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 / IMPUGNACIÓN ACTO ADMINISTRATIVO / COLPENSIONES / SU DECISIÓN NO PUEDE CONDICIONARSE A REQUERIMIENTOS EXCESIVOS / HECHO SUPERADO.**

Corresponde a esta Sala determinar si en este caso procede la tutela frente a la decisión por medio de la cual Colpensiones decidió no dar trámite al medio de impugnación propuesto contra el acto administrativo que resolvió sobre la petición de reconocimiento de retroactivo pensional que formuló el demandante…

La Corte Constitucional ha reiterado, teniendo presente la subsidiaridad que caracteriza la acción de tutela, que los conflictos jurídicos que surgen del reconocimiento de pensiones escapan a la competencia del juez constitucional, ya que implican verificación de los requisitos relativos a cada caso e interpretación normativa, por lo que corresponderá resolverlos a la jurisdicción laboral…

No obstante, la misma Corporación tiene sentado que en casos específicos, cuando sea evidente la arbitrariedad con que actúan las entidades encargadas del reconocimiento de pensiones, bien sea porque proceden contra el ordenamiento jurídico o sin fundamento legal, se configura una vía de hecho administrativa y ello justifica la intervención del juez constitucional con el fin de proteger los derechos fundamentales que resulten conculcados. (…)

Y en relación con el debido proceso administrativo, esa misma Corporación expresó: “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”…

De acuerdo con las pruebas recogidas surge evidente que Profesional Máster 320-08 con asignación de funciones de Directora de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones lesionó el derecho al debido proceso de que es titular el señor Eduardo Arias Aguirre, pues a pesar de que dentro del término concedido para recurrir aquel acto administrativo, el citado señor presentó escrito en el que señala los reparos en su contra, esa entidad le exigió que debía proponer los recursos de la vía administrativa y aportar una serie de documentos, requerimientos que se juzgan excesivos…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Magistrada Ponente: Claudia María Arcila Ríos

Pereira, agosto veintiuno (21) de dos mil veinte (2020)

Acta No. 275 del 21 de agosto de 2020

Expediente No. 66001-31-10-004-2020-00134-01

Procede la Sala a resolver la impugnación que formuló Colpensiones frente a la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto de Familia local, el 19 de junio último, en la acción de tutela que instauró el Personero Delegado en Derecho de Petición, Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Dosquebradas, como agente oficioso del señor Eduardo Arias Aguirre, en contra de la recurrente, a la que fueron vinculados la Subdirectora de Determinación IV, Profesional Máster 320-08 con asignación de funciones de Directora de Administración de Solicitudes y PQRS y las Directoras de Prestaciones Económicas y de Acciones Constitucionales de esa misma entidad.

**A N T E C E D E N T E S**

1. Relató el promotor de la acción los hechos que admiten el siguiente resumen:

1.1 Mediante Resolución Sub 87981 del 5 de junio de 2017 le fue reconocida la pensión de invalidez al actor.

1.2 El 5 de octubre de 2019 el citado señor solicitó se reconociera y pagara el retroactivo a que tiene derecho a partir del momento en que se estructuró su invalidez hasta que se concedió la mencionada prestación.

1.3 Por Resolución SUB 1184 del 3 de enero de este año Colpensiones “negó la reliquidación de la pensión de invalidez”, con sustento en que no se había aportado en original certificaciones de las incapacidades pagadas, suscrito por el funcionario competente y con fecha de expedición no inferior a tres meses.

1.4 Dentro del término para interponer recursos, el demandante presentó escrito en el cual manifestaba sus reparos frente a ese último acto administrativo, concretamente alegó que no se trataba de un trámite de reliquidación pensional sino de reconocimiento de retroactivo y que los certificados aportados hacen constar que no tuvo incapacidades permanentes. Allí también refirió que es un adulto de 69 años, en condición de discapacidad, campesino, con pocos estudios académicos y por ello no se le puede exigir que conozca las diferencias entre recursos y derechos de petición.

1.5 A ese memorial la demandada le ha debido dar trámite de recurso de reposición; sin embargo a ello no procedió y en su lugar le informó que el mecanismo a que debía acudir era la interposición de recursos de reposición y apelación, sin hacer pronunciamiento alguno frente a aquellos reparos.

1.6 El hecho de no haberse rotulado ese documento como recurso de reposición, no puede ser causal para no darle el trámite correspondiente, máxime que allí se indicó el nombre del recurrente, los fundamentos de hecho y la finalidad de ese escrito.

2. Considera lesionados los derechos al debido proceso, mínimo vital, vida digna y seguridad social. Para protegerlos, solicita se ordene a la entidad demandada dar trámite al citado medio de impugnación[[1]](#footnote-1).

**A C T U A C I Ó N P R O C E S A L**

1. Por auto del pasado 5 de junio se admitió la acción y se ordenó vincular a la Subdirectora de Determinación IV y a las Directoras de Prestaciones Económicas y de Acciones Constitucionales de Colpensiones.

2. Esta última funcionaria alegó que la entidad que representa no ha lesionado derecho alguno, como quiera que la exigencia del diligenciamiento de los formularios constituye un requisito mínimo para adelantar cualquier tipo de trámite, pues con ellos se da celeridad a las actuaciones administrativas, y por ende el hecho de haberse requerido al actor para que allegara todos los documentos necesarios para poder continuar con la actuación, no configura decisión caprichosa. Agrego que el actor dejó de incorporar la documentación requerida, de manera que se debe dar aplicación a lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, relativo al desistimiento de las peticiones por información incompleta. Agregó que de conformidad con el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela será improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial y aquí el actor puede agotar las vías administrativas y judiciales con que cuenta para dirimir la controversia[[2]](#footnote-2).

3. Mediante sentencia del 19 de junio último, la juez de conocimiento resolvió concederel amparo invocado y ordenar a la Subdirectora de Determinación IV de Colpensiones que en el término de diez días resolviera el recurso de reposición interpuesto por el señor Eduardo Arias Aguirre en contra de la Resolución SUB 1184 del 3 de enero de este año.

Para decidir así estimó que Colpensiones lesionó el derecho al debido proceso del accionante al abstenerse de dar trámite a las inconformidades que planteó, dentro del término concedido para interponer recursos, contra la Resolución SUB 1184 del 3 de enero de 2020; de la simple lectura de ese escrito se evidencia que se trata de un medio de impugnación y por ello no debía tomarse como un derecho de petición, tal como lo hizo Colpensiones[[3]](#footnote-3).

4. Inconforme con el fallo, la Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones lo impugnó con sustento en similares argumentos a los que expuso en la contestación de la demanda[[4]](#footnote-4).

5. En esta sede esa funcionaria aportó copia de la Resolución SUB 142877 del 3 de julio de 2020, por medio de la cual decidió confirmar la Resolución SUB No. 1184 del 3 de enero pasado. También la notificación que de aquel acto administrativo se hizo al accionante por medio de su correo electrónico[[5]](#footnote-5).

6. Esta Sala mediante auto del 12 de los cursantes, puso en conocimiento de la Profesional Máster 320-08 con asignación de funciones de Directora de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones la nulidad configurada por haberse omitido su vinculación al trámite, con la advertencia de que si no la alegaba dentro del término de los tres días, quedaría saneada de conformidad con los artículos 136 y 137 del Código General del Proceso. Ante su silencio, se produjo la consecuencia señalada.

**C O N S I D E R A C I O N E S**

1. La acción de tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o aun de los particulares, en los casos que reglamenta el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

2. Corresponde a esta Sala determinar si en este caso procede la tutela frente a la decisión por medio de la cual Colpensiones decidió no dar trámite al medio de impugnación propuesto contra el acto administrativo que resolvió sobre la petición de reconocimiento de retroactivo pensional que formuló el demandante. Solo de serlo, se establecerá si en esa determinación se lesionaron derechos fundamentales que sea menester proteger.

3. De manera previa es preciso señalar que el promotor de la acción se encuentra habilitado para formular la acción, en su calidad de Personero Municipal, al acudir a este medio en nombre del señor Eduardo Arias Aguirre quien, según los hechos de la demanda, es una persona dedicada a labores del campo y sin mayor instrucción académica. Así mismo está acreditado que el demandante reúne la condición de persona discapacitada y que cuenta con 69 años[[6]](#footnote-6), edad que en vista de la actual situación sanitaria impide su normal locomoción.

Además, el citado señor está legitimado en la causa por activa, al ser el titular de los derechos que se dicen lesionados por la falta de concesión del recurso que interpuso y Colpensiones lo está por pasiva al ser la entidad que adelantó esa actuación administrativa.

4. La Corte Constitucional ha reiterado, teniendo presente la subsidiaridad que caracteriza la acción de tutela, que los conflictos jurídicos que surgen del reconocimiento de pensiones escapan a la competencia del juez constitucional, ya que implican verificación de los requisitos relativos a cada caso e interpretación normativa, por lo que corresponderá resolverlos a la jurisdicción laboral o contencioso administrativa.

No obstante, la misma Corporación tiene sentado que en casos específicos, cuando sea evidente la arbitrariedad con que actúan las entidades encargadas del reconocimiento de pensiones, bien sea porque proceden contra el ordenamiento jurídico o sin fundamento legal, se configura una vía de hecho administrativa y ello justifica la intervención del juez constitucional con el fin de proteger los derechos fundamentales que resulten conculcados.

Así por ejemplo, ha dicho:

*“... la Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela cuando sea necesario analizar si la decisión en materia pensional que ha sido adoptada mediante una resolución, configura una vía de hecho que dé lugar a la protección transitoria, o excepcionalmente definitiva, del derecho. Si bien la figura de la vía de hecho ha alcanzado un mayor desarrollo respecto de las decisiones judiciales, la Corte estima que también el acto administrativo que decide sobre el reconocimiento de un derecho pensional puede considerarse como tal, cuando vulnere las garantías que se desprenden del artículo 29 de la Constitución, que contempla que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.*

*Conforme con este dictado, la Corte ha afirmado que configuran vía de hecho los actos administrativos que debiendo “ser emitidos con estricto respeto al derecho al debido proceso”, desconocen este derecho fundamental, o son proferidos “de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico”…*”*[[7]](#footnote-7)*

Y en relación con el debido proceso administrativo, esa misma Corporación expresó:

*“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”[[8]](#footnote-8). 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*”*[[9]](#footnote-9).*

*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…*”*[[10]](#footnote-10)*

5. Las pruebas incorporadas al proceso, acreditan los siguientes hechos:

5.1 Mediante Resolución SUB 1184 del 3 de enero de 2020 la Subdirectora de Determinación IV de Colpensiones negó la solicitud de reliquidación de la pensión de invalidez, elevada por el actor, y concedió el término de diez días para interponer recursos contra esa decisión[[11]](#footnote-11).

5.2 El 16 del citado mes, el demandante presentó escrito en el cual argumentó que no se trataba de un trámite de reliquidación pensional sino de reconocimiento de retroactivo y que según los certificados aportados, no tuvo incapacidades permanentes. Agregó que tiene 69 años y que vive en zona rural por tanto “solicito tengan consideración y no me sean colocadas más trabas para el pago de este retroactivo al que tengo derecho”[[12]](#footnote-12).

5.3 Por oficio BZ 2020\_805291-0156525 del 20 de enero de 2020, Profesional Máster 320-08 con asignación de funciones de Directora de Administración de Solicitudes y PQRS informó: *“el mecanismo de impugnación al cual se tiene derecho en caso de no estar de acuerdo con el acto administrativo SUB 1184 del 3 de Enero de 2020, es la interposición de un recurso de reposición y en subsidio el de apelación dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo si pasan los términos establecidos por la ley es necesario que radique a través de un nuevo estudio aportando los documentos que considere pertinentes y radicando en cualquier punto de Atención Colpensiones – PAC la siguiente documentación:… Formato solicitud de prestaciones económicas Formato… Documento de identidad del afiliado… Formato información de EPS… Certificado de residencia expedido por el consulado (en caso de ser colombiano en el exterior)… Formato Cuenta Pago… Certificación bancaria de cuenta en el exterior que contenga el código ABA, Swift o el Chip… Dictamen pérdida de capacidad laboral con expedición no superior a tres (3) años anteriores a la presentación de la petición… Constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad… Certificación de EPS de pago de incapacidades o Certificación de No pago de incapacidades o Certificación de afiliación al régimen subsidiado… Formato declaración de no pensión… Comunicación Oficial Recibida con soportes por Enfermedades Catastróficas… Solicitud Corrección Historia Laboral – Reconocimiento… Acto Administrativo de Reconocimiento de Prestación Económica de Otras… Autorización Notificación por correo electrónico*”[[13]](#footnote-13).

6. De conformidad con la jurisprudencia arriba transcrita, el amparo resulta procedente cuando en el trámite adelantado por la entidad competente de resolver sobre cuestiones pensionales, aparezca evidente la vulneración del derecho al debido proceso, circunstancia que en este caso quedó acreditada, por las razones que se pasan a analizar.

7. De acuerdo con las pruebas recogidas surge evidente que Profesional Máster 320-08 con asignación de funciones de Directora de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones lesionó el derecho al debido proceso de que es titular el señor Eduardo Arias Aguirre, pues a pesar de que dentro del término concedido para recurrir aquel acto administrativo, el citado señor presentó escrito en el que señala los reparos en su contra, esa entidad le exigió que debía proponer los recursos de la vía administrativa y aportar una serie de documentos, requerimientos que se juzgan excesivos pues es deber de la administración reducir los ritualismos en el ejercicio de los derechos de los interesados y por ello, tal como lo dedujo el juzgado de primera instancia, el hecho de no rotular a ese documento como un recurso no justificaba su falta de trámite. Como si fuera poco, el actor es una persona mayor que vive en zona rural, circunstancias que sumadas a la actual pandemia, le dificultan el traslado al punto de atención para presentar documentos, los cuales, además, se consideran ajenos a lo estrictamente necesario para desatar el recurso propuesto.

En estas condiciones, la demandada desconoció las reglas del debido proceso administrativo, específicamente aquellas anunciadas sobre los derechos de defensa y contradicción.

8. Así las cosas se confirmará el fallo que se revisa y aunque sería del caso modificar la orden impuesta en primera instancia para dirigírsela a la Profesional Máster 320-08 con asignación de funciones de Directora de Administración de Solicitudes y PQRS de Colpensiones, quien fue la funcionaria que se negó a dar trámite al tantas veces citado recurso, en la actualidad ello resulta innecesario porque cesó el hecho en el que encontraba el demandante vulnerados sus derechos.

9. En efecto, según las pruebas allegadas en esta sede, el 13 de julio pasado, se notificó al señor Eduardo Arias Aguirre, por correo electrónico, el contenido de la Resolución SUB 142877 del 3 de julio de 2020, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición que interpuso frente al acto administrativo que negó la solicitud de reconocimiento de retroactivo pensional que elevó[[14]](#footnote-14); es decir, que se satisfizo debidamente la pretensión de la demanda.

De esta manera las cosas, se justifica dar aplicación al artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, según el cual: *“Cesación de la actuación impugnada. Si estando en curso la tutela, se dictare resolución administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y costas, si fueren procedentes...".*

Sobre el tema ha dicho la Corte Constitucional:

*“2.2. Por su naturaleza, la tutela está llamada a operar en aquellos eventos en los que la situación fáctica exige la pronta adopción de medidas de protección, razón por la cual su eficacia radica en la posibilidad que tiene el juez constitucional, si encuentra probada la amenaza o violación alegada, de impartir una orden dirigida a garantizar la defensa actual e inminente del derecho afectado.*

*2.3. Por eso, cuando la causa de la violación o amenaza de los derechos fundamentales cesa o desaparece, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues la orden que pudiera proferir el juez en defensa de tales derechos no tendría ningún efecto, resultando innecesario un pronunciamiento de fondo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando tal situación tiene lugar se está en presencia de una carencia actual de objeto por hecho superado.*

*2.4 En reiterada jurisprudencia, la Corte ha expuesto que se constituye una carencia actual de objeto por hecho superado, cuando se produce un cambio sustancial en la situación fáctica que originó la acción de tutela; tendiente a detener la posible vulneración o amenaza, y por consiguiente, a satisfacer la pretensión invocada. En ese escenario, pierde sentido cualquier pronunciamiento encaminado a la protección de derechos fundamentales por parte del juez constitucional.*

*2.5 Al respecto, en Sentencia SU-225 de 2013, esta Corporación expuso que: “La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.”*

*2.6. En consecuencia, cuando las circunstancias que motivan la acción de tutela desparecen, no hay lugar a emitir pronunciamiento de fondo, pues, en esos casos, se configura una carencia actual de objeto por hecho superado.”[[15]](#footnote-15)*

11. En conclusión, se confirmará el fallo que se revisa, aunque se decretará la carencia actual de objeto por encontrarse superado el hecho que originó la lesión de los derechos del accionante.

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,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto de Familia local, el 19 de junio pasado, dentro de la acción de tutela promovida por el Personero Delegado en Derecho de Petición, Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Dosquebradas, como agente oficioso del señor Eduardo Arias Aguirre, en contra de Colpensiones, empero se declara la carencia actual de objeto.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Folios 2 a 8 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 29 a 35 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 40 a 45 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 53 a 59 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver archivo denominado “04. Memorial enviado por Colpensiones” de este cuaderno [↑](#footnote-ref-5)
6. Folio 9 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia T-798 de 2009, reiterada en sentencia T-1032 de 2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia T-796 de 2006 [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibídem [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia T-051 de 2016, MP: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 14 a 21 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 10 y 11 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-12)
13. Folios 12 y 13 cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-13)
14. Ver folios 4 a 19 del archivo denominado “04. Memorial enviado por Colpensiones” [↑](#footnote-ref-14)
15. Sentencia T-117A de 2014, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-15)