

Expediente T-9.576.429

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T- 040 DE 2024

Referencia: expediente T-9.576.429.

Acción de tutela instaurada por Claudia Patricia Henao en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

SENTENCIA

La Sala emite esta decisión en el trámite de revisión del fallo que profirió en primera instancia el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado Itinerante de Pereira el 20 de abril de 2023 y la sentencia de segunda instancia que profirió la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira el 21 de junio de 2023. Dichas autoridades judiciales emitieron estas decisiones en el proceso de tutela que inició Claudia Patricia Henao en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

I. ANTECEDENTES

El 30 de marzo de 2023, Claudia Patricia Henao interpuso una acción de tutela contra Colpensiones para que se protegieran sus derechos al mínimo vital, la vida digna, el debido proceso y la seguridad social. Según la accionante, Colpensiones vulneró sus derechos porque negó el acrecimiento de su pensión de sobreviviente por medio de las resoluciones SUB 237351 del 31 de agosto de 2022, SUB 317323 del 18 de noviembre de 2022 y DPE

14829 del 23 de noviembre de 2022.

Las circunstancias que motivaron la solicitud de acrecimiento de la accionante son las siguientes:

1. 1. Claudia Patricia Henao es la madre de Juan Pablo Henao García, que nació el 16 de mayo de 2001 y fue registrado con los apellidos “Peña Henao”. Según el registro civil con indicativo serial 33225645 de la Notaría Tercera del Circuito de Pereira, el padre de Juan Pablo es Bernardo Peña Hincapié, que era cónyuge de la señora Henao.

2. El 15 de julio de 2002, Bernardo Peña Hincapié le disparó a Juan Pablo Henao y, posteriormente, se suicidó. Como consecuencia del disparo, Juan Pablo tiene una discapacidad visual, auditiva y cognitiva, por lo que depende económicamente de su madre.

3. El 13 de septiembre de 2002, el Juzgado Primero de Familia de Pereira profirió una sentencia en el marco de un proceso de impugnación de paternidad y declaró que Bernardo Peña Hincapié no era el padre biológico de Juan Pablo. El juzgado le comunicó esta decisión a la Notaría Tercera del Circuito de Pereira por medio del Oficio n.º 154 del 7 de febrero de 2006. La notaría, a su vez, consignó esta información en el registro civil 33225645 el 17 de julio de 2006.

4. El 12 de noviembre de 2003, Claudia Patricia Henao le solicitó a la Seccional Risaralda del Instituto de Seguros Sociales (ISS) que le concediera a ella y a Juan Pablo una pensión como sobrevivientes de Bernardo Peña Hincapié. El ISS le concedió a cada uno el 50 % de la pensión por medio de la Resolución 001115 del 25 de marzo de 2004. Juan Pablo recibió la pensión hasta que cumplió 18 años.

5. El 27 de mayo de 2021, Juan Pablo solicitó por medio de un apoderado la reliquidación de la pensión de sobreviviente con base en un dictamen que tasó en un 63 % la pérdida de su capacidad laboral como consecuencia de su discapacidad. Colpensiones negó la solicitud por medio de la Resolución SUB 166852 del 19 de julio de 2021. Colpensiones argumentó que Juan Pablo no demostró que dependía económicamente de Bernardo Peña Hincapié. Sin embargo, Colpensiones revocó esta decisión por medio de la Resolución SUB 250457 del 20 de septiembre de 2021, en la que ordenó reliquidar la pensión y reanudar los pagos a Juan

Pablo.

6. Mediante la Resolución SUB 256737 del 4 de octubre de 2021, Colpensiones declaró la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución SUB 250457 del 20 de septiembre de 2021. En su lugar, Colpensiones modificó la Resolución SUB 166852 del 19 de julio de 2021 para indicar que la entidad negó la reliquidación de la pensión de sobreviviente porque Juan Pablo no demostró que Bernardo Peña Hincapié era su padre. La entidad sustentó su decisión en la sentencia del 13 de septiembre de 2002 del Juzgado Primero de Familia de Pereira.

7. El 15 de junio de 2022, Claudia Patricia Henao solicitó el acrecimiento de su pensión de sobreviviente. La señora Henao justificó su solicitud en el hecho de que su hijo había perdido el derecho a recibir el 50 % de su pensión de sobreviviente. Colpensiones negó la solicitud mediante la Resolución SUB 237351 del 31 de agosto de 2022 y confirmó la decisión por medio de las resoluciones SUB 317323 del 18 de noviembre de 2022 y DPE 14826 del 23 de noviembre de 2022, que resolvió el recurso de apelación. Colpensiones sostuvo en las tres resoluciones que una investigación administrativa de la entidad había concluido que la señora Henao no había convivido con Bernardo Peña Hincapié durante los dos años anteriores a su muerte. De ese modo, la señora Henao no cumplía, según la entidad, con los requisitos del literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

8. En las resoluciones SUB 237351 del 31 de agosto de 2022 y DPE 14826 del 23 de noviembre de 2022 Colpensiones anunció la apertura de una investigación especial para determinar si Claudia Patricia Henao cumplía con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión de sobreviviente de Bernardo Peña Hincapié.

La acción de tutela

9. El 30 de marzo de 2023, Claudia Patricia Henao presentó una acción de tutela contra Colpensiones porque consideró que las resoluciones SUB 237351 del 31 de agosto de 2022, SUB 317323 del 18 de noviembre de 2022 y DPE 14829 del 23 de noviembre de 2022 violaron sus derechos al mínimo vital, la vida digna, el debido proceso y la seguridad social. La accionante le solicitó al juzgado de tutela que le ordenara a Colpensiones acrecer de forma permanente su pensión de sobreviviente, pagar intereses de mora por las mesadas que no recibió desde el día en que su hijo perdió el derecho, e indexar los valores de las mesadas pendientes.

10. La accionante argumentó que Colpensiones no tuvo en cuenta que el derecho a acrecer es accesorio al derecho a la pensión de sobreviviente. A su juicio, puesto que el ISS concedió la pensión de sobreviviente mediante un acto administrativo que se presume legal, Colpensiones no podía alegar un supuesto incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de sobreviviente para negar el acrecimiento. Es decir, para la accionante Colpensiones violó su derecho al debido proceso al poner en discusión su calidad de beneficiaria de la pensión de sobreviviente en el trámite de su solicitud de acrecimiento. Según la accionante, si Colpensiones tenía dudas sobre su calidad de beneficiaria, debía demandar la nulidad de la Resolución 001115 del 25 de marzo de 2004 (acción de lesividad). De acuerdo con el escrito de tutela, la negación del acrecimiento también pone en peligro el mínimo vital del núcleo familiar de la accionante porque su supervivencia depende del 100 % del valor de la pensión de sobreviviente. La accionante concluyó su argumentación con referencias a la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital, los derechos de las personas con discapacidad, el concepto de familia, el principio de solidaridad y la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto.

Contestación de la acción de tutela

11. Colpensiones le solicitó al juzgado de primera instancia declarar la improcedencia de la acción porque no cumplía con el requisito de subsidiariedad. La entidad sostuvo que la accionante puede acudir a los juzgados laborales para cuestionar la negación del acrecimiento. Adicionalmente, según Colpensiones, el mínimo vital de la accionante y su núcleo familiar no está en peligro porque aún recibe el 50 % de la pensión de sobreviviente y está afiliada al Sistema General de Seguridad Social como cotizante. Por lo tanto, no hay pruebas que demuestren la posibilidad de un perjuicio irremediable.

Sentencia de tutela de primera instancia

12. Mediante una sentencia del 20 de abril de 2023, el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado Itinerante de Pereira declaró improcedente la tutela que interpuso Claudia Patricia Henao. El juzgado argumentó que la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad por dos razones. Primero, la accionante puede recurrir a las acciones laborales para lograr el reconocimiento del derecho pensional de acuerdo con el numeral 2 del artículo 4 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Según el juzgado, el proceso

laboral es idóneo para tramitar las pretensiones de la tutela. Segundo, la actora no logró demostrar que estaba en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.

Impugnación

13. Claudia Patricia Henao impugnó el fallo de primera instancia con los siguientes argumentos. Primero, el juzgado de primera instancia no tuvo en cuenta que el objeto de la tutela no es el reconocimiento de un derecho pensional, sino el acrecimiento de la prestación con base en un derecho que el ISS concedió en 2004. Segundo, al negar el acrecimiento con base en el supuesto incumplimiento de los requisitos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, Colpensiones sustituyó a la justicia ordinaria, que es la competente para desvirtuar su calidad de beneficiaria de la pensión de sobreviviente. Así, el juzgado de primera instancia ignoró que la tutela también buscaba que Colpensiones acudiera a la jurisdicción ordinaria si consideraba que el otorgamiento de la pensión de sobreviviente había sido fraudulento. La accionante argumentó que para lograr este objetivo no tenía otro medio judicial.

Sentencia de tutela de segunda instancia

14. El 21 de junio de 2023, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira confirmó la sentencia de primera instancia. El tribunal concluyó que la acción no cumplía con el requisito de subsidiariedad por tres razones. En primer lugar, dado que el objeto de la acción era de carácter meramente económico, la accionante debía acudir a la justicia ordinaria. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, existe un medio judicial ordinario para tramitar la controversia que no puede sustituir la acción de tutela. Por último, la accionante no demostró que ese medio judicial no es idóneo ni eficaz, ni que está en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.

Actuaciones en sede de revisión

15. El 4 de diciembre de 2023, el gerente de defensa judicial de Colpensiones radicó un escrito de intervención ante la Corte junto con una copia de la Resolución SUB 326339 del 23 de noviembre de 2023. Por medio de esa resolución Colpensiones concedió con carácter vitalicio el acrecimiento de la pensión de sobreviviente de la accionante desde el 1 de junio de 2019 y ordenó el pago retroactivo de las mesadas que no había recibido. En el escrito, el gerente le informó a la magistrada sustanciadora que Colpensiones inició la investigación

especial para determinar la calidad de beneficiaria de la accionante por medio de la Resolución SUB 346420 del 20 de diciembre de 2022. En medio del trámite, la Gerencia de Prevención de Fraude concluyó en el informe de verificación preliminar del 31 de octubre de 2023 que la accionante no incurrió en fraude para obtener en el 2004 la pensión de sobreviviente de Bernardo Peña Hincapié. Por esa razón, el interviniente le solicitó a la Corte declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

16. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

17. Como expuso la Sala en la sección de antecedentes, Colpensiones negó la solicitud de acrecimiento de la pensión de sobreviviente de Claudia Patricia Henao con base en un posible incumplimiento de los requisitos del literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993. Esta norma regula las condiciones que debe cumplir una persona para ser beneficiaria de una pensión de sobreviviente. Colpensiones negó el acrecimiento por esa razón a pesar de que en 2004 el ISS le concedió a la accionante la pensión de sobreviviente de Bernardo Peña Hincapié después de haber verificado el cumplimiento de los requisitos.

18. Estos hechos sugieren el siguiente problema jurídico: ¿viola la entidad que administra el régimen de prima media con prestación definida el principio de buena fe y el derecho al debido proceso de una persona que solicita el acrecimiento de su pensión de sobreviviente si niega el acrecimiento argumentando que la solicitante no cumple con los requisitos para ser beneficiaria de dicha pensión (artículo 47 de la Ley 100 de 1993)? La Sala recuerda que en este caso la accionante solicitó el acrecimiento de su pensión después de que Colpensiones declaró que su hijo había perdido el derecho a recibir el 50 % de la pensión de sobreviviente de Bernardo Peña Hincapié. Además, la Sala subraya que la negación del acrecimiento fue el

resultado de una investigación administrativa de Colpensiones.

19. Antes de resolver el problema jurídico, la Sala hará el análisis de procedibilidad de la acción de tutela. Posteriormente, y dado que en este caso puede haberse configurado la carencia actual de objeto, recordará la doctrina constitucional sobre la materia, para luego entrar a analizar si esta se configura en el caso concreto. En caso de no configurarse, la Sala pasará a decidir de fondo el caso concreto.

Análisis de procedibilidad

20. La acción que interpuso Claudia Patricia Henao cumple con los requisitos de legitimación por activa, legitimación por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. Por esa razón, los jueces de instancia debieron proferir una decisión de fondo en este proceso. La acción cumple con el requisito de legitimación por activa porque Claudia Patricia Henao interpuso la tutela en nombre propio. Asimismo, la acción cumple el requisito de legitimación por pasiva porque fue interpuesta en contra de Colpensiones, que fue la entidad que negó la solicitud de acrecimiento.

21. Además, la tutela cumple con el requisito de inmediatez porque trascurrió un tiempo razonable entre el ejercicio de la acción y el último acto que supuestamente vulneró los derechos de la actora. En efecto, desde la Resolución DPE 14829 del 23 de noviembre de 2022, que confirmó la resolución que negó el acrecimiento, hasta la radicación de la tutela trascurrieron un poco más de cuatro meses. Este tiempo es razonable si se tiene en cuenta que la investigación especial para determinar la calidad de beneficiaria de la accionante estaba en curso desde el 20 de diciembre de 2022. Es comprensible que la señora Henao esperara los resultados de la investigación antes de interponer la tutela, puesto que de los resultados de dicha investigación dependía la decisión de Colpensiones de acudir a la justicia para cuestionar la Resolución 001115 del 25 de marzo de 2004. Ahora bien, ante la demora de la investigación es razonable que la accionante acudiera a la tutela para conseguir, aunque sea de forma transitoria, el acrecimiento de su pensión de sobreviviente.

22. Por último, la acción cumple con el requisito de subsidiariedad. La Corte ha sostenido que la acción de tutela es procedente si “los medios ordinarios de defensa judicial no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados”. En materia pensional, la Corte considera que las acciones ordinarias cuyo objeto es el

reconocimiento, reajuste o acrecimiento de la pensión de sobreviviente no son idóneas para proteger los derechos fundamentales de los accionantes si se cumplen los siguientes requisitos:

“a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional.

b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

d. Que se acredite siquiera sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados”.

23. En este caso se cumplen las cuatro condiciones. Primero, la negación del acrecimiento afecta a Juan Pablo Henao García, que hace parte del núcleo familiar de la accionante y depende de los ingresos de su madre. En razón de su discapacidad, Juan Pablo es un sujeto de especial protección constitucional. Segundo, como lo indicó la accionante, la negación del acrecimiento pone en riesgo el mínimo vital de su núcleo familiar, pues no tiene ingresos suficientes para su manutención ni la de su hijo. En materia de tutela los accionantes no deben demostrar que no tienen la capacidad económica suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Alegar la falta de capacidad económica es una negación indefinida que, precisamente por eso, no requiere prueba. Como en el trámite de tutela las partes no cuestionaron con pruebas la afirmación de la accionante, la Sala debe concluir que, en efecto, el mínimo vital de su núcleo familiar está en riesgo. Tercero, la accionante tramitó hasta el final el procedimiento administrativo para obtener el acrecimiento de su pensión de sobreviviente. Por último, la accionante acreditó las razones por las cuales las acciones ordinarias no son eficaces para proteger de forma inmediata sus derechos y los de su núcleo familiar. En efecto, la señora Henao demostró con dictámenes de pérdida de capacidad laboral que Juan Pablo Henao García es un sujeto de especial protección constitucional. Además, como se dijo anteriormente, Colpensiones no demostró que la accionante tuviera la capacidad económica para cubrir su manutención y la de su hijo.

24. En conclusión, la acción de tutela que interpuso Claudia Patricia Henao cumple con los requisitos de procedibilidad. Sin embargo, la Sala mostrará en las próximas secciones que en sede de revisión ocurrió el fenómeno de la carencia actual de objeto y argumentará que en este caso no es necesario proferir una decisión de fondo.

En este caso se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado

25. La Corte ha explicado en varias decisiones que el fenómeno de la carencia actual de objeto se produce cuando las causas que motivaron la presentación de una acción de tutela terminan. Este fenómeno puede ser de tres clases, como lo desarrollan, entre otras, las sentencias SU-522 de 2019, T-389 de 2022 y T-132 de 2023: hecho superado, daño consumado y hecho sobreviniente. El hecho superado se presenta cuando lo que se pretendía lograr (o evitar) con la tutela sucede (o no sucede) antes de los fallos de instancia o la sentencia de revisión “como producto del obrar de la entidad accionada”. Por su parte, el daño consumado tiene lugar cuando la afectación que se pretendía evitar con la tutela se concreta o se ejecuta. Por último, el hecho sobreviniente se produce cuando en medio del trámite de instancia o de revisión las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentaron la interposición de la tutela cambian sustancialmente, de tal manera que la decisión de los jueces de tutela no tendría ningún efecto.

27. En este caso se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado. La pretensión principal de la accionante en su escrito de tutela era que se ordenara a Colpensiones acrecer con carácter vitalicio su pensión de sobreviviente y pagar retroactivamente las mesadas que no había recibido desde cuando su hijo perdió el derecho a la pensión. Como se puede leer en el fundamento 15, Colpensiones acreció permanentemente la pensión de la accionante y ordenó el pago retroactivo de las mesadas por medio de la Resolución SUB 326339 del 23 de noviembre de 2023, esto es, en medio del trámite de revisión. En este escenario, la Sala debe evaluar si es necesario proferir una decisión de fondo en este proceso.

En este caso no es necesario proferir una decisión de fondo

28. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no es obligatorio que los jueces constitucionales profieran una decisión de fondo cuando tiene lugar el fenómeno de la

carencia actual de objeto. Sin embargo, los jueces de tutela se pueden pronunciar de fondo si consideran necesario “a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental”. De ese modo, los jueces constitucionales están facultados para “emitir órdenes que se dirijan a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y a advertirle de las sanciones a las que se haría acreedor” si repite dicha conducta.

29. En este caso no es necesario que la Sala se pronuncie de fondo porque la actuación de Colpensiones no fue, en principio, inconstitucional. Colpensiones negó la solicitud de acrecimiento de la accionante con base en las conclusiones de una investigación administrativa sobre el cumplimiento de los requisitos del artículo 47 de la Ley 100 de 1993. En otros términos, Colpensiones negó un derecho accesorio con base en las dudas que generó la investigación administrativa sobre el derecho principal. Es más, para disipar o confirmar esas dudas, la entidad inició de oficio una nueva investigación administrativa sobre los hechos, que en este caso terminó con el acrecimiento. En ningún momento Colpensiones suspendió el pago de las mesadas pensionales de la accionante ni revocó administrativamente su derecho pensional sin su consentimiento, sino que siguió sus procedimientos internos para determinar si cuestionaba judicialmente la resolución que concedió la pensión u otorgaba definitivamente el acrecimiento. De ese modo, no hay un indicio de arbitrariedad en la actuación de Colpensiones que apunte, en principio, a su inconstitucionalidad. De hecho, Colpensiones siguió en este caso las subreglas jurisprudenciales que fijó la Corte en la Sentencia SU-182 de 2019. Dicha sentencia estableció, entre otras subreglas, que

“(ii) [...]. Las administradoras de pensiones o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas no solo están facultadas, sino que es su deber verificar de oficio, el cumplimiento de los requisitos para la adquisición de un derecho pensional”.

30. Dado que la actuación de Colpensiones no fue, en principio, inconstitucional, la Sala no debe advertir la inconveniencia de que se repita. Además, la Sala considera que la Corte ha

delimitado en varias oportunidades el alcance de los derechos cuya protección reclamó la accionante. Por lo tanto, no es necesario avanzar en esta oportunidad en la comprensión de un derecho fundamental. Por último, aunque los jueces de instancia no se pronunciaron de fondo en este caso, la Sala corrigió en los fundamentos 20 a 24 el análisis de procedibilidad que llevaron a cabo.

Síntesis

31. Claudia Patricia Henao interpuso una acción de tutela en contra de Colpensiones porque dicha entidad negó su solicitud de acrecimiento de la pensión de sobreviviente por medio de las resoluciones SUB 237351 del 31 de agosto de 2022, SUB 317323 del 18 de noviembre de 2022 y DPE 14829 del 23 de noviembre de 2022. La accionante consideró que la decisión de la entidad violó sus derechos al mínimo vital, la vida digna, el debido proceso y la seguridad social porque puso en discusión su calidad de beneficiaria de la pensión de sobreviviente en el marco de una solicitud de acrecimiento.

32. La Sala concluyó que si bien la acción de tutela era procedente, en el trámite de revisión ocurrió el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado. En efecto, en medio del trámite de revisión Colpensiones concedió el acrecimiento y ordenó el pago retroactivo de las mesadas que la accionante no había recibido hasta ese momento. Además, la Sala argumentó que la falta de un indicio de arbitrariedad en la actuación de Colpensiones hace innecesario un pronunciamiento de fondo en este caso.

33. Por lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revocará las sentencias de instancia, y en su lugar declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo de tutela que profirió en primera instancia el Juzgado Tercero

Penal del Circuito Especializado Itinerante de Pereira el 20 de abril de 2023 y la sentencia de segunda instancia que profirió la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira el 21 de junio de 2023, y en su lugar DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado.

SEGUNDO. Por Secretaría General, LÍBRESE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.576.429