

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., doce (12) de enero de dos mil veintidós (2022)

ACCIÓN DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA RAD. 11001400300320210049900

Decide el Despacho la presente acción de tutela promovida por **JOSÉ MANUEL PABÓN VILLA** quien actúa en representación de su hermano **SEBASTIÁN PABÓN VILLA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

1. ANTECEDENTES

1.1. La pretensión

Solicitó el accionante la protección de su derecho fundamental al debido proceso, para que en consecuencia se ordene al convocado a resolver la solicitud radicada con No. 2021400301923852 de fecha 25 de agosto de 2021, mediante el cual solicitó el reconocimiento y el pago de la sustitución pensional a favor Sebastián Pabón Villa en calidad de hijo invalidado del señor Héctor Julio Pabón Camacho (q.e.p.d), ya que consideró que el requerimiento efectuado por la entidad sobre falta de algunos documentos para resolver la misma, fueron adjuntos con el radicado.

1.2. Los hechos

La parte activa mediante apoderado judicial, sustentó sus invocaciones en atención a que el señor Héctor Julio Pabón Camacho (q.e.p.d.) le fue reconocido pensión de jubilación por la empresa Puertos de Colombia Terminal Marítimo de Santa Martha, quien en vida tenía el cuidado de su hijo Sebastián Pabón Villa debido a su estado de retardo mental y antecedentes de hipoacusia neurosensorial bilateral congénita, encontrándose el mismo como afiliado bajo el régimen contributivo en calidad de beneficiario de su padre de los servicios de salud.

Señaló que Héctor Julio Pabón Camacho (q.e.p.d.) mediante radicados de fecha 04 de febrero y 22 de marzo de 2013 presentó ante la UGPP memorial de designación en vida del traspaso de la pensión en caso de su fallecimiento de conformidad con la Ley 1204 de 2008 a favor de su hijo Sebastián Pabón Villa y para lo cual presentó dictamen de pérdida de capacidad laboral por deficiencia, discapacidad y minusválida con un porcentaje de 51.8% expedido por la Junta Médica de Organización de la Clínica General del Norte IPS, contratada por el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia para prestar los servicios médicos de los pensionados de la extinta Empresa Puertos de Colombia.

Indicó que Héctor Julio Pabón Camacho (q.e.p.d.) falleció el 16 de septiembre de 2014, motivo por el cual, mediante diligencia de posesión de persona de apoyo con fecha 19 de febrero de 2019, dentro del proceso de interdicción judicial, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Ciénaga Magdalena nombró a José Manuel Pabón Villa como representante de su hermano Sebastián Pabón Villa.

El 20 de abril de 2021, José Manuel Pabón Villa en representación de su hermano Sebastián Pabón Villa presentó ante la UGPP el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a su favor en calidad de hijo, que fue negado el 07 de mayo de 2021, por no acreditar la calidad de hijo invalidado, dado que el dictamen presentado señalaba una pérdida de capacidad del 30%, siendo que la norma indica que debe ser de mínimo 50%, sumado a que no se señalaba la fecha de estructuración de invalidez.

Por tanto y debido a la situación económica y precaria del invalido y de su familia, solicitaron nuevamente un dictamen de calificación de estado de invalidez de Sebastián Pabón Villa ante el Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacional, quien ordenó a la Clínica General del Norte IPS practicar la misma, donde bajo el dictamen No. 2021-253-12614182 se determinó una pérdida de capacidad del 53,9 % con fecha de estructuración 20 de enero de 1958.

Luego mediante radicado No. 2021400301923852 del 25 de agosto de 2021 solicitaron nuevamente el reconocimiento pago de pensión de sobreviviente ante el convocado, pero la entidad mediante oficio los requirió para completar la documentación, “*una declaración de dependencia económica del invalido con el causante en vida y otra presentada por la persona de apoyo*” (sic)¹, siendo esto una dilatación injustificada dado que en el expediente existen dichas declaraciones.

La fecha para dar respuesta del radicado en cita, se venció el 02 de diciembre de 2021, y la única información que da la UGPP es que el expediente está en estudio.

Con escrito aparte allegado durante el trámite del asunto, radicó memorial donde señaló haber recibido una llamada por parte del convocado donde le indicaron que el dictamen allegado no era no era aceptado, lo cual consideró contradictorio ya que el mismo fue realizado por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales quien es una entidad adaptada para la prestación de servicios médicos asistenciales, hospitalarios y farmacéuticos de los pensionados, sustitutas y beneficiarios de la extinta empresa Puertos de Colombia, que por intermedio de la Clínica General del Norte presta los servicios. Por tanto aportó anexos donde se evidencia que la UGPP en otros casos si acepto dictámenes de la citada.

1.3. El trámite de la instancia y contestaciones

Mediante auto del 10 de diciembre de 2021, esta autoridad admitió la acción de tutela, ordenó al accionado allegar la solicitud con rad No. 2021400301923852, de fecha 25 de agosto del 2021 y vinculó a la Procuraduría General de la Nación², Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Empresa Puertos De Colombia Terminal Marítimo De Santa Marta, Clínica General del Norte IPS, Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Ciénaga Magdalena, en auto de 15 de diciembre se vinculó al Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal, la Junta Regional de Calificación de Invalidez – Santa Marta, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

En el término de traslado, se allegaron las siguientes respuestas:

La Procuraduría General De La Nación, pidió su desvinculación a la presente actuación constitucional por falta de legitimación en la causa toda vez que no ha adelantado actuación alguna en detrimento de los intereses del accionante. Adicional

¹ Hecho decimoquinto, escrito de tutela, folio 7, anexo 01.

² Criterio de vinculación del Despacho en todas las actuaciones constitucionales a partir de la Pandemia generada por el Covid-19.

enseñó que puso en conocimiento de la presente a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales.

Sociedad Portuaria Regional de Santa Martha S.A. solicitó su desvinculación, puesto que no es la llamada a responder por los pasivos de la liquidada Puertos de Colombia, sumado a que dentro de la base de datos no encontró evidencia de que el señor Héctor Julio Pabón Camacho (q.e.p.d.) hubiese laborado con su entidad.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, enseñó que, verificado el sistema, se evidenció que el pensionado está incluido en nómina de pensionados con la resolución 132190 de 1983, que luego de varios ajustes ascendió al valor de \$778.370.207, 11 , en cumplimiento con la sentencia proferida el 25 de enero de 2013 proferida por el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá y confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal en sentencia de 10 de julio de 2013.

Adicional, puso de presente que mediante Resolución No. RDP 011617 de 07 de mayo de 2021, su entidad negó la pensión de sobreviviente de Sebastián Pabón por considerar que no acreditaba la calidad de hijo invalido que el dictamen de pérdida de capacidad laboral presentada solo es del 30%, siendo que la ley exige que sea mínimo del 50%.

Sin embargo, mediante petición radicada bajo el No. 2021400301923852, Sebastián Villa solicitó nuevamente el reconocimiento de la pensión de sobreviviente con ocasión al fallecimiento de Héctor Julio Pabón, la cual tuvo salida con No. 2021140003547081 de fecha 07 de diciembre de 2021, en la que se requirió al mismo, mediante su apoderado judicial, el dictamen de calificación de invalidez, lo cual es indispensable para el caso, dado que, si bien se aportó un dictamen de calificación de invalidez, cierto es, que fue emitido por una entidad no competente con su respectiva constancia de ejecutoria y por tanto, el interesado cuanta para completar dicha documentación el término de un (01) mes de contado a partir del acuse de recibido de la documentación en atención a lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 1755 de 2015.

Por su parte, indico que su entidad cuenta con el término de dos (02) para expedir el acto administrativo que en derecho corresponda, contados a partir de que los documentos se encuentran completos.

El Ministerio de Salud y Protección Social, indicó no tener injerencia en saldos, bonos pensional y rendimientos en el presente caso, en razón a que no existe relación o adscripción con la UGPP ya que ella se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por tanto, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puntualizó que el hecho de que la UGPP sea una entidad adscrita al sector, no hace que su ente ministerial tenga carácter de sujeto pasivo en la presente acción, en razón a que no es administradora de pensiones, ni cumple con función alguna para ello, pues ello solo le compete hoy en día a la UGPP por ser el gestor pensional de la extinta Colpuertos, y solicitó su desvinculación.

La Clínica General del Norte IPS, señaló que Sebastián Pabón Villa, se encuentra activo para recibir los servicios médicos en su entidad de conformidad con el contrato suscrito con el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Sumado, peticionó la improcedencia en su contra dado que no tiene injerencia en el asunto.

El Ministerio del Trabajo, mencionó la falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que carece de competencias legales para ordenar el pago de derechos pensionales o inclusiones en nómina de sus pensionados, puesto que los asuntos pensionales con los ex trabajadores de Puerto de Colombia fue trasladado a la UGPP, quien se encuentra adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Superintendencia de Transporte, requirió su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que es una entidad de inspección vigilancia y control, mas no, es competente para conocer y/o vigilar los procedimientos sancionatorios impartidos por los entes territoriales.

El Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, comunicó que presta los servicios sociales de salud a los pensionados de las extintas Puertos de Colombia y Ferrocarriles Nacionales de Colombia y su grupo familiar e indicó la falta de legitimación en la causa por pasiva de su parte.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal, señaló que no encontró ninguna acción de tutela en el que sea parte el causante del derecho pensional.

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez, comunicó que no encontró radicado expediente que corresponda al señor Sebastián Pabón.

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, solicitó su desvinculación por cuanto es la encargada de administrar contratos de concesión que se encuentren a su cargo, no de ejecutarlos, además, porque no hay violación de ningún derecho de su parte para la presente acción.

La Empresa Puertos De Colombia Terminal Marítimo, el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Ciénaga Magdalena, el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá, y la Junta Regional de Calificación de Invalidez – Santa Marta, guardaron silencio.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Sea lo primero señalar que esta sede es competente para decidir la presente acción de tutela, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 1983 de 2017.

Esta acción se encuentra consagrada en el ordenamiento constitucional como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando los mismos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades y su propósito se circunscribe a lograr que el Estado, a través de un pronunciamiento judicial, restablezca la garantía conculcada o impida que la amenaza que sobre ella se cierne, se configure.

2.2. De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de la Corte Constitucional³, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter subsidiario. Esta procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos. Las normas en comento disponen:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

³ Confróntese con las sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011. Ver también las sentencias T-731, T-677, T-641 y T426 de 2014, entre otras.

“ARTÍCULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)”

“DECRETO 2591 DE 1991

ARTÍCULO 6º. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”

La Corte también ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual; es decir, procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia para que cese inmediatamente la vulneración. Sobre el particular, precisó:

“Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior”.⁴

Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales. Al respecto, la Corte ha indicado:

“Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, 3 Corte Constitucional, sentencia T-753 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández). 5 no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo”.⁵

Así las cosas, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, esta resulta improcedente cuando es utilizada como

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-753 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-406 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley.

Sin embargo, la Corte en Sentencia SU427-16 enseñó la *“Procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar la pensión sustitutiva.*

En lo que respecta al reconocimiento de una pensión por medio de la acción de tutela, esta Corporación ha señalado que por regla general ésta es improcedente, debido a la existencia de otro medio de defensa judicial. Empero, constatada la afectación de un derecho fundamental y la irreparabilidad del perjuicio que se deriva de esta afectación, el conflicto que en principio podría ser resuelto por la jurisdicción ordinaria por ser de naturaleza legal, se torna en un conflicto constitucional⁶ al estar en juego la satisfacción de un derecho fundamental que hace imperiosa la intervención del juez constitucional, más aún cuando se trata de la afectación a un sujeto de especial protección.

Es así como excepcionalmente esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de un derecho pensional en eventos en los que además de verificado que el amparo lo solicita un (i) sujeto de especial protección constitucional, también se establece que “(ii) la falta de pago de la prestación genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital, (iii) se ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) aparec[en] acreditadas siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados^{7”8}.

2.3. Caso concreto.

JOSÉ MANUEL PABÓN VILLA quien actúa como persona de apoyo a cargo de representar a su hermano SEBASTIÁN PABÓN VILLA⁹, pretende, por esta vía excepcional y residual, que se ordene a la Unidad Administrativo Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales “UGPP”, responder la solicitud radicada con No. 2021400301923852 de fecha 25 de agosto de 2021, mediante el cual pidió el reconocimiento y el pago de la sustitución pensional a favor Sebastián Pabón Villa en calidad de hijo invalidado del señor Héctor Julio Pabón Camacho (q.e.p.d), puesto que consideró que el requerimiento efectuado por el convocado para contestar la misma, que fuere realizada mediante oficio de fecha 07 de diciembre de 2021, donde se peticionó *“una declaración de dependencia económica del invalido con el causante en vida y otra presentada por la persona de apoyo”* (sic)¹⁰, ya fue adjuntado con la documentación radicada junto con la solicitud en cita.

Con ello, es viable enfatizar que SEBASTIÁN PABÓN VILLA tiene un estado de invalidez, por su estado mental y antecedentes de hipoacusia neurosensorial

⁶ En dicho sentido esta Corporación señaló que: *“La controversia sobre el reconocimiento de los derechos pensionales adquiere la dimensión de un problema constitucional cuando su no reconocimiento viola o amenaza violar derechos fundamentales diversos entre ellos el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a la familia o su protección especial y los derechos fundamentales de los niños, y los medios judiciales no son eficaces para su protección teniendo en cuenta las circunstancias particulares del actor, o la intervención del juez constitucional se hace necesaria para impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable”* (T-1083-01 reiterada en T-473-06, T-395-08, T-580-06, T- 517-06, T- 707-09. T-708-09).

⁷ Estos requisitos fueron sistematizados por la Corte en la Sentencia T-634-02, reiterada, entre otras, en la T-050-04 y T-159-05.

⁸ T-1046-07, T-597-09.

⁹ Diligencia de posesión de persona de apoyo con fecha 19 de febrero de 2019, dentro del proceso de interdicción judicial, proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Ciénaga Magdalena, folio 19, anexo 1

¹⁰ Hecho decimoquinto, escrito de tutela, folio 7, anexo 01.

bilateral congénita, con valoración psiquiátrica con síntomas de múltiple deterioro cognitivo¹¹.

Así las cosas, se tiene que si bien existe un principio de subsidiariedad configurado, cierto es, que la presente acción de tutela es procedente de desarrollar por cuanto nos encontramos ante un sujeto de especial protección por su estado de salud.

Establecido lo anterior, se continuará con el análisis de fondo del presente asunto, siendo claro afirmar, que el requerimiento efectuado por la UGPP para lograr resolver la solicitud de radicado No. 2021400301923852, no es como lo expone el accionante en un principio *“una declaración de dependencia económica del invalido con el causante en vida y otra presentada por la persona de apoyo”* (sic)¹², pues así no se demostró, y por el contrario, según la llamada que recibió el accionante del el convocado durante el trámite del presente asunto¹³, junto con lo expuesto sustentado por la UGPP en su escrito de contestación, fue que lo requerido por esta última para resolver la solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente es el *“dictamen de revisión de calificación de invalidez (...). En razón a que se evidencia que si bien es cierto allega dictamen de calificación de la invalidez, el mismo fue emitido por una entidad no competente, como se indica en líneas anteriores, por tal motivo se requiere que allegue dicho dictamen expedido por una entidad competente con su respectiva constancia ejecutoria y firmeza”*¹⁴.

Así las cosas, se tiene, que dicho requerimiento efectuado por el convocado mediante oficio con fecha 07 de diciembre de 2021, de allegar dictamen de calificación de invalidez emitido por entidad competente, junto con la constancia de ejecutoria y firmeza del mismo, lo sostuvo con el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012.

"ARTÍCULO 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede

¹¹ extraído de la calificación de pérdida de capacidad laboral, expedida por el Fondo de Pasivo Social, folios 19 al 21, anexo 1.

¹² Hecho decimoquinto, escrito de tutela, folio 7, anexo 01.

¹³ Anexo 19

¹⁴ Oficio de respuesta del radicado 202140030192385, folio 12, anexo 07.

solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.”

Junto con lo anterior, se tiene que no es congruente que la UGP haga dicho requerimiento, por cuanto, se conoce que el dictamen de calificación de invalidez allegado por el interesado fue expedido por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, quien *“es una empresa del sector público adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social.*

*El FONDO es una ENTIDAD ADAPTADA EAS que presta servicios de salud a los pensionados de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Puertos de Colombia y a sus respectivos beneficiarios.”*¹⁵, encajando así perfectamente en las entidades competentes para ello tal y como lo enseña el aludido artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, sin embargo, se advierte que en parte el requerimiento si es pertinente dado que no se constató, ni con el escrito de tutela, ni con la contestación del convocado que junto con el tan mencionado dictamen se halla arrojado la constancia de ejecutoria y firmeza que acredite que contra el mismo no se presentaron recursos algunos que estén en trámite ante el superior.

Así las cosas, resulta procedente que la UGPP haga ese respectivo requerimiento previo a la toma de decisión de la solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente, pero únicamente sobre la constancia de ejecutoria y firmeza del dictamen de calificación de invalidez expedido por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, dado que el la documentación completa es un requisito indispensable para ello y se encuentra regulada bajo el artículo 167 del Código General del Proceso que trata sobre la carga de la *prueba “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”*, que para el caso que nos ocupa debe ser subsanado dentro del término de un (1) mes contado a partir de la respectiva notificación, ya que así se enseñó al interesado, por estar regulado en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015. *“Petición incompleta y desistimiento tácito. 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.”*

Con lo anterior, resulta pertinente resaltar que el convocado UGPP, cuenta con el término de dos (2) meses para resolver dicha solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente, pues aunque el artículo 3°. De la Ley 1204 de 2008, precise que el término es de 15 días siguientes, cierto es, que la jurisprudencia lo ha regulado, ya que la Sentencia Unificada SU-975DE 2003, indicó:

“Sin embargo, para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la

¹⁵ <https://www.fps.gov.co/corporativo/la-entidad/15>

discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en si mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.

Lo anterior evidencia la necesidad e importancia de una regulación expresa en esta materia, no sólo en cuanto a la fijación de un plazo sino a un procedimiento, que permitan tanto al Seguro Social como a sus afiliados, tener certeza sobre el término que debe emplear éste para absolver peticiones de esta clase, sobre todo cuando de su decisión, depende el goce de otros derechos que, según las circunstancias de cada caso, podría involucrar derechos de carácter fundamental. La reglamentación de esta materia, entonces, permitirá que principios como los de igualdad, eficacia y eficiencia que imperan la función administrativa tengan plena ejecución.

Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo”

Con lo anterior, la UGPP determinó que el término para esta clase de asuntos sería de dos (2) meses, contados a partir de que los documentos se encuentren completos.

En este orden de ideas, se hace necesario aclarar, que aunque la fecha de entrega del requerimiento no está detallada, por cuanto el accionante manifestó ya haberla recibido, pero el accionado señaló que la misma se encuentra aún en estado de entrega, no es menos cierto, que la misma se encuentra con posterioridad al 7 de diciembre de 2021, fecha en la cual se emitió el tan mencionado oficio de requerimiento, concluyendo que el término de los dos (02) a la fecha aún no ha vencido.

Corolario, se negará el amparo invocado, toda vez que analizado en su integridad lo solicitado por el accionante y lo desarrollado por la UGPP dentro de la solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente con radicado No. 2021400301923852, se evidenció, que dicha solicitud no puede ser resuelta como se pretende con la presente acción, en principio porque el término de los dos (02) meses para que la misma sea resuelta aún no están vencidos, siendo oportuno precisar que el accionante deberá dar cumplimiento al requerimiento efectuado por la misma sobre la falta de documentación pero parcialmente, ya que únicamente deberá aportar la constancia de ejecutoria y firmeza del dictamen de calificación de invalidez expedido por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, siendo carga de su parte aportar o no lo requerido.

Por su parte, se exhortará a la UGPP que una vez analizada la solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente con radicado No. 2021400301923852 para su decisión, tenga en cuenta que el dictamen de calificación de invalidez si fue expedido por una entidad competente, dado que el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, *“es una empresa del sector público adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social. El FONDO es una ENTIDAD ADAPTADA EAS que presta servicios de salud a los*

pensionados de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Puertos de Colombia y a sus respectivos beneficiarios.”¹⁶

Por último, se dispondrá la desvinculación de la Procuraduría General de la Nación y demás vinculados, toda vez que verificada la actuación se advierte que no han vulnerado ningún derecho fundamental del accionante.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

4. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la acción de tutela invocada por **JOSÉ MANUEL PABÓN VILLA** quien actúa en representación de su hermano **SEBASTIÁN PABÓN VILLA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Exhortar a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, para que una vez analizada la solicitud de reconocimiento de pensión de sobreviviente con radicado No. 2021400301923852 para su decisión, tenga en cuenta que el dictamen de calificación de invalidez si fue expedido por una entidad competente, dado que el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia *“es una empresa del sector público adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social. El FONDO es una ENTIDAD ADAPTADA EAS que presta servicios de salud a los pensionados de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Puertos de Colombia y a sus respectivos beneficiarios.”¹⁷*

TERCERO: DESVINCULAR de la presente acción de tutela a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Av Villas, Bancolombia, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Tribunal Administrativo de Antioquia y Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Medellín (reparto) .

CUARTO: NOTIFICAR este fallo en debida forma a las partes.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Corte constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LILIANA CORREDOR MARTÍNEZ
JUEZ

L.U.

¹⁶ <https://www.fps.gov.co/corporativo/la-entidad/15>

¹⁷ <https://www.fps.gov.co/corporativo/la-entidad/15>