



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
Honda, primero (1) de junio de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|--------------------|---------------------------------------------|
| Proceso: | Tutela de Primera instancia |
| Accionante: | Eduar Castaño Carvajal |
| Accionado: | Secretaria de Educación Municipio de Ibagué |
| Radicación: | 73-349-40-03-001-2023-00051-01 |

ASUNTO

Pasa a resolverse el recurso de impugnación propuesto por el accionante contra la sentencia de 19 de abril de 2023 proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Honda.

ANTECEDENTES

1. Eduard Castaño Carvajal, a través de apoderado judicial, interpuso esta acción de tutela por la siguiente situación fáctica:
 - 1.1. Que Eduard Castaño Carvajal y Mario Alexander Gálvez Fuentes eran compañeros permanentes, siendo el último de ellos pensionado del magisterio y falleció, razón por la que el 8 de octubre de 2020 el accionante radicó al correo electrónico sac2gestionsecretariadeeducación.gov.co (sic) solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente.
 - 1.2. Que el 21 de octubre de 2020 desde la dirección electrónica sac@mineducación.gov.co le informaron que trasladaron la solicitud a al Fiduprevisora para su estudio, mediante oficio No. 2020EE4328.
 - 1.3. Que, ante la falta de respuesta, promovió acción de tutela que fue conocida por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Honda, profiriéndose sentencia el 28 de marzo de 2022 mediante la cual se tuteló el derecho invocado.
 - 1.4. El 28 de abril de 2022 la Directora Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, solicitó que se diligenciara debidamente el formato de prestaciones, así como que se allegaran ciertos documentos para adelantar el correspondiente trámite, dentro de los cuales estaba las constancias de publicación del edicto, pese a que dicho documento estaba a cargo del ente territorial.
 - 1.5. Que el 17 de mayo, 22 y 24 de junio, requirió a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué para que aportará la constancia de publicación del edicto, sin obtener respuesta, razón por la cual radicó el formato y demás anexos que tenía en su poder.



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

- 1.6.** Que el 22 de agosto de 2022 le remitieron el edicto para su publicación, lo que se efectuó el 25 de agosto de la misma anualidad en el periódico El Espectador y se allegaron los respectivos soportes el 1 de septiembre de 2022.
- 1.7.** Que el 19 de septiembre de 2022 se profirió la resolución No. 2383 por medio de la cual se decretó el desistimiento tácito de una petición, con fundamento en lo establecido en el artículo 17 de la ley 1755 de 2015, interponiendo el interesado oportunamente recurso de reposición en el cual se realizó un recuento de lo acaecido.
- 1.8.** Que por medio de la resolución No. 0043 de 4 de enero de 2023 resolvieron desfavorablemente el recurso de reposición antes señalado, considerando el promotor que con dichos actos administrativos se vulneran los derechos fundamentales.
- 1.9.** Que desde hace más de 2 años está luchando contra la Administración Municipal de Ibagué para lograr el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente, sin que ello haya sido posible, pues no se ha obtenido una decisión de fondo.
- 2.** Por consiguiente, el accionante acude a este medio preferente con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital, al debido proceso, de petición y de seguridad social, pretendiendo que por esta vía se le ordene a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, para que den respuesta de fondo a la petición.
- 3.** El 31 de marzo de 2023, el Juzgado Primero Civil Municipal de Honda admitió la acción de tutela en contra de Secretaría de Educación Departamental de Ibagué, otorgándoles el lapso de dos (2) días para que ejercieran su derecho de defensa.

Se recibió memorial proveniente del accionado en el que informa que mediante Resolución No. 1700-2383 del 19 de septiembre de 2022, se dio respuesta a la petición con radicado SAC IBA2020ER018330, esto es, se tuvo por desistida tácitamente la petición al no haberse radicado la totalidad de los documentos que se solicitaron mediante Oficio SAC IBA2022EE006187 del 28 de abril de 2022, pues se omitió *“el formato de solicitud de la prestación económica completamente diligenciado, fotocopia ampliada y legible de la cédula de ciudadanía del docente y la declaración juramentada ante notario del beneficiario sobre si devenga o no pensión”*, motivo por el cual solicitada que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado.

- 4.** El 19 de abril de 2023 el Juzgado Primero Civil Municipal de Honda negó el amparo al considerar que el accionando disponía de *“otro medio de defensa para buscar y obtener la solución a su problema jurídico, de un recurso defensivo judicial al interior de la Jurisdicción Contenciosa*



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

Administrativa, a través una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho (...) y frente a la violación del derecho fundamental de petición consideró “(...) que la entidad accionada brindó respuesta de fondo al accionante, notificándolo personalmente de cada uno de los actos administrativos ordenados dentro de la solicitud que se adelantaba de reconocimiento de “pensión de sobreviviente” por el fallecimiento de su compañero permanente MARIO ALEXANDER GALVEZ FUENTES”.

5. El apoderado judicial de Eduar Castaño Carvajal impugnó la mencionada sentencia porque “*el funcionario del orden municipal no profirió decisión de fondo a lo petitionado como erróneamente lo interpretó el operador judicial; porque desde un inicio de la actuación administrativa se está solicitando el reconocimiento de la pensión de sobreviviente y al declarar el desistimiento tácito el cual es un acto administrativo de trámite no sujeto de control jurisdiccional*”.

Pasa el despacho a resolver el recurso de impugnación, previo a las siguientes consideraciones.

CONSIDERACIONES

1. La acción de tutela es “*un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y, excepcionalmente de los particulares, en los casos específicamente previstos por la ley*”¹, que se encuentra consagrado en el artículo 86 de la Constitución Nacional y reglamentada mediante decreto 2591 de 1991.

2. Teniendo en consideración la decisión de primera instancia y lo que es debitado en el escrito de impugnación presentado por el apoderado del accionante, incumbe a este despacho verificar primigeniamente si se cumple o no el presupuesto de la subsidiariedad en el presente asunto.

3. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado que “**la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos, pues esta competencia ya se encuentra atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa por la Ley 1437 de 2011, la cual “es el escenario natural para la reivindicación de los derechos fundamentales conculcados en este contexto. Allí, los interesados pueden reclamar no solo el control de legalidad correspondiente, sino, además, el restablecimiento de los derechos fundamentales que hayan sido vulnerados”. Sin embargo, se han reconocido escenarios en los cuales puede pretenderse el amparo de los derechos fundamentales vulnerados por un acto administrativo a través de la acción de tutela.**”² (negrilla propia)

¹ Corte Constitucional, T-022 de 2017

² Corte Constitucional, Sentencia T 084 de 2023



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

Empero, también ha referido que **“algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo”**. Lo anterior, teniendo en cuenta que una vulneración de derechos fundamentales ocasionada con un acto de impulso o trámite no podría ser corregida sino hasta concluir la actuación de la cual hace parte, lo cual podría ocasionar, según el caso, afectaciones graves e injustificadas a los derechos fundamentales. En este sentido, este tribunal ha concluido que “[e]n razón de la inexistencia de instrumentos que permitan su control judicial, esta corporación ha declarado que, siempre que se cumplan los requisitos pertinentes, es posible emplear la acción de tutela como mecanismo principal y definitivo de protección de los derechos fundamentales”. No obstante, no se trata de endilgar una procedencia indiscriminada de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite, dado que esta situación afectaría gravemente el cumplimiento y la culminación oportuna de las actuaciones administrativas. Por el contrario, el juez debe analizar en el caso concreto si se cumplen los presupuestos para considerar procedente la acción de tutela.

Agregando “En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido ciertos requisitos que deben cumplirse para considerar que la acción de tutela procede, en el caso en concreto: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.”³

En este punto, resulta imperioso exaltar la diferencia entre los actos administrativos definitivos y actos administrativos de trámite. “Los primeros, se caracterizan por contener la manifestación de la voluntad de la Administración y definir la situación del interesado y contra ellos proceden los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011, principalmente las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, al igual que los recursos de reposición, apelación y queja, regulados por el artículo 74 del CPACA. Respecto a los segundos, se denominan de trámite porque “(...) no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas” y, por estas razones, no proceden contra ellos los medios de control de la jurisdicción ordinaria, por el contrario, solo pueden ser controvertidos atacando el acto final y definitivo que se desprende al culminar la actuación.”

Dentro del dossier, aparecen dos actos administrativos proferidos por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, a saber, la Resolución No. 1700-2383 del 19 de septiembre de 2022 y la Resolución 1700-0043 de 4 de enero de 2023. Con el primero de ellos, se decretó el desistimiento tácito a la petición con

³ Corte Constitucional, Sentencia T-084 de 2023



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

radicado SAC IBA2020ER018330 del 8 de octubre de 2020 y con el segundo, se resolvió el recurso de reposición que se interpuso contra aquel.

Ahora bien, dado que en ninguno de los dos actos administrativos se está definiendo de fondo la situación del interesado, es decir, no se está expresando la manifestación de la voluntad de la entidad respecto si el peticionario Eduard Castaño Carvajal tiene o no derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente en su calidad de compañero permanentes del mismo sexto del docente fallecido señor Mario Alexander Gálvez Cifuentes, bajo el marco jurisprudencial expuesto, no se estaría frente a un acto administrativo definitivo, tal como fue advertido por el impugnante en su escrito, razón por la cual, no podría el accionante acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para debatir la decisión tomada por la accionada. Por ende, se entiende que el accionante agotó todos los remedios ordinarios que están a su alcance esto es el recurso de reposición contra el acto administrativo que declaró el desistimiento tácito.

También es importante manifestar que en todo caso en el que se tuviese un criterio distinto frente a lo planteado por este Despacho referente a la naturaleza de los actos administrativos señalados, y se considerara que pudiese el accionante iniciar una acción judicial por la vía contencioso administrativa, es importante entrever que igualmente resultaría desproporcionado someter al ciudadano a entablar dicho mecanismo con el fin de controvertir una decisión administrativa que no resuelve o estudia de fondo la solicitud de su situación pensional, sino que es una etapa preliminar para acceder a los derechos que requiere reclamar, dicha exigencia tornaría el remedio ordinario en ineficaz y poco idóneo, en ese sentido también procedería la tutela como mecanismo de protección definitiva del derecho reclamado.

Dado que la presente acción si se cumplió con el requisito de subsidiariedad por lo anteriormente expuesto. Este Despacho considera abrir paso al análisis de la subregla definida por el Alto Tribunal Constitucional para la intervención del Juez Constitucional. Conforme a lo anterior, a continuación, se analizará si hubo trasgresión o no al derecho fundamental de petición del accionante.

4. Respecto al núcleo esencial del derecho fundamental de petición, la Gardiana de la Constitución lo ha definido así:

“61. El artículo 23 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho a “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. El Congreso de la República reguló el derecho de petición mediante la Ley 1755 de 2015. En la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual la Sala Plena desarrolló el control constitucional respectivo, la Corte determinó que “el núcleo esencial del derecho de petición se circunscribe a” (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión].



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

62. *Primero, la formulación de la petición implica el derecho que tienen las personas de presentar “solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas”. Segundo, la pronta resolución implica el derecho de las personas a que las autoridades y los particulares respondan las solicitudes en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal previsto para el efecto, esto es, por regla general, “dentro de los 15 días siguientes a su recepción”.*

63. *Tercero, la respuesta de fondo no implica “otorgar lo pedido por el interesado”. Conlleva el derecho que tienen las personas a que las autoridades y los particulares respondan sus peticiones de manera clara, precisa, congruente y consecuente. La claridad supone que la respuesta sea inteligible y de fácil comprensión. La precisión exige que la respuesta atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente “y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”. La congruencia implica que la respuesta “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”. Que la respuesta sea consecuente conlleva que “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”. Cuarto, la notificación de la decisión garantiza el derecho de la persona a conocer la respuesta a su solicitud, así como a impugnarla y controvertirla.*

64. *En suma, se vulnera el derecho fundamental de petición cuando: (i) no se obtiene una respuesta oportuna, de acuerdo con el plazo que la ley establece para cada tipo de petición; (ii) no se obtiene una respuesta idónea o coherente con lo solicitado, o (iii) no se notifica la respuesta.”⁴*

Para que la respuesta otorgada a una petición sea satisfactoria se deben tener en cuenta los siguientes parámetros “(i) clara, es decir, “inteligible y de fácil comprensión”; (ii) precisa, al punto de que “atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente” y “sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”; (iii) congruente, en el sentido de que “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”, y (iv) consecuente, esto es que “no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada [...] 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.” Por último, la respuesta debe ser debidamente notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado para que la persona conozca la resolución de las autoridades.”⁵

No obstante, como estamos frente a una petición en materia pensional, la Corte los siguientes tres términos, que corren de manera transversal, y deben ser tenidos en consideración por las autoridades:

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2022

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T 204 de 2022



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

“(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional [...] 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;*

(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.”⁶

Concluyéndose por dicha corporación que *“cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, genera la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenaza el derecho a la seguridad social.”⁷*

Descendiendo al caso concreto, quedó plenamente demostrado en el plenario que el 8 de octubre de 2020 se radicó ante la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué petición en la que el Dr. Ramiro Caldas Bernal, en calidad de apoderado de Eduar Castaño Carvajal, solicita el reconocimiento de la pensión de sobreviviente para su prohijado, al ser el compañero permanente de Mario Alexander Gálvez Cifuentes (q.e.p.d), a la que se le asignado el número de radicado IBA2020ER018330.

Que la mencionada entidad, 17 meses después a la radicación de está, emite el oficio SAC No. IBA2022EE006187 de 28 de abril de 2022, en la cual solicitó una documentación adicional, tras considerar que la petición venía incompleta y fundamentando dicha exigencia en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015.

La referida norma, en su tenor literal señala:

*“En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, **requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación** para que la complete en el término máximo de un (1) mes.*

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T 045 de 2022

⁷ *Ibidem*



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.” (negrilla fuera del texto original)

Nótese que el legislador previó este tipo de requerimiento para que se completara las peticiones, dándole un término a la autoridad de sólo 10 días para hacer uso de la misma, sin embargo, para este caso, dicho término fue obviado por la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, situación que solo acaeció como ya se dijo, casi 17 meses después a la radicación de la misma, lo cual vulneró el derecho fundamental de petición del accionante.

Aunado a ello, de los actos administrativos proferidos por la autoridad de educación, esta consideró que el peticionario omitió allegar “*el formato de solicitud de la prestación económica completamente diligenciado, fotocopia ampliada y legible de la cédula de ciudadanía del docente y la declaración juramentada ante notario del beneficiario sobre si devenga o no pensión*”, sin embargo, según lo informado por el promotor, estos se arrimaron para su estudio el 28 de junio de 2022 a las 17:21:33, a lo que se le asignó el radicado No. IBA2022ER012908, allegando el respectivo comprobante de dicha gestión (Pág. 49 Pdf.02Tutela), y no fue valorado por el accionado al momento de proferirse la resolución No. 1700-2383 del 19 de septiembre de 2022, lo cual de haberse realizado, hubiera permitido continuar con el trámite de la solicitud de reconocimiento de la pensión de sobreviviente, razón por la cual, al no valorarse en su integridad la documentación allegada oportunamente por el interesado, también constituye una trasgresión al derecho fundamental del accionante.

Por último, no sobra precisar que la solicitud pensional fue radicada desde el 8 de octubre de 2020, decidiéndose tenerla por desistida sólo hasta el 19 de septiembre de 2022, esto es, casi dos años después de la radicación de ésta, superándose con creces el término legal y jurisprudencial que se ha fijado para atender este tipo de solicitudes, situación que como se ha venido sosteniendo vulnera el derecho de petición del accionante.

5. En síntesis, se revocará la sentencia impugnada y en su lugar, se emitirán las ordenes de rigor.



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Distrito Judicial de Ibagué

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Honda -Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero: Revocar la sentencia proferida el 19 de abril de 2023 por el Juzgado Primero Civil Municipal de Honda, por los motivos expuestos, para en su lugar, conceder el amparo deprecado por Eduard Castaño Carvajal, por los motivos expuestos.

Segundo: Ordenar a la Secretaría de Educación Municipio de Ibagué que deje sin valor y efecto los actos administrativos la Resolución No. 1700-2383 del 19 de septiembre de 2022 y la Resolución 1700-0043 de 4 de enero de 2023, y resuelva de fondo la petición con los documentos allegados por el accionante el 28 de junio de 2022.

Tercero: Notificar este fallo a las partes, en la forma y términos consagrados en el Decreto 2591 de 1991.

Cuarto: Remitir las diligencias a su eventual revisión ante la Corte Constitucional.

Comuníquese,

La Juez,

TANIA KAROLAINÉ ROBLES RODRÍGUEZ

Firma escaneada de acuerdo con lo autorizado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020
(Rad.2023-00051-01)