

Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Acción de Tutela
Radicado	13001-33-33-014-2021-00183-01
Accionante	Leticia Esther Puello Polo
Accionada	Unidad de Gestión Pensionales y Contribuciones Parafiscales – UGPP
Tema	Derecho de petición - debido proceso
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte accionada, contra la sentencia de 23 de agosto de 2021, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se concedió la acción de tutela interpuesta por la señora Leticia Esther Puello Polo.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Pretensiones¹

En el escrito de tutela, la accionante solicitó lo siguiente:

“Es por todo lo anterior que le estamos solicitando a usted Señor Juez de Instancia Constitucional, comedidamente, se ordene a la unidad de gestión pensional y parafiscal –UGPP- que dirima el conflicto de intereses suscitado con la Resolución Apelada, la que merece pronunciamiento de conformidad a nuestro Recurso impetrado en tiempo, y que se nos deniega Justicia en el asunto; para que así el daño no sea definitivamente irremediable”.

¹ Folio 3 del expediente virtual No. 01.

3.1.2. Hechos²

En la demanda se señaló que, Leticia Esther Puello Polo convivió durante los últimos cinco (5) años con el pensionado López Valle, que falleció el 4 de junio de 2020.

Afirma que la UGPP negó la solicitud de pensión de sobrevivientes mediante la Resolución RDP-28065 del 4 de diciembre de 2020. Precisa que este acto administrativo no fue notificado adecuadamente.

Indica que la ausencia de notificación conllevó a que se incoara una acción de tutela contra la UGPP. El juez constitucional ordenó a la entidad pública que notificara el acto, en razón a ello, emitió la resolución respectiva. Al notificarse la decisión administrativa, se apeló el acto jurídico.

Luego, la esposa del causante interpuso una acción de tutela para obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. En ese proceso, la señora Leticia Puello Polo obró como tercera interviniente, señalando que tampoco se le notificó del fallo judicial.

Aduce que volvió a interponer una acción de tutela para que se le notificara la sentencia. El Tribunal Administrativo de Bolívar dirimió el conflicto de intereses, ordenando a la UGPP que le reconociera la pensión en un 50% a la cónyuge supérstite.

Manifiesta que la UGPP atendió a la orden judicial en forma precaria, pues solo ha pagada una mesada pensional a la accionante. Esto provocó que presentara un incidente de desacato.

Reprocha que la entidad accionada hubiese alegado una supuesta falta de competencia al resolver el recurso de apelación que interpuso. Refiere que es importante pronunciarse sobre las mesadas retroactivas que están causadas a su favor.

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. Unidad de Gestión Pensionales y Parafiscal – UGPP³

² Folios 1-2 del expediente virtual No. 01.

³ Folios 1-23 expediente virtual No. 10.

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda. Hizo un recuento de los antecedentes administrativos. Refirió que, el 7 de febrero de 1990 se le reconoció la pensión de vejez al señor Domingo Apolinar López Valle. Después se efectuaron dos reliquidaciones a la pensión en los años de 1990 y 2016.

Al momento de fallecer el pensionado, se le negó la pensión de sobrevivientes a las señoras Carmen Cristina Lombana de López (cónyuge supérstite) y a Leticia Esther Puello Polo (compañera permanente), los días 5 de noviembre de 2020 y 4 de diciembre de 2020, respectivamente. Las interesadas interpusieron recurso de reposición, empero fueron resueltos de manera desfavorable.

El 5 de abril de 2021, la UGPP expidió la Resolución RDP 008110, la cual, dio cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena. En consecuencia, se reconoció de manera transitoria la pensión de sobrevivientes a la señora Carmen Cristian Lombana de López en una cuantía del 100%.

El 26 de abril de 2021, se volvió a negar la pensión de sobrevivientes solicitada por la señora Leticia Esther Puello Polo. Sin embargo, fue revocada la decisión el 10 de mayo de 2021, previniendo a la solicitante que el límite de la pensión será transitorio por el término de cuatro meses. La entidad le advirtió que en ese plazo debía instaurar la correspondiente acción ante la jurisdicción ordinaria. Esta decisión fue confirmada mediante la Resolución RDP 15881 del 25 de junio de 2021.

El 23 de junio de 2021, la UGPP resuelve el recurso de apelación presentado por la señora Puello Polo. Manifestó que había perdido competencia para pronunciarse, pues el Tribunal Administrativo de Bolívar revocó el fallo de tutela emitido por el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena. Por eso, el 22 de julio de 2021 dejó sin efectos la Resolución RDP 008110 del 5 de abril de 2021. Finalmente, el 27 de julio de 2021 se expidió la Resolución RDP 018697 que expuso la prolongación de la pensión sobrevivientes por cuatro meses más, desde el 2 de julio de 2021.

Teniendo en cuenta estos hechos, se adujo que la entidad accionada no ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora Puello Polo. A lo largo de los diferentes procesos de tutelas ha dado cumplimiento a lo dispuesto por los despachos judiciales. Afirma que la accionante censura que la pensión de sobrevivientes hubiese sido de forma transitoria, pero esta fue la orden que dio el Tribunal Administrativo de Bolívar. Esta decisión judicial no ordenó

el pago retroactivo de las mesadas pensionales, sino solo desde el 2 de julio de 2021.

Por último, explica que la UGPP no es una entidad pagadora, ya que se acoge al cronograma definido por el FOPEP. Esta entidad es la autorizada para realizar la liquidación. Durante los primeros cinco días hábiles del mes correspondiente procede a reportar las novedades en nómina. Así entonces, no se le puede endilgar a la UGPP la ausencia del pago de su cuota de la mesada pensional, dado que la orden del Tribunal fue reconocerla desde el 2 de julio de 2021 hasta por cuatro meses más.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁴

Mediante sentencia del 23 de agosto de 2021, el Juzgado Décimo Cuatro Administrativo de Cartagena, amparó los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la accionante. Así mismo, dio la orden a la UGPP para que proceda a resolver el recurso de apelación que presentó la señora Puello Polo contra la Resolución RDP 010172 del 26 de abril de 2021.

Indicó que la accionante no pretende cuestionar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar en sede de tutela, ni los actos administrativos expedidos por la UGPP. Lo que busca es obtener la respuesta a los argumentos planteados en el recurso de apelación que interpuso contra la Resolución 010172 del 26 de abril de 2021. La falta de pronunciamiento expreso y de fondo hizo que se afectaran las garantías constitucionales de la accionante.

Recordó que a los recursos de sede administrativa también les aplica el silencio administrativo negativo. Esto permite que el asociado pueda acudir directamente a la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, el deber de resolver los recursos se mantiene, lo que habilita al interesado para incoar una acción de tutela por la vulneración al derecho fundamental de petición.

Refirió que la entidad pública debe atender los argumentos que expuso la accionante en la solicitud o recurso interpuesto. No es válido alegar la falta de competencia, ni dejar los trámites sin culminarlos en debida forma. El juzgado consideró que existen dos actos administrativos diferentes. Uno donde se le concede la pensión de sobrevivientes de manera provisional a la señora Puello Polo. Y otro, donde se anuncia la muerte de la cónyuge

⁴ Folios 1-18 expediente virtual No. 12.

Carmen Lombana de López. En este último acto administrativo se alegó la falta de competencia de la UGPP.

Estima la jueza que este último acto administrativo es el que afecta a la accionante. A pesar de ello, no se puede atacar ante la jurisdicción respetiva por no estar vinculada directamente a esa decisión.

3.5. IMPUGNACIÓN⁵

La parte accionada solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, en el sentido de negar las pretensiones de la acción de tutela. Afirmó que el acto administrativo cuestionado tuvo como sustento el fallo de segunda instancia emitido por el Tribunal Administrativo de Bolívar. En la decisión judicial se ordenó reconocer de manera transitoria la pensión de sobrevivientes a Carmen Lombana de López y Leticia Puello Polo en un porcentaje del 50% para cada una.

Por lo tanto, era válido resolver el recurso de apelación con base en la pérdida de competencia, pues la sentencia referida dejó claro los términos en que debía proceder la UGPP. Recordó que los fallos judiciales son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios públicos. La única forma de atender de fondo la controversia planteada por la accionante es a través del juez natural. De esta manera, la entidad accionada no tiene ninguna petición pendiente por atender.

Finalmente, expuso como razones de fondo: (i) inexistencia del hecho que dio origen a la presente acción de tutela; (ii) improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de un perjuicio irremediable en armonía con el principio de subsidiariedad; (iii) la acción de tutela no es la vía adecuada para reclamar prestaciones económicas; (iv) sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones.

3.5.1. Trámite de la impugnación⁶

A través de auto de fecha 31 de agosto de 2021, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena concedió la impugnación interpuesta oportunamente por la parte accionada.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

⁵ Folios 1-24 expediente virtual No. 14.

⁶ Folios 1-2 expediente virtual No. 16.

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

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

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar el siguiente problema jurídico:

¿La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) vulneró los derechos fundamentales de petición y de debido proceso administrativo de la señora Leticia Esther Puello Polo, al haber alegado falta de competencia en el trámite de un recurso de apelación?

5.3. TESIS

La Sala sostendrá como tesis que, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) vulneró los derechos fundamentales invocados por la actora, en la medida que no atendió a los argumentos expuestos en el recurso de apelación que interpuso contra la Resolución RDP 010172 del 26 de abril de 2021. Era deber de la entidad pública atender a los cuestionamientos formulados por la recurrente. Uno de los elementos del derecho fundamental de petición es dar respuesta de fondo a los asociados. El fallo de tutela del 28 de junio de 2021 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar no conllevaba a que la UGPP transgrediera el núcleo esencial de esta garantía constitucional.

Por todas estas razones, se confirma la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela en el ordenamiento jurídico colombiano. Su finalidad es reclamar ante los jueces, la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, y excepcionalmente, por un particular. El procedimiento de la acción de tutela es preferente y sumario. Sin embargo, para que tenga esta connotación se requiere acreditar los siguientes requisitos de procedencia:

(i) Legitimación en la causa. Este presupuesto procesal comprende la legitimación por activa y por pasiva. El primero, refiere a la posibilidad con la que cuenta toda persona para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales⁷. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela puede ejercerse: a) en nombre propio; b) mediante apoderado, debidamente facultado; c) a través de agente oficioso, cuando el titular de los mismos no se encuentre en condiciones de promover su propia defensa. El segundo, precisa la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige el medio de control⁸. Bajo ese entendido, puede interponerse este mecanismo judicial contra: a) cualquier autoridad pública, o b) excepcionalmente, contra particulares.

(ii) Inmediatez. Si bien, la acción de tutela no cuenta con un término de caducidad, se insta al afectado para que acuda a la administración de justicia en un plazo prudente y razonable. Este plazo se contabiliza desde el momento en que ocurrieron los hechos que afectan o amenazan los derechos fundamentales⁹.

(iii) Subsidiariedad. La acción de tutela puede interponerse en las siguientes situaciones: a) cuando la persona afectada no cuente con otro mecanismo de defensa judicial; b) cuando existiendo un mecanismo ordinario, este no sea idóneo ni eficaz; c) cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹⁰.

5.4.2. Derecho fundamental a la petición

⁷ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, M.P. Diana Fajardo Rivera, Sentencia T-007 de 2019.

⁸ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-133 de 2020.

⁹ Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, M.P. Alberto Rojas Ríos, Sentencia T-243 de 2019.

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-679 de 2017.

La Carta Política de 1991 estableció en su artículo 23 el derecho fundamental de petición. A través de esta garantía constitucional, se permite que, las personas puedan “*presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”. Además, los particulares también tienen el deber de contestar las peticiones que se presenten ante ellos¹¹. Las condiciones para que sea factible esta última situación son: (i) que presten un servicio público o desempeñe funciones públicas; (ii) que se busque proteger un derecho fundamental; o (iii) que exista una relación especial de poder entre el peticionario y la organización privada¹².

El término para contestar las peticiones está establecido en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011¹³. Sin embargo, por la pandemia del Covid-19 se aumentaron los plazos legales con el artículo 5 del Decreto Ley 491 de 2020. La Corte Constitucional realizó un cuadro comparativo de ambas normas¹⁴.

Término general para resolver peticiones	
Art. 14 CPACA: 15 días	Art. 5° Dto. 491/20: 30 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).
Término para resolver peticiones de documentos y de información	
Art. 14 CPACA: 10 días	Art. 5° Dto. 491/20: 20 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).
Término para resolver peticiones referentes a consultas	
Art. 14 CPACA: 30 días	Art. 5° Dto. 491/20: 35 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).
Ampliación de términos ante la imposibilidad de resolver la petición	
Art. 14 CPACA: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 30, 20 y 60 días dependiendo el tipo de solicitud.	Art. 5° Dto. 491/20: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 60, 40 y 70 días dependiendo el tipo de solicitud. Lo anterior no aplica para las peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, frente a las cuales se aplican los términos del artículo 14 del CPACA, al igual que en torno a los aspectos no regulados específicamente.

¹¹ Ley 1437 de 2011, artículo 32, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

¹² Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, M.P. Carlos Bernal Pulido, Sentencia T-451 de 2017.

¹³ Ley 1437 de 2011, artículo 14, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

¹⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez & Cristina Pardo Schlesinger, Sentencia C-242 de 2020.

El núcleo esencial del derecho de petición comprende los siguientes aspectos: (i) formulación de la petición; (ii) pronta resolución; (iii) contestación clara y de fondo; (iv) notificación al peticionario¹⁵. Si la autoridad a la que se remite la petición no puede responderla por una situación excepcional, o por estar sometida a un procedimiento especial, deberá informárselo oportunamente al peticionario¹⁶. Y en caso tal, de que no sea competente para dar una respuesta de fondo, deberá remitirla a la entidad competente¹⁷. Si no se explican cualquiera de estas situaciones en el tiempo indicado por la ley, se entenderá vulnerado este derecho fundamental¹⁸.

5.4.3. Derecho al debido proceso

El debido proceso es un derecho fundamental consagrado en el artículo 29 constitucional. Conlleva que las autoridades judiciales y administrativas ejerzan sus funciones *“con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incursos en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción”*¹⁹.

Este derecho tiene aplicación en las actuaciones judiciales y administrativas²⁰. Constituye una manifestación del principio de legalidad como límite al ejercicio del poder público²¹. Así mismo, comprende una perspectiva formal y otra material.

“Al respecto, es pertinente señalar que el derecho al debido proceso goza de una naturaleza dual, la cual se manifiesta en una perspectiva formal y

¹⁵ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia T-230 de 2020.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E), Rad. No. 19001-23-33-000-2014-00272-01 (AC), Sentencia del 30 de septiembre de 2014.

¹⁷ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, M.P. Alejandro Martínez Caballero, Sentencia T-180 de 2001.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. No. 11001-03-15-000-2021-01616-01 (AC), Sentencia del 8 de julio de 2021.

¹⁹ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-679 de 2017.

²⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez & Cristina Pardo Schlesinger, Sentencia C-242 de 2020.

²¹ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-679 de 2017.

otra material. La primera se refiere a las ritualidades legalmente establecidas, como lo son las etapas que deben surtir, los términos que han de cumplirse, el procedimiento legalmente aplicable, entre muchas otras.

Por otro lado, su dimensión material alude a las garantías sustanciales en las que se proyectan esas formalidades, entre las cuales pueden destacarse la doble instancia —salvo las excepciones legales—, la presunción de inocencia, la imparcialidad, el non bis in idem y el derecho a solicitar y contradecir las pruebas”²².

Cuando surge una inobservancia al debido proceso puede configurarse una nulidad procesal. Sin embargo, para su decreto es necesario analizar la gravedad de la falta cometida, pues las nulidades tienen un carácter excepcional²³. Por ende, la irregularidad que se presente debe ser sustancial, es decir, que afecte las garantías constitucionales del administrado²⁴.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos probados

5.5.1.1. El 7 de febrero de 1990 se le reconoció la pensión de vejez al señor Domingo Apolinar López Valle. Después se efectuaron dos reliquidaciones a la pensión en los años de 1990 y 2016.

5.5.1.2. Al momento de fallecer el pensionado, se le negó la pensión de sobrevivientes a las señoras Carmen Cristina Lombana de López (cónyuge supérstite) y a Leticia Esther Puello Polo (compañera permanente), los días 5 de noviembre de 2020 y 4 de diciembre de 2020, respectivamente.

5.5.1.3. El 5 de abril de 2021, la UGPP expidió la Resolución RDP 008110, la cual, dio cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena. En consecuencia, se reconoció de manera transitoria la pensión de sobrevivientes a la señora Carmen Cristian Lombana de López en una cuantía del 100%.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. William Hernández Gómez, Rad. No. 11001-03-25-000-2017-00073-00(0301-17), Sentencia del 23 de julio de 2020.

²³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, C.P. Diego Eugenio Corredor Beltrán, Rad. No. 55388, Sentencia del 27 de septiembre de 2019.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 47001-23-33-000-2017-00088-01(5429-18), Auto del 14 de mayo de 2020.

5.5.1.4. El 26 de abril de 2021, la UGPP profirió la Resolución RDP 010172, por medio de la cual, negó la pensión de sobrevivientes a la señora Leticia Esther Puello Polo²⁵.

5.5.1.5. El 19 de mayo de 2021, la accionante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución RDP 010172 del 26 de abril de 2021²⁶.

“[...] la Resolución atacada dice que (...) NO es posible determinar los extremos de la Convivencia ... Cuando lo que importa es hacer la Verificación desde el fallecimiento hacia atrás, porque la Norma dice los últimos Cinco (5) años desde que hubo muerto (...); y en ese sentido, existe en el Expediente, cómo es transliterada una Declaración de Existencia Marital de Hecho efectuada, nótese, dice (...) en vida por el Causante (...) y al advertirse la fecha del 29 de Mayo de 2.019, a 12 meses y Seis (6) días de su fallecimiento, y llevándola al 2.003 sus inicios, lo que ha superando con creces la exigencia Legal. Igualmente existe Declaración Jurada efectuada por el fallecido, en vida, declarando a su Cónyuge, la Señora LETICIA ESTHER PUELLO POLO como la única beneficiaria de sus prestaciones. Existen declaraciones igualmente de personas naturales que dan fe de la Convivencia Marital sostenida, y Certificaciones de Autoridades Competentes cuyos documentos no han sido tachados de falsedad pero, que a ustedes les pareció que (...) NO se acreditó la Convivencia [...]”.

5.5.1.6. El 25 de junio de 2021, la UGPP expidió la Resolución RDP 015881. En el acto administrativo se resolvió el recurso de reposición presentado por la señora Leticia Puello, confirmando en todas sus partes la Resolución RDP 010172 del 26 de abril de 2021²⁷.

5.5.1.7. El 28 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo de Bolívar revocó la sentencia del 12 de marzo de 2021 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena. En consecuencia, amparó transitoriamente los derechos fundamentales al mínimo vital y a la pensión de sobrevivientes de las señoras Carmen Cristina Lombana y Leticia Esther Puello Polo en un porcentaje del 50% para cada una. Igualmente, previno a la accionante a interponer la acción ordinaria en un término de cuatro (4) meses, so pena de que cesen los efectos del fallo de tutela²⁸.

²⁵ Folios 33-36 del expediente virtual No. 10.

²⁶ Folios 10-12 del expediente virtual No. 09.

²⁷ Folios 37-41 del expediente virtual No. 10.

²⁸ Folios 20-28 del expediente virtual No. 03.



"PRIMERO. REVOCAR en todos sus numerales, la decisión de la Juez Sexta Administrativa del Circuito de Cartagena.

SEGUNDO. En su lugar, **AMPARAR**, de manera transitoria los derechos fundamentales al mínimo vital y la pensión sustitutiva de sobreviviente en favor de la señora Carmen Cristina Lombana y de la señora Leticia Esther Puello Polo en los porcentajes dispuestos en la presente providencia.

TERCERO ORDENAR a la accionada, Unidad Administrativa de la Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP, el reconocimiento y pago de la pensión sustitutiva de sobreviviente en los términos señalados en esta providencia.

CUARTO. PREVENIR a la ACCIONANTE sobre su obligación de instaurar la correspondiente acción ordinaria, dentro del término máximo de cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, so pena de que cesen los efectos de la sentencia, lo que resulta en el no pago del reconocimiento provisional que aquí se hace."

5.5.1.8. El 22 de julio de 2021, la UGPP expidió la Resolución RDP 018172 por medio de la cual, dejó sin efectos la Resolución RDP 008110 del 5 de abril de 2021. La decisión se basó en el cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 28 de junio de 2021²⁹. Por lo tanto, se emitieron las siguientes órdenes:

"ARTÍCULO SEGUNDO: Dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION N. 1, de fecha 28 de junio de 2021 y en consecuencia reconocer y ordenar el pago de una pensión de sobrevivientes de manera transitoria con ocasión del fallecimiento de LOPEZ VALLE DOMINGO APOLINAR a partir de 5 de junio de 2020 día siguiente al fallecimiento del causante pero con efectos fiscales a partir de 02 de julio de 2020, fecha de notificación del presente fallo de tutela y por cuatro meses más y con posterioridad siempre y cuando acredite ante esta Entidad el inicio de las acciones judiciales a que haya lugar, en la misma cuantía devengada por el causante, conforme la siguiente distribución:

PUELLO POLO LETICIA ESTHER ya identificada en calidad de Cónyuge o Compañera(o) con un porcentaje 50.00% La pensión reconocida es de carácter vitalicio.

Según sea el caso, y en el evento de llegar al límite de la pensión, la cuota correspondiente acrecerá en forma proporcional a favor de quienes continúen disfrutando el derecho.

²⁹ Folios 6-7 del expediente virtual No. 02.

[...]

ARTICULO QUINTO: *Se advierte a la beneficiaria que dentro del término de los cuatro (4) meses siguientes a la comunicación de la presente providencia, debe acudir a la Justicia Ordinaria o Administrativa como quiera que ya se dijo, la tutela se concede de manera transitoria.*

ARTÍCULO SEXTO: *Dejar en suspenso el posible derecho y el porcentaje que le (s) pudiera corresponder respecto a la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de LOPEZ VALLE DOMINGO APOLINAR, a:*

LOMBANA DE LOPEZ CARMEN CRISTINA ya identificado(a) ya identificada en calidad de Cónyuge o Compañera(o) Con un porcentaje 50.00%."

5.5.1.9. El 23 de julio de 2021, la UGPP profirió el Auto ADP 003868, donde se manifestó que la señora Carmen Cristina Lombana de López había fallecido. Sin embargo, no podía hacerse efectivo el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la señora Leticia Puello Polo por la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Bolívar³⁰.

"Sin embargo, verificada la página de la Registraduría Nacional del estado [sic] Civil se estableció que la CC No. 33126920 correspondiente a la señora LOMBANA DE LOPEZ CARMEN CRISTINA se encuentra cancela [sic] por muerte con fecha de afectación de 02 de junio de 2021.

No obstante lo anterior esta instancia ha perdido competencia para pronunciarse toda vez que obra fallo expedido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION N. 1, de fecha 28 de junio de 2021, que revoco [sic] el fallo expedido por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA dentro de la acción de tutela 2021 – 00050 de fecha 12 de marzo de 2021, que versa sobre el mismo asunto y va encaminado al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora PUELLO POLO LETICIA ESTHER ya identificada en calidad de Cónyuge o Compañera(o), y corresponde a la Subdirección de Determinación de Derechos pensionales de esta Unidad atender el fallo en comentario."

5.5.1.10. El 27 de julio de 2021, la UGPP emitió la Resolución RDP 018697, en la que modificó el artículo segundo de la Resolución RDP 018172 del 22 de julio de 2021. Adujo que hubo un error en la digitación del momento a partir del

³⁰ Folios 4-7 del expediente virtual No. 09.

cual debe reconocérsele la pensión de sobrevivientes a la señora Puello Polo³¹.

“ARTÍCULO PRIMERO: *Modificar la parte motiva pertinente y el artículo SEGUNDO de la resolución RDP 18172 de 22 de julio de 2021 el cual quedara así:*

“ARTÍCULO SEGUNDO: Dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR SALA DE DECISION N. 1, de fecha 28 de junio de 2021 y en consecuencia reconocer y ordenar el pago de una pensión de sobrevivientes de manera transitoria con ocasión del fallecimiento de LOPEZ VALLE DOMINGO APOLINAR a partir de 5 de junio de 2020 día siguiente al fallecimiento del causante pero con efectos fiscales a partir de 02 de julio de 2021, fecha de notificación del presente fallo de tutela y por cuatro meses más y con posterioridad siempre y cuando acredite ante esta Entidad el inicio de las acciones judiciales a que haya lugar, en la misma cuantía devengada por el causante, conforme la siguiente distribución:

PUELLO POLO LETICIA ESTHER ya identificada en calidad de Cónyuge o Compañera(o) con un porcentaje 50.00% La pensión reconocida es de carácter vitalicio.

Según sea el caso, y en el evento de llegar al límite de la pensión, la cuota correspondiente acrecerá en forma proporcional a favor de quienes continúen disfrutando el derecho.”.

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Con el objetivo de resolver el problema jurídico demarcado, el Tribunal estima pertinente abordar los siguientes temas: (i) requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela; (ii) análisis de la vulneración del derecho fundamental de petición y del debido proceso administrativo.

5.5.2.1. Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela

Para el Tribunal, es procedente el estudio de fondo de este mecanismo judicial. Para sustentar esta afirmación, se explicarán los presupuestos procesales de la acción de tutela.

(i) La señora Leticia Esther Puello Polo cuenta con legitimación en la causa por activa. Es una persona mayor de edad en pleno uso de sus facultades

³¹ Folios 2-3 del expediente virtual No. 04.

legales. Además, manifiesta que se le han vulnerados sus derechos fundamentales de petición y del debido proceso. Por otro lado, la UGPP es una entidad administrativa con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente³².

(ii) Se cumplió con el requisito de inmediatez. El acto administrativo que decidió el recurso de apelación fue expedido el 22 de julio de 2021³³, por lo cual, no han pasado más de tres meses de la supuesta vulneración a los derechos de la accionante.

(iii) El requisito de subsidiariedad también se vio satisfecho. Para los casos de vulneraciones al derecho fundamental de petición, el medio idóneo para su protección es la acción de tutela. El ordenamiento jurídico no tiene otro medio idóneo ni eficaz diferente a este mecanismo constitucional. Por ende, es factible acudir mediante este recurso de amparo para remediar este tipo de afectaciones³⁴.

En este punto, se equivoca el abogado de la UGPP respecto al cumplimiento de este requisito. La acción de tutela no solo es procedente ante la existencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando el asociado no cuente con otro mecanismo de defensa. En este caso, el derecho fundamental de petición solo puede ser amparado bajo este mecanismo judicial.

5.5.2.2. Análisis de la vulneración del derecho fundamental de petición y del debido proceso

El juzgado de instancia decidió amparar los derechos fundamentales de petición y de debido proceso administrativo de la señora Leticia Puello Polo. Le ordenó a la UGPP que resolviera el recurso de apelación formulado por la accionante en los 5 días siguientes a la notificación de la sentencia, conforme a los argumentos formulados en el escrito que radicó la peticionaria ante la entidad.

Por su parte, la entidad accionada impugnó el fallo de tutela. Manifestó que ya hubo un pronunciamiento de fondo en lo atinente al recurso de apelación contra el acto administrativo. En esa oportunidad, se cumplió con lo dispuesto en la sentencia de tutela del 27 de julio de 2021 emanada por el Tribunal Administrativo de Bolívar. Recordó que los fallos judiciales son de

³² Decreto 575 de 2013, artículo 1.

³³ Folios 6-7 del expediente virtual No. 02.

³⁴ Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, Sentencia T-414 de 2020.

obligatorio cumplimiento y que la única forma de resolver la controversia es a través del juez natural.

Al respecto, la Sala considera acertada la argumentación desarrollada por el despacho de instancia. Al revisar el expediente administrativo se puede constatar que no se atendieron los argumentos que expuso la señora Puello Polo en el recurso de apelación que interpuso contra la resolución RDP0101727 del 26 de abril de 2021.

En la impugnación radicada el 19 de mayo de 2021 en sede administrativa³⁵, la recurrente refirió que se omitió notificarla como tercera interviniente en la Resolución RDP028065 del 4 de diciembre de 2020. Su comparecencia en el trámite de reconocimiento pensional era relevante pues afirmó ser la compañera permanente del señor Domingo López Valle. Además, señaló que había convivido con el causante en los últimos cinco años a su muerte. Referenció varias pruebas documentales que constatan su convivencia pacífica. Por último, solicitó el amparo del derecho al mínimo vital que está siendo amenazado por las supuestas trabas burocráticas del juzgado de tutela.

Luego, la UGPP expidió la Resolución RDP 018172 del 22 de julio de 2021, en la que dio cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha de 28 de junio de 2021³⁶. En la parte considerativa del acto administrativo únicamente hizo un recuento de las actuaciones administrativas y judiciales que se surtieron hasta ese momento. Sin embargo, hecha de menos esta Colegiatura la contestación a los argumentos expuestos en el recurso presentado por la señora Puello Polo. No se hizo ningún detenimiento a responder los cuestionamientos planteados por la recurrente.

En este mismo yerro incurrió el Auto ADP 003868 del 23 de julio de 2021, donde se volvieron a referir los antecedentes administrativos y judiciales. La diferencia respecto al anterior documento, fue que se alegó el supuesto fallecimiento de la cónyuge supérstite, Carmen Cristina Lombana de López. En base a este hecho se adujo la pérdida de competencia de la UGPP para decidir sobre el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de la señora Leticia Puello Polo.

³⁵ Folios 10-12 del expediente virtual No. 09.

³⁶ Folios 6-7 del expediente virtual No. 02.

Como se puede ver, los argumentos que se manifestaron en el recurso de apelación fueron desatendidos por la entidad demandada. Esto conlleva a que no se hubiera dado una respuesta de fondo y congruente a lo solicitado. Recuérdesse que una parte esencial del derecho fundamental de petición es absolver estos cuestionamientos, para efectos de garantizar la seguridad jurídica del asociado. Dar contestaciones evasivas conllevaría a infringir este mandato constitucional.

“4.5.4. Respuesta de fondo. Otro componente del núcleo esencial supone que la contestación a los derechos de petición debe observar ciertas condiciones para que sea constitucionalmente válida. Al respecto, esta Corporación ha señalado que la respuesta de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente” (se resalta fuera del original).”³⁷ (negritas y subrayas del texto original).

Por este motivo, la conclusión de la jueza de instancia fue acertada. El fallo de tutela del Tribunal Administrativo de Bolívar no limitaba a la UGPP para resolver los asuntos puestos en cuestionamiento de la accionante. Atender a los argumentos señalados por la señora Puello Polo no implicaba necesariamente acceder a lo solicitado. Lo único que debía procurar la entidad pública era velar por una respuesta de fondo.

Por último, estima la Sala conveniente referirse al escrito allegado a este Tribunal el pasado 20 de septiembre de 2021 por la tutelante³⁸, donde advierte que en razón al fallecimiento de la esposa del causante, debe reconocérsele el 100% de la prestación, se dirá que ello trasciende el derecho que se tutela en la presente acción, cual es la petición. Razones relativas al monto de la eventual prestacional reconocida en forma definitiva por un juez ordinario, han de ser ventiladas precisamente ante dicha autoridad judicial.

³⁷ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia T-230 de 2020.

³⁸ Obra en el expediente digital, bajo el nombre “20MemorialAccionante”.

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

V.- FALLA

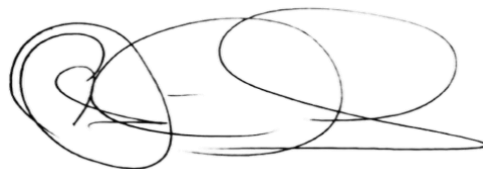
PRIMERO: Confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Comuníquese la presente providencia al Juzgado de origen y, remítase el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

Medio de control	Acción de Tutela
Radicado	13001-33-33-014-2021-00183-01
Accionante	Leticia Esther Puello Polo
Accionada	Unidad de Gestión Pensionales y Contribuciones Parafiscales – UGPP
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza