El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / RECURSO CONTRA UN ACTO ADMINISTRATIVO / SE ASEMEJA A UNA PETICIÓN / TÉRMINO PARA RESOLVER / SE CONCEDE EL AMPARO PEDIDO.**

… la queja constitucional se plantea contra el Ministerio del Trabajo por la falta de resolución oportuna de los recursos que formuló el accionante contra acto administrativo que emitió el Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones de esa entidad, dentro del trámite de reconocimiento de retroactivo a la pensión especial de víctimas del conflicto armado…

… según la jurisprudencia constitucional “los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.” (Sentencia T-682 de 2017) …

Se desprende de lo anterior que… en verdad la entidad accionada incurrió en lesión de aquel derecho, al dejar vencer con creces el término con que contaba para pronunciarse sobre los recursos principal y subsidiario que fueron propuestos por el accionante en aquel trámite pensional especial; ese lapso ha sido establecido vía jurisprudencia en “15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional cuando… se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo” (Sentencia T-036 de 2018).

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**Pereira, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)**

Acta N° 564 de 22-11-2021

Sentencia: TSP. ST2-0410-2021

Referencia: 66001312100120211008001

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada por la parte accionada contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, el 12 de octubre pasado, dentro de la acción de tutela que promovió el señor Etelberto Clavijo Marín contra el Ministerio del Trabajo, trámite al que fue vinculado el Subdirector de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y otras Prestaciones de esa entidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que mediante correo electrónico del 14 de julio del presente año, el actor formuló recurso de reposición en subsidio de apelación, en contra del acto administrativo No. 1391 del 28 de junio de 2021, sin que a la fecha se haya emitido respuesta clara y de fondo sobre el particular.

Considera lesionados sus derechos de petición, debido proceso, seguridad social y salud, y en consecuencia solicita se ordene al demandado emitir respuesta clara sobre la cuestión[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 29 de septiembre de esta anualidad el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional y dispuso la vinculación arriba aludida.

El Ministerio de Trabajo guardó silencio; aunque en el traslado de la demanda, esa entidad solicitó al juzgado de conocimiento se aportara copia de la tutela para poder rendir informe, que supuestamente no le había sido remitida, lo cierto es que luego de reenviarle tal documento ningún pronunciamiento realizó[[2]](#footnote-3).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 12 de octubre de este año, el despacho de primera instancia concedió el amparo y ordenó al Ministerio del Trabajo por intermedio del Subdirector de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y otras Prestaciones, resolver, en el término de dos días, de manera clara, precisa y de fondo sobre el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto por el accionante, “así como a la respectiva expedición de los actos administrativos a que haya lugar”, lo anterior tras considerar que esa entidad no ha dado trámite a tales medios de impugnación, presentados contra la Resolución Nro. 1391 del 28 de junio de 2021, omisión con la cual infringió el derecho a realizar peticiones respetuosas de que es titular el actor[[3]](#footnote-4).

**4. Impugnación:** Al impugnar el fallo, la accionada alegó que si bien el término de cuatro meses con que disponía esa entidad para agotar el procedimiento de rigor, ya habría vencido, es preciso tener presente que la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones tiene pendiente alrededor de quinientas solicitudes que ha venido atendiendo desde el mes de julio de 2017. Así mismo a diario se reciben acciones de tutelas e incidentes, trámites que ocasionan un notorio retraso en la evacuación de aquellas reclamaciones.

Aclaró que el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado es un procedimiento complejo y dispendioso, que requiere del estudio minucioso respecto a las particularidades de los aspirantes, análisis que en este caso se está surtiendo. Así mismo el procedimiento en materia de recursos requiere: la sustanciación del proyecto de acto administrativo, decisión de apertura a pruebas, revisión, análisis y firma del Subdirector, expedición y notificación del acto administrativo que resuelve el primer recurso (reposición) y remisión a la Oficina Territorial para notificación. Fases que por sus características no se pueden surtir en 48 horas, ello sin contar que la notificación de actos administrativo puede llegar a ser dispendiosa y el eventual trámite en segunda instancia, que, como es lógico, le corresponde desatar a otro funcionario.

En consecuencia como el término concedido en primera instancia resulta insuficiente, solicita se amplíe a diez días para que la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones puede proferir el acto administrativo mediante el cual se resuelva el recurso de reposición y, otros diez para que la Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones haga lo propio con el acto que desate la eventual apelación[[4]](#footnote-5).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** En el caso concreto la queja constitucional se plantea contra el Ministerio del Trabajo por la falta de resolución oportuna de los recursos que formuló el accionante contra acto administrativo que emitió el Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones de esa entidad, dentro del trámite de reconocimiento de retroactivo a la pensión especial de víctimas del conflicto armado. La primera instancia encontró en esa situación la génesis de la lesión al derecho a realizar peticiones respetuosas. Frente a esto, alega la demandada que si bien el término para decidir sobre el particular se encuentra vencido, tal vía administrativa requiere del agotamiento de diversas fases las cuales no es posible surtir dentro del plazo concedido en el fallo de tutela.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si es posible aumentar el lapso para cumplir el mandato judicial; antes de lo cual la Sala verificará si se reúnen los presupuestos de procedencia del amparo y si efectivamente se incurrió en lesión de derechos fundamentales.

**3.** El señor Etelberto Clavijo Marín está legitimado en la causa por activa, al ser la persona que formuló el recurso de reposición y en subsidio apelación, que se dicen desatendidos. También está legitimado el Ministerio del Trabajo, por intermedio de su Subdirector de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y otras Prestaciones, como autoridad que profirió el acto administrativo objeto de aquellos medios de impugnación y que en consecuencia debe proveer sobre su trámite.

**4.** En punto de la inmediatez, es evidente la actualidad de la afectación de derechos fundamentales, atendiendo que la protección constitucional se promovió el 29 de septiembre de este año[[5]](#footnote-6), es decir dentro de los tres meses siguientes a la presentación de aquellos recursos de la vía administrativa que tuvo lugar el lunes 14 de julio de este año[[6]](#footnote-7).

**5.** Frente al presupuesto de la subsidiariedad basta señalar que, al estar en presencia de una presunta vulneración al derecho de petición, la tutela resultaba procedente ya que esta vía especial se considera la indicada para proteger tal garantía constitucional.

Valga aclara en este punto, que según la jurisprudencia constitucional *“los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.”* (Sentencia T-682 de 2017)*.* Es decir que, como en este caso, la presentación de medios impugnaticios a nivel de vía administrativa lleva implícito el ejercicio del derecho de petición.

**6.** En el asunto bajo estudio está acreditado que el 15 de marzo de 2021 el actor radicó solicitud de reconocimiento del retroactivo de la pensión especial para las víctimas del conflicto armado, aspiración que le fue negada en el acto administrativo No. 1391 del 28 de junio de 2021, expedido por el Subdirector de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo.

Contra dicha decisión, el 14 de julio de este año el accionante formuló recurso de reposición, en subsidio apelación[[7]](#footnote-8).

También se encuentra demostrado que para el momento en que se promovió el amparo (29/09/2021), incluso para la fecha en que se impugnó el fallo de primer nivel, tales recursos se encontraban sin resolver, lo cual se deduce del contenido de la alzada formulada por el Ministerio del Trabajo, así como de la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

**7.** Se desprende de lo anterior que, tal como lo concluyó el juzgado de primera instancia, en verdad la entidad accionada incurrió en lesión de aquel derecho, al dejar vencer con creces el término con que contaba para pronunciarse sobre los recursos principal y subsidiario que fueron propuestos por el accionante en aquel trámite pensional especial; ese lapso ha sido establecido vía jurisprudencia en *“15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional cuando… se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo”* (Sentencia T-036 de 2018).

**8.** Según quedó consignado en los antecedentes de esta providencia, con su impugnación la demandada no pretende desvirtuar esa situación. Al contrario reconoce que el término para pronunciarse y concluir el procedimiento se encuentra superado, y enfoca su inconformidad con la sentencia de primera instancia en el plazo allí concedido para desatar dichos recursos, que pide sea incrementado.

Lo anterior bajo el alegato de que el término otorgado no se compadece con el alto volumen de trabajo en esa entidad, ya que la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones tiene en trámite aproximadamente quinientas solicitudes por resolver y a diario debe atender acciones de tutelas e incidentes de desacato. Tampoco tiene en cuenta la complejidad del asunto, que requiere estudio, periodo probatorio, proyección, revisión y notificación, siendo esta última fase, en término generales, dispendiosa. Finalmente, también requiere la inclusión de un plazo adicional de otros diez días para que la segunda instancia pueda resolver la eventual apelación, ante la imposibilidad física de emitir dos actos administrativos, por dependencias distintas, en 2 días.

A vuelta de revisar el caso la Sala considera que en principio, el plazo concedido por el juzgado de conocimiento resulta plausible para resolver el recurso principal de reposición, luego no merece modificación toda vez que, si bien existen causas que pueden generar mora en la entidad, estas no pueden ser óbice para dejar transcurrir, sin solución, más de dos meses desde la presentación de aquellos recursos, cuando para ese efecto contaba con quince días. Es que la entidad dejó trascurrir un vasto término, y no puede ahora pretender una dilación mayor, en forma de adición, máxime cuando resulta ausente manifestación alguna al peticionario para informarle sobre el estado del trámite y la fecha en que podría resolverse, como le correspondía de acuerdo con la jurisprudencia constitucional[[8]](#footnote-9).

Lo propio se puede indicar del trámite de notificación del acto administrativo pues, aunque es sabido que esa actuación puede llegar a requerir de tiempos adicionales, ya que si no es posible surtir la notificación personal se debe agotar la figura del aviso, lo cierto es que en este caso existe constancia de que el actor ha sido enterado de las decisiones adoptadas en el proceso administrativo por medio de su correo electrónico[[9]](#footnote-10), es decir que todo indica que en uso de ese medio de comunicación, ese trámite debe ser abreviado.

De igual manera, lo relativo al trámite de la apelación, subsidiariamente formulada, no puede influir en la ampliación solicitada, pues sencillamente a esa fase de segunda instancia no se ha accedido y eventualmente no se iniciaría, de reponerse el tantas veces citado acto administrativo. En todo caso, y para evitar cualquier dificultad en el cumplimiento de la sentencia, conviene precisar que el término de dos días que se concede es para resolver el recurso de reposición, e incluye, la notificación de la decisión y, de ser necesario, la remisión del expediente al funcionario llamado a resolver la alzada.

**9.** Ahora, en el hipotético caso en que se advirtiera la necesidad de ordenar el recaudo de pruebas, sería procedente ampliar el término para resolver sobre el recurso propuesto, a fin de que no repercutir negativamente en la adecuada resolución de las diligencias administrativas, aun en desmedro de los derechos del actor.

Sin embargo, revisado el expediente, el contenido del acto administrativo recurrido y del recurso mismo, se evidencia que se trata de una controversia de pleno derecho, y quien impugna se limitó a destacar, en general, la importancia del periodo probatorio sin precisar, para el caso bajo análisis, la necesidad de activar esa oportunidad probatoria.

Así entonces, por esta arista tampoco se encuentra necesario adicionar el término concedido en la sentencia impugnada.

**10.** Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: Modificar** el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas, que quedará de la siguiente manera:

ORDENAR al Ministerio del Trabajo a través del Subdirector de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y otras Prestaciones, Dr. Edward Alexander Bulla Yomayusa, o a quien haga sus veces, que dentro del término de los dos (02) días siguientes a la notificación de este fallo de tutela, si no lo ha hecho aun, proceda a pronunciarse de fondo sobre el recurso de reposición interpuesto por el accionante y que motivó la presente acción de tutela, así como a la respectiva expedición del acto administrativo a que haya lugar y su notificación al interesado.

En el mismo término, de ser procedente, remitirá el expediente al funcionario llamado a resolver la alzada.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**CARLOS MAURICIO GARCIA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Documento 01 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
2. Documentos 11 y 12 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 13 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento 11 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
5. Archivo 03 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
6. Folios 05 a 14 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-7)
7. Folios 05 a 14 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-8)
8. En sentencia SU-975 de 2003 la Corte Constitucional expresó:“Mediante la interpretación armónica de las disposiciones sobre plazos en materia de peticiones pensionales, la Corte ha venido tutelando el derecho de petición por incumplimiento del deber de informar sobre el trámite de la solicitud pensional dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación, con independencia del deber de resolver de fondo en el plazo de cuatro meses, así como del deber de adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas en el plazo de seis meses… la entidad accionada estaba en la obligación de hacerle saber al accionante dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de su solicitud, el estado en que se encontraba su petición y señalarle a su vez la fecha en la que resolvería de fondo la solicitud elevada. Así pues, el término preliminar de quince días señalado por la jurisprudencia ya había vencido al momento de presentar la tutela y por ello se entiende conculcado el derecho de petición en su núcleo esencial.” [↑](#footnote-ref-9)
9. Folio 09 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-10)