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: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / NATURALEZA Y ALCANCES / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD / OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR A LOS INTERESADOS EL INICIO DEL TRÁMITE PARA DEJAR SIN EFECTOS ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL.**

El debido proceso es una garantía que por excelencia se aplica para los trámites judiciales. Sin embargo, esa prerrogativa se extiende para las actuaciones de la administración ya que ésta en su función pública, también debe someterse a las reglas que establece el ordenamiento jurídico. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

“El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado…

“En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un principio fundamental de la función administrativa”. (…)

En cuanto al principio de la publicidad el artículo 3º, numeral 9 del CPACA señala que: “las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código”. (…)

Para esta Corporación, el acto administrativo No. RDP 001122 del 16 de enero de 2019, proferido por la entidad accionada, que ordenó suspender el pago de la mesada pensional a la parte actora, por la causal de “Controversia entre los beneficiarios del causante”, lesionó el derecho al debido proceso administrativo.

Determina el artículo 37 del CPACA que en las actuaciones administrativas en donde se advierta que terceras personas puedan resultar afectadas por una decisión se “les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos”. (…)

… a la promotora del amparo nunca la entidad encausada le notificó que se iniciaría el proceso administrativo que ordenó suspender el pago de la prestación económica, tampoco la Resolución No. RDP 001122 del 16 de enero de 2019, que así lo dispuso; y en esas condiciones no se le permitió participar en el mismo; por tanto, no se le otorgó la oportunidad de ser oída, de defenderse, de solicitar y controvertir pruebas y en general de ejercer su derecho de contradicción…

**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

Sala Civil Familia

Magistrado Ponente:

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, dieciséis (16) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Acta Nº 370 de 16-08-2019

Expediente: 66170-31-10-001-**2019-00424**-01

**I. ASUNTO**

Decide la Sala la impugnación formulada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-, contra la sentencia proferida el 9 de julio de 2019, mediante la cual el Juzgado de Familia de Dosquebradas resolvió la acción de tutela que en su contra presentó la señora ROSA PIEDRAHÍTA OROZCO.

**II. ANTECEDENTES**

1. La parte actora promovió el amparo constitucional por considerar que la entidad accionada vulnera sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, la vida digna y el debido proceso administrativo.

2. Señaló como sustento de su reclamo, en síntesis, lo siguiente:

2.1. Mediante Resolución No.020315 del 25 de mayo de 2016 modificada por la Resolución No.RDP 026101 del 15 de julio de 2016, le fue reconocida la pensión de sobreviviente, en una proporción del 50%, como consecuencia del fallecimiento de su esposo OVIDIO CASTAÑO GARCÍA.

2.2. Que en Resolución No.RDP 037011 del 11 de septiembre de 2018, le fue negada a la señora ELSY EDILMA SEPÚLVEDA GIRALDO el reconocimiento y pago de la prestación económica porque no acreditó su condición de compañera permanente del extinto CASTAÑO GARCÍA.

El 16 de enero de 2019, se expidió el acto administrativo No.RDP 001122 en donde se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la señora SEPÚLVEDA GIRALDO, empero, de manera arbitraria y sin argumento alguno dejó en suspenso el pago de la mesada pensional de la señora PIEDRAHÍTA OROZCO, debido a que la controversia suscitada entre las beneficiarias (Compañera y cónyuge) debía ser resuelta por la justicia laboral, según consideración de la entidad accionada.

2.3. Esta medida le ha ocasionado múltiples dificultades, puesto que cuenta con setenta y dos (72) años de edad, y la falta de pago de la pensión, siendo su única fuente de ingreso, ha impedido que pueda atender el cuidado personal de sus nietos de tres (3) y dieciséis (16) años respectivamente, de quienes tiene su custodia porque su progenitora presenta problemas de drogadicción y también, cancelar el jardín de la menor, los víveres, los servicios públicos domiciliarios, la renta y la seguridad social de sus beneficiarios porque se agotaron los préstamos; y respecto a su condición de salud está en tratamiento con psicología, psiquiatría y presenta un tumor en un ovario.

3. Pide, conforme a lo relatado, se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, que levante la suspensión decretada sobre el pago de la pensión de sobreviviente hasta tanto inicie las acciones legales; cancele las mesadas adeudadas, incluidas las causadas, y los intereses moratorios.

4. Correspondió el conocimiento del amparo constitucional al Juzgado de Familia de Dosquebradas, quien le impartió el trámite legal. (fl. 69 cuaderno principal).

4.1. La UGPP, por intermedio de apoderada judicial, informó que como no se logró demostrar la exigencia de convivencia entre las beneficiarias del causante, resolvió suspender a la accionante ROSA PIEDRAHÍTA OROZCO la mesada pensional reconocida mediante Resolución No.RDP 26101 del 15 de julio de 2016, y negar a la señora ELSY EDILMA SEPÚLVEDA GIRALDO el pago de la prestación hasta tanto la justicia ordinaria laboral decida la controversia, porque de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1204 de 2008 carece de competencia para resolver este tipo de reclamaciones; que mientras el acto administrativo no sea demandado ante la jurisdicción contenciosa administrativa (Nulidad y restablecimiento del derecho) se presume su legalidad y surte efectos legales. También, considera que como están en conflicto prestaciones pensionales y derechos fundamentales de las presuntas beneficiarias, es necesario integrar el contradictorio ordenando la vinculación de la señora ELSY EDILMA SEPÚLVEDA GIRALDO. Respecto al principio de la carga probatoria refiere que en momento alguno la accionante aportó la documentación necesaria para estudiar de fondo la petición, tampoco agotó los mecanismos judiciales ordinarios para solicitar el reconocimiento o la reliquidación de la prestación económica, y esta acción no procede contra actos administrativos, ya que no probó la causación de perjuicio irremediable, ni el nexo de causalidad entre la acción u omisión y el daño causado.

Finalmente, como administradora de nómina de los pensionados o cajas administradoras de pensiones, dentro de las acciones para preservar la sostenibilidad financiera, entre otros, le incumbe evitar el reconocimiento de las prestaciones económicas sin el lleno de los requisitos, ya que de lo contrario se vería afectado el Sistema General de Pensiones por el pago de no debido y/o dobles desembolsos. Solicita declarar improcedente el amparo frente a esa entidad (fls. 72-97 ib.).

III. **LA SENTENCIA IMPUGNADA**

La profirió el Juzgado de Familia de Dosquebradas, autoridad judicial que decidió: “TUTELAR” los derechos constitucionales invocados por el accionante, dejar sin efectos la suspensión ordenada mediante Resolución No.RDP 001122 del 16 de enero de 2019, cancelar el pago de las prestaciones económicas suspendidas, negar el pago de intereses; pues consideró que “*El artículo 19 de la Ley 797 de 2003, objeto de estudio constitucional en la sentencia C-835 de 2003, consagra una excepción a través de la cual la administración puede revocar sus propios actos, más concretamente en asuntos pensionales, cuando dicha pretensión con cargo al tesoro público se ha reconocido de manera irregular, caso en el cual es indispensable que exista una manifiesta ilegalidad o evidente fraude atribuible al beneficio de dicha prestación*”. Concluyó que en este asunto no es aplicable dicha excepción porque la Resolución No.001122 de enero 16 de 2019 mediante la cual se ordenó suspender el pago de la mesada pensional *“no se sustenta en* *ninguna ilegalidad, ni fraude, ni mucho menos se atribuye una conducta de naturaleza delictiva a la beneficiaria de esta prestación, se trata de un asunto litigioso que surgió entre dos personas que discuten un derecho*” (fls. 106 -112, ib.).

**IV. LA IMPUGNACIÓN**

El fallo fue impugnado por la accionada, en los mismos términos expuestos en el escrito de tutela. Adicionando que el opugnado viola la normativa legal y desconoce el precedente jurisprudencial, pues desborda las competencias del juez constitucional, y a la vez, desnaturaliza esta acción porque la decisión afecta notablemente el principio de sostenibilidad financiera ante la posibilidad de realizar un doble pago en la prestación económica; también se vulnera el derecho a la igualdad porque está desconociendo el posible derecho que le pueda corresponder a la beneficiaria ELSY EDILMA SEPULVEDA GIRALDO; y por último, la interesada omitió agotar los mecanismos disponibles para acceder al pago de la pretensión económica deprecada en este amparo (fls. 118 a 134 Ib.).

**V. CONSIDERACIONES**

1. Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación, toda vez que es el superior funcional de la autoridad judicial que profirió el fallo atacado.

2. De conformidad con lo hasta ahora expuesto, corresponde a la Sala resolver si la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, vulneró los derechos invocados por la accionante, al ordenar la suspensión del pago de la mesada pensional hasta cuando la justicia ordinaria decida sobre la controversia suscitada entre sus beneficiarios (Cónyuge y compañera).

3. El debido proceso es una garantía que por excelencia se aplica para los trámites judiciales. Sin embargo, esa prerrogativa se extiende para las actuaciones de la administración ya que ésta en su función pública, también debe someterse a las reglas que establece el ordenamiento jurídico. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

*“El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado…*

*Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente…*

*En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un principio fundamental de la función administrativa.*

*Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:*

*“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”*[[1]](#footnote-1)*. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*[[2]](#footnote-2)*.*

*En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:*

*“(i) ser oído durante toda la actuación,(ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”*

*Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso…”*[[3]](#footnote-3)

En cuanto al principio de la publicidad el artículo 3º, numeral 9 del CPACA señala que: “*las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma”* [[4]](#footnote-4)*.*

**VI. CASO CONCRETO**

1. De la revisión del material probatorio que obra en el expediente se tiene que, mediante Resolución No.RDP 001122 del 16 de enero de 2019, la UGPP en su artículo segundo resolvió suspender a la parte actora la mesada pensional reconocida en Resolución RDP 26101 del 15 de junio de 2016, hasta tanto “LA JUSTICIA ORDINARIA LABORAL”, zanje el litigio presentado entre las beneficiarias del desaparecido OVIDIO CASTAÑO GARCÍA porque no acreditaron el requisito de la convivencia al momento de su fallecimiento (fls. 6 a 8 cuad. ppal.).

2. Para esta Corporación, el acto administrativo No. RDP 001122 del 16 de enero de 2019, proferido por la entidad accionada, que ordenó suspender el pago de la mesada pensional a la parte actora, por la causal de “CONTROVERSIA ENTRE LOS BENEFICIARIOS DEL CAUSANTE”, lesionó el derecho al debido proceso administrativo.

Determina el artículo 37 del CPACA que en las actuaciones administrativas en donde se advierta que terceras personas puedan resultar afectadas por una decisión se *“les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos”.* A su vez, el artículo siguiente, señala que esa intervención se surtirá en el siguiente caso: *“2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios”* (Subrayas por fuera del texto).

En efecto, en cumplimiento a esta normativa, a la promotora del amparo nunca la entidad encausada le notificó que se iniciaría el proceso administrativo que ordenó suspender el pago de la prestación económica, tampoco la Resolución No. RDP 001122 del 16 de enero de 2019, que así lo dispuso; y en esas condiciones no se le permitió participar en el mismo; por tanto, no se le otorgó la oportunidad de ser oída, de defenderse, de solicitar y controvertir pruebas y en general de ejercer su derecho de contradicción, máxime si se considera la condición de sujeto especial de protección que ostenta la accionante y el perjuicio irremediable que le traduciría la decisión tomada por la accionada.

También, porque si lo pretendido por la UGPP era la revocatoria directa del acto administrativo, para evitar (i) el desequilibrio de la sostenibilidad financiera ante la posibilidad de realizar un doble pago en la prestación económica y (ii) la posible vulneración del derecho a la igualdad de la señora SEPULVEDA GIRALDO; en atención a lo enunciado en el artículo 97 ibídem, requería el consentimiento *“previo, expreso y escrito de la titular”,* por tratarse de una modificación a una situación jurídica de carácter particular y concreta que había reconocido, pero como se advirtió, ningún trámite agotó.

Además, reposa la comunicación por aviso (flio 5), pretendiendo notificar la Resolución No.RDP1122 del 16 de enero de 2019, con destino a KEVIN FELIPE CATAÑO JARAMILLO, sin direccionarla al domicilio de la señora PIEDRAHITA OROZCO quien reside en la carrera 16 No.41-27 de Dosquebradas (flio 68); situación que convalida la misma accionante cuando afirma que: *“La UGPP en ningún momento solicitó mi permiso para dejar sin efectos (…) la Resolución No. RDP 026101 del 15 de julio de 2016”.*

3. En estas condiciones, observa la Sala que en virtud al principio de publicidad la decisión adoptada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL también carece de eficacia porque el acto administrativo aludido es inoponible a la accionante, a la luz de lo inserto en el artículo 72 de la precitada Ley 1437 de 2011, toda vez que la actora no fue notificada en debida forma, luego, con tal proceder, la Entidad desconoció las reglas del debido proceso administrativo.

4. Con fundamento en las razones de orden legal y constitucional expuestas, la Sala confirmará la decisión de primer grado pero por las razones expuestas anteriormente.

**VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**Primero:** CONFIRMAR la sentencia proferida el 9 de julio de 2019, por el Juzgado de Familia de Dosquebradas, dentro de la presente acción de tutela, pero por lo indicado en la parte motiva.

**Segundo:** Notifíquese esta decisión a los interesados por el medio más expedito posible (Art. 5o., Dto. 306 de 1992).

**Tercero:** Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados,

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

1. Sentencia T-796 de 2006 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibidem [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-051 de 2016, MP: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia SU-055 de 2018, MP:Dr.Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-4)