar la nulidad porque conforme al artículo 136, numeral 4 del CGP¹⁵, hay un saneamiento de la nulidad porque a pesar de no haber sido vinculada en el proceso de primera instancia, ella compareció en la segunda y pudo ejercer su derecho de defensa, luego, no hay necesidad de retrotraer la actuación, adicionalmente, es favorecida con el fallo que aquí se revisa puesto que se ordenó por parte del A-quo resolver de fondo la controversia de la sustitución pensional en la cual ella es interesada, por ello, está legitimada para actuar en este asunto.

(iii) Inmediatez: En el presente asunto, está demostrado que, la accionante presentó la solicitud el día 01 de agosto de 2023¹⁶; habiéndose interpuesto la acción de tutela el 03 de octubre del mismo año¹⁷, a solo dos (2) meses y dos (2) días de su radicación y dentro de los seis (6) meses siguientes, previstos como término razonable por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁸ y el

¹³ Fol. 7-9, Doc. 01 Exp. Digital.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Ver Corte Constitucional, [auto A-301 de 2019](#)

¹⁶ Fol. 9 Doc. 01 Exp. Digital.

¹⁷ Doc. 02 Exp. Digital.

¹⁸ [Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.](#)



13-001-33-33-004-2023-00362-01

Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹⁹, por lo que resulta evidente el cumplimiento de este requisito. De igual forma, como quiera que dentro del asunto, se aduce como hecho vulnerador una omisión persistente en el tiempo, se entiende satisfecho este requisito.

(iv) Subsidiariedad: En el *sub examine*, se observa que, el conflicto presentado versa sobre la posible vulneración del derecho fundamental de petición, y la posible afectación a los derechos a la seguridad social y mínimo vital con ocasión de la falta de respuesta de fondo frente a la solicitud del 01/08/2023; en ese sentido, atendiendo a la naturaleza iusfundamental, así como la importancia constitucional de los derechos involucrados, y el hecho de que el actor no dispone de otros medios eficaces ni idóneos para su protección, corresponde al juez de tutela efectuar el respectivo estudio y decidir de fondo, de conformidad con el artículo 86 de la Carta Política. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la actora es un sujeto de especial protección constitucional en razón a su edad²⁰ y los padecimientos de salud que la aquejan²¹.

En efecto, se encuentran cumplidos los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, por lo que se entrará a estudiar y resolver el siguiente problema jurídico planteado, consistente en determinar si se configuró el hecho superado frente a la petición radicada el 01 de agosto de 2023²², con ocasión de la expedición del Oficio 832271 del 05 de septiembre 2023²³, para el efecto, se entrará a confrontar lo pedido con lo resuelto.

Al respecto, se tiene que la parte actora solicitó ante CASUR el día 01 de agosto de 2023²⁴, mediante la cual pretendía (i) información sobre el estado del proceso de sustitución de asignación de retiro devengada por el difunto señor Aníbal Alvis Fernández, en calidad de compañera permanente; sobre la solicitud realizada el 19 de septiembre de 2022, contentiva de una propuesta de arreglo y (ii) el reconocimiento del mínimo vital de la asignación mensual en cuestión correspondiente a un(1) smlmv, entretanto se resuelva de fondo la solicitud de reconocimiento interpuesta por la señora Carmen Ruíz Urzola.

Una vez realizado el estudio de la respuesta brindada por CASUR, se evidencia que la entidad no atendió todas las peticiones hechas por la accionante; pues si bien, informó sobre el estado del trámite de la sustitución y la petición del 19 de septiembre de 2022, al indicar que la señora Carmen Ruíz Urzola, hasta la fecha no había dado respuesta al traslado realizado de la propuesta

¹⁹ [Consejo de Estado, Sentencia de unificación del Consejo de Estado, exp. 2012-02201-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.](#)

²⁰ Fol. 11 Doc. 12, Exp. Digital. Nació el 14 de septiembre de 1950, por lo que tiene 73 años.

²¹ Fol. 2-3 Doc. 30, Exp. Digital.

²² Doc. 27 Exp. Digital.

²³ Doc. 28 Exp. Digital.

²⁴ Fol. 9 Doc. 01 Exp. Digital.



13-001-33-33-004-2023-00362-01

presentada por la tutelante oficio No. 781432 del 28/10/2022, no se pronunció sobre la petición N° 3, consistente en:

*“Sírvasse reconocer el **MÍNIMO VITAL** de la asignación mensual de retiro que devengada el extinto SV. (F) **ALVIS FERNÁNDEZ ANTISTIO ANIBAL**, correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, entre tanto se resuelve de fondo la solicitud de reconocimiento interpuesto por la señora CARMEN RUIZ URZOLA”*

Por consiguiente, no satisfizo los presupuestos de efectividad del derecho de petición, esto es, que la respuesta sea de fondo, clara y congruente, frente a cada uno de los aspectos pedidos. Así, la entidad ante la controversia suscitada por la reclamación de la prestación²⁵ y la necesidad de suspender el pago de la cuota de sustitución de asignación mensual de retiro previamente reconocida a la accionante, hasta tanto se resolviera la discusión, debió resolver de fondo la solicitud radicada por la actora tendiente al reconocimiento del pago de un (1) smlmv en forma provisional, máxime si se tiene en cuenta que previamente se le había reconocido dicha prestación por el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, en condición de compañera permanente del causante, mediante Resolución No. 11192 del 15 de diciembre de 2021²⁶. De acuerdo a la jurisprudencia citada en el marco normativo de esta providencia tenía 15 días hábiles para resolver dicha petición, los cuales vencieron el 24 de agosto del mismo año, sin que se hubiese suministrado respuesta a dicho pedimento, por lo que se vulnera el derecho fundamental de petición.

Por ende, la decisión que se tome dentro del asunto por la autoridad competente, esto es, la jurisdicción contenciosa administrativa, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional²⁷ al resolver asunto similares, “lo cierto es que dicha controversia no tiene la virtualidad de poner en tela de juicio la titularidad de su derecho y, lo único que podría afectar, es precisamente el porcentaje que, de acuerdo a la proporción en que convivieron con éste, correspondería a cada una (de hallarse que le asiste derecho a la otra reclamante).”

Respecto a la aplicación del artículo 146 del Decreto 1213 de 1990, expresó que²⁸ “en ocasiones, la aplicación irrazonada de esta clase de normas puede significar la conculcación de las garantías fundamentales de los afiliados, pues suspende indefinidamente la exigibilidad sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. En ese sentido, se considera que una actuación en este sentido, termina por desconocer la finalidad misma de la sustitución pensional y reduce a una situación de pauperización a los beneficiarios del causante.”

En ese orden, no se comparte lo expuesto en la sentencia de primera instancia, de tener por demostrado el hecho superado frente a la petición del

²⁵ Reclamación presentada por la señora Ruíz Urzola de fecha 07 de marzo de 2022, visible doc. 16 Exp. Digital.

²⁶ Doc. 11 Exp. Digital.

²⁷ [Corte Constitucional, Sentencia T-205/17.](#)

²⁸ Ibidem



13-001-33-33-004-2023-00362-01

01 de agosto de 2023, pues la entidad accionada debió pronunciarse expresamente sobre lo pedido, máxime cuando no existen motivos para justificar la falta de resolución de la misma, pues conforme a la jurisprudencia constitucional CASUR no está impedida para resolver provisionalmente lo pedido y en palabras del alto tribunal de lo constitucional *“someter a la accionante a un proceso ordinario sin contar ésta con algún ingreso económico que le permita subsistir en condiciones dignas hasta tanto la autoridad competente resuelva la controversia suscitada, se constituye en una carga insoportable y desproporcionada, teniendo en cuenta el tiempo que puede tardar la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en decidir la controversia suscitada, lo cual implica una injustificada demora en garantía de la justicia material que no tiene cabida en un Estado Social de Derecho.”*²⁹

Por otro lado, CASUR justifica su tardanza en definir de fondo el trámite en el hecho de que la señora Carmen Ruíz Urzola no se ha pronunciado sobre la propuesta hecha por la actora frente a los porcentajes a reconocer, señalando que para seguir con el trámite ambas deben estar de acuerdo, o de lo contrario, debe ser la jurisdicción contenciosa administrativa quién conozca de la controversia.

No es de recibo para esta Sala que la entidad no haya dado impulso al trámite de sustitución de la asignación de retiro en cuestión, bajo el argumento de que la señora Ruíz Urzola no se había pronunciado frente a la formula propuesta por la actora, pues, en primer lugar, al dar traslado de la misma debió conceder un término perentorio para responder, debió resolver de acuerdo al término de convivencia de las dos interesadas con el causante y de forma proporcional, y en caso de que las señoras Amador Caraballo y Ruíz Urzola no estuvieran de acuerdo, presentaran los recursos correspondientes y eventualmente impugnaran la decisión ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pero con un acto administrativo conforme a la realidad y a la presunción de legalidad que le hubiese permitido desde hace más de un año, tanto a la actora como a la vinculada estar recibiendo la sustitución pensional del señor Alvis Fernández en forma proporcional y no someterla a una espera innecesaria.

No obstante, dejó transcurrir más de un año desde la presentación de la propuesta por parte de la accionante, ocasionando en consecuencia, una dilatación del trámite y el bloqueo indefinido en el tempo del pago de la sustitución pensional de la cual era inicialmente beneficiaria, con lo cual, afecta también su derecho al mínimo vital y seguridad social.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala aclara que conoció del trámite de consulta de incidente de desacato incoado por la aquí accionante, por el presunto incumplimiento de la sentencia de primera instancia, y del material

²⁹ [Sentencia, T-112 de 2014.](#)



13-001-33-33-004-2023-00362-01

probatorio allegado en dicho proceso se pudo avizorar memorial de la señora Amador Caraballo enviado a CASUR el día 19 de octubre de 2023³⁰, a través del cual manifestó estar de acuerdo con la propuesta inicial presentada por la entidad frente a los porcentajes en los cuales se reconocería la prestación en relación al tiempo de convivencia de cada una de las interesadas en el proceso de sustitución, es decir, 60% en favor de la señora Deyanira Amador Caraballo y 40% para la vinculada, Carmen Ruíz Urzola.

En atención a ello, se tiene que actualmente no existe controversia judicial o administrativa entre los reclamantes de la prestación, por lo que CASUR deberá dar continuidad al trámite de sustitución de asignación de retiro y realizar las actuaciones pertinentes con el fin de resolver o definir de fondo. Si bien, la controversia cesó con posterioridad al fallo de primera instancia, esta Sala no puede pasar por alto las omisiones en las cuales ha incurrido la entidad accionada dentro del asunto, las cuales lo han dilatado en forma injustificada y con ello se ha impedido definir el reconocimiento de una prestación de gran envergadura como representa la sustitución de la asignación aludida para los derechos a la seguridad social y mínimo vital.

En este punto, se aclara que si bien, la entidad no dio respuesta completa a la solicitud del 01 de agosto de 2023, tal como se sostuvo en líneas anteriores, al estar obligada a resolver de fondo, no resulta necesario en este estado del trámite administrativo, resolver si en forma provisional hay lugar a reconocer y pagar un (1) smlmv a la parte actora.

Clarificado lo anterior, para la Sala no cabe duda que CASUR desconoció los términos otorgados por la ley y la jurisprudencia para atender las solicitudes de sustitución de asignación de retiro de la parte accionante y vinculada, pues una vez suscitada la controversia con la presentación de la reclamación por parte de la señora Ruíz Urzola, contaba con el término de dos (2) meses para resolver de fondo, o en caso de no llegarse a un acuerdo, dentro del mismo término debió resolver de fondo el asunto, de acuerdo a la Ley y jurisprudencia que el mismo cita en la propuesta formulada por dicha entidad; más no, dejar fenecer dicho lapso con desidia, y en negligencia de la ley y la constitución.

Así las cosas, esta Sala **REVOCARÁ** el numeral primero de la sentencia impugnado y la **CONFIRMARÁ** en lo demás, pero por las consideraciones aquí expuestas.

VI.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

³⁰ Fols. 20-23 doc. 02 cdno Incidente de Desacato.

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR el ordinal primero de la sentencia de primera instancia, por las razones previamente plasmadas.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás el fallo impugnado, en atención a las consideraciones aquí expuestas.

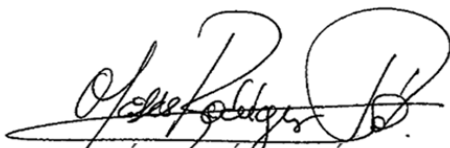
TERCERO: NOTIFÍQUESE las partes en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.078 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ