

Sentencia T-058/17

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN SOLICITUDES PENSIONALES-Procedencia excepcional

En aquellos casos en los se revoca un acto administrativo por medio del cual se había reconocido una derecho pensional, la Corte Constitucional ha determinado, en reiteradas oportunidades la procedencia de la acción de tutela al considerar, por un lado, la importancia de la protección de los derechos a la buena fe, a la seguridad jurídica y el debido proceso, potencialmente vulnerados cuando se modifica una situación jurídica concreta que ha dado lugar al reconocimiento de un derecho pensional; y, por otro, la protección que se debe generar respecto a la seguridad social, derecho que resulta afectado cuando son vulnerados y amenazados derechos pensionales, garantías por medio de las cuales se procura salvaguardar la dignidad humana frente a contingencias de invalidez, vejez y muerte.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

HISTORIA LABORAL-Contenido y finalidad

INCONSISTENCIAS EN HISTORIA LABORAL-Carga de la prueba es de la entidad administradora de pensiones

La carga de la prueba para demostrar la ilegalidad le corresponde a la administración. Esta debe allegar los medios de convicción suficientes para acreditar la irregularidad del acto que se cuestiona, debido al principio de la buena fe y la presunción de inocencia que recae en el pensionado al ser la parte débil de la relación.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION

ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES-Deber de custodia, conservación y guarda de la información concerniente al Sistema de Seguridad Social

Colpensiones, en su condición de administradora de pensiones, tiene la obligación de

custodiar la información consignada en sus bases de datos, velar por su certeza y exactitud, de tal manera que la información sea precisa, clara, detallada, comprensible y oportuna. En consecuencia, está llamada a la “conservación, guarda y custodia de los documentos contentivos de la información correspondiente a la vinculación del afiliado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, no le es dable trasladarle al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones, es decir, de la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de dicha información”.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, AL MINIMO VITAL Y A LA SEGURIDAD SOCIAL-Orden a Colpensiones restablecer el pago de pensión de vejez

Referencia: Expediente T-5.748.723

Demandante: Lucila Estela Verdecía Acosta

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el 11 de julio de 2016, mediante el cual confirmó la providencia dictada por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, el 19 de mayo de 2016, a través de la cual se declaró improcedente la tutela presentada por Lucila Estela Verdecía Acosta contra la Administradora Colombiana de Pensiones.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

El 5 de mayo de 2016, la señora Lucila Estela Verdecía Acosta presentó acción de tutela con el fin de que fueran protegidos sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso, los cuales considera vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante, Colpensiones, al revocar el acto administrativo mediante el cual se le había reconocido su pensión de vejez, bajo el argumento de que existen inconsistencias en las semanas reportadas en su historia laboral.

1. Hechos relevantes

1. Según manifiesta la demandante, Lucila Estela Verdecía Acosta, el 12 de octubre de 2012, solicitó a Colpensiones, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

1. Colpensiones, mediante Resolución GNR 8660, del 26 de noviembre de 2012, negó dicha prestación bajo las siguientes consideraciones:

* Según el Acto Legislativo 01 de 2005 para ser beneficiaria del régimen de transición y estudiar la solicitud con fundamento en el Decreto 758 de 1990, se debe acreditar la cotización de 750 semanas antes del 25 de julio de 2005.

En este caso, se registraban 751 semanas cotizadas entre el 31 de mayo de 1989 y el 30 de abril de 2012.

* De conformidad con la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, para que una mujer pueda acceder a la pensión de vejez, debe contar con 55 años de edad y 1225 semanas cotizadas.

En el caso particular, se encuentra cumplida la edad pero no el requisito del número de semanas.

1. Interpuesto el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, la entidad demanda confirmó la decisión inicial, a través de las Resoluciones GNR 351372, del 11 de diciembre de 2013 y VPB 20493, del 11 de noviembre de 2014. En el primer acto administrativo, se consignó que la demandante contaba con 890 semanas cotizadas, entre el 31 de mayo de 1989 y el 31 de mayo de 2012 y, en el segundo, 900 semanas, cotizadas entre el 31 de mayo de 1989 y el 31 de marzo de 2014. Los cambios en las semanas reportadas, obedecen a nuevos aportes y a la corrección de la historia laboral¹.

1. El 19 de febrero de 2015 la demandante solicitó nuevamente el reconocimiento pensional con fundamento en que, de acuerdo con las correcciones realizadas por Colpensiones en su historia laboral, se registraban más de 1150 semanas cotizadas, de las cuales más de 750 fueron aportadas antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005.

1. En consecuencia, Colpensiones expidió la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2015, concediendo el derecho a la pensión de vejez de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta, en un monto equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente con pago efectivo a partir del 1º de junio de 2015. En esta decisión administrativa se precisó que: (i) la accionante tenía 37 años de edad cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993 y contaba con 750 semanas cotizadas antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 y (ii) según la historia laboral actualizada a la fecha, para el momento del reconocimiento prestacional, la señora Verdecía Acosta tenía 58 años de edad y 1136 semanas aportadas, por ende, cumplía con los requisitos exigidos por el Decreto 758 de 1990 para acceder a la pensión de vejez. Decisión confirmada mediante la Resolución GNR 258883, del 26 de agosto de 2015².

1. Posteriormente, el 14 de enero de 2016, Colpensiones le notificó a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta, el Auto No. 228, del 30 de noviembre de 2015, “por medio del cual se da apertura a la investigación administrativa especial”.

Colpensiones informó a la demandante que había resuelto verificar de oficio los soportes que fundamentaron su reconocimiento pensional, por cuanto, al parecer, el 10 de noviembre de 2014 se efectuó una corrección indebida en su historia laboral. Esta consistió en la adición de 234 semanas, correspondientes al periodo de cotización comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994, registradas con número patronal 01006401377, propio de la “SOC DE COPROP DEL ED DIONE”. Y que, con base en estas semanas, se habría dado lugar al reconocimiento pensional.

1. La accionante, a través de oficio radicado el 8 de febrero de 2016, le manifestó a la mencionada administradora de pensiones que, a pesar de intentarlo, no le fue posible conseguir las constancias patronales requeridas puesto que no logró contactar a las personas que realizaron los pagos, dificultad que se aumenta en la medida en que dichos documentos datan de hace más de 20 años. Adujo que fueron cotizaciones efectuadas con la colaboración de su esposo, quien la afilió al Sistema de Seguridad Social, a través del administrador de un edificio donde él desempeñaba la labor de mantenimiento de citófonos. Por este motivo, advierte, no cuenta con carné de afiliación, ni soportes laborales.

1. Posteriormente, Colpensiones, expidió el Auto 196, del 19 de febrero de 2016, “por medio del cual se ordena el cierre de la investigación administrativa especial”.

Tras constatarse que sin existir solicitud previa, ni orden de algún órgano de control, el 10 de noviembre de 2014, se realizó por el usuario dmrojasm, perteneciente a la entidad, una corrección en la historia laboral de la accionante, consiste en el registro de 234 semanas cotizadas, en el periodo comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994, sin constancia del pago de los aportes. Cotizaciones que fueron determinantes para el reconocimiento prestacional.

En dicha decisión, se precisó:

Para efectos de llegar a una conclusión se efectuó una revisión del soporte microfilmado que reposa en Colpensiones, en lo referente a la historia laboral tradicional para el periodo

asociado al patronal No. 01006401377 que corresponde a SOC DE COPROP DEL ED DIONE: mayo de 1990 [...], junio de 1990 [...], febrero de 1992 [...], enero de 1994 [...] y octubre de 1994 [...], cuyos soportes no contienen las cotizaciones efectuadas por la señora LUCILA ESTELA VERDECÍA ACOSTA y se encuentran asociadas a su historia laboral.

Dicho de otra manera, la señora LUCILA ESTELA VERDECÍA ACOSTA no cuenta con cotizaciones efectuadas, puesto que una vez verificados los soportes microfilmados, no se encontraron los soportes que demuestren los pagos efectuados [...]. Negrilla fuera del texto.

1. En virtud de lo anterior, Colpensiones expidió la Resolución GNR 106654, del 15 de abril de 2016, mediante la cual revocó unilateralmente el acto de reconocimiento pensional. Advirtió que las modificaciones realizadas se hicieron sin justificación ni soporte, por lo tanto dichas semanas no podían hacer parte de la historia laboral. Por consiguiente, estimó que la prestación había sido reconocida con base en información adulterada y, por ende, el reconocimiento pensional era ilegal.

1. Inconforme con esta situación, la accionante acudió a la acción de tutela. Preciso, primero, que no le fue posible conseguir las constancias de las cotizaciones, ni contactar a las personas que las realizaron. En segundo lugar, alegó que no es posible que se le impongan cargas desmedidas por no allegar los soportes de cotizaciones realizadas hace más de 20 años, puesto que, en su criterio, Colpensiones tiene la obligación de custodiar sus archivos. Igualmente, indicó que esa entidad no ha presentado pruebas conducentes a demostrar que los aportes tenidos en cuenta para el reconocimiento pensional no fueron realizados, ni logró controvertir la legalidad de las cotizaciones. Destacó que estas fueron realizadas al Instituto de Seguros Sociales y, en consecuencia, el extravío de los documentos pudo deberse a negligencia de la entidad. Finalmente, adujo que su pensión, la cual corresponde a un salario mínimo, es su único ingreso mensual y que de este depende el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud, de ella y de su esposo, quien se encuentra afiliado en calidad de beneficiario, tiene 65 años de edad y padece de trombosis venosa profunda.

3. Pretensiones

La accionante solicita que, por medio de acción de tutela, le sean amparados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso y, en consecuencia, se ordene a Colpensiones dejar sin efectos el acto administrativo mediante el cual se ordenó revocar el reconocimiento de su pensión de vejez, esto es, la Resolución GNR 106664 emitida el 15 de abril de 2016, hasta tanto se corrijan las irregularidades alegadas por Colpensiones y, en consecuencia, se reanude su inclusión en nómina y la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.

4. Pruebas relevantes

* Copia de la petición presentada el 19 de abril de 2015 por parte de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta a Colpensiones, en la que solicita, nuevamente, el reconocimiento de la pensión de vejez (folio 64 Cuaderno Principal).

* Copia de la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2015, mediante la cual Colpensiones ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez en favor de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta y de la Resolución GNR 258883, del 26 de agosto de 2015, por medio de la cual se confirmó esa decisión (folios 22 al 27 del Cuaderno 2).

* Copia de la Resolución GNR 106654, del 15 de abril de 2016, a través de la cual Colpensiones ordenó la revocatoria del acto administrativo mediante el cual había reconocido la pensión de vejez a Lucila Estela Verdecía Acosta (folios 76 al 81 Cuaderno 2).

* Copia de Consecutivo No. 18670 expedido por Colpensiones, en el que esa entidad informó sobre el procedimiento surtido frente a la cotizante Lucila Estela Verdecía Acosta (folios 46 y 47 Cuaderno principal).

* Copia de las impresiones de pantallazos de modificaciones realizadas en el sistema de Colpensiones, el 10 de noviembre de 2014, mediante el usuario dmrojasm, en la historia laboral de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta (folios 80 y 81 Cuaderno Principal).

* Copia de planilla de aportes expedida por el Instituto de Seguros Sociales correspondiente a

los periodos de cotización de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta en los meses de mayo y junio de 1990, febrero de 1992 y a enero y octubre de 1994 (folios 34, 35 y 36 Cuaderno 2).

* Copia del Auto No. 228, del 30 de noviembre de 2015, expedido por Colpensiones, por medio del cual da apertura a la investigación administrativa especial contra la señora Lucila Estela Verdecía Acosta (folios 84 y 85 Cuaderno Principal).

* Copia de la notificación del Auto No. 228, del 30 de noviembre de 2015, por parte de Colpensiones a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta (folios 85 y 86 Cuaderno Principal)

* Copia de la respuesta brindada por parte de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta a Colpensiones el 8 de febrero de 2016, en atención a la notificación del Auto No. 228, del 30 de noviembre de 2015 (folios 86 y 87 Cuaderno Principal).

* Copia del Auto No. 196, del 19 de febrero de 2016, expedido por Colpensiones, a través del cual se ordenó el cierre de la investigación administrativa especial adelantada contra la señora Lucila Estela Verdecía Acosta (folios 88 y 89 Cuaderno Principal).

* Copia de la historia laboral de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta, expedida por Colpensiones el 7 de octubre de 2015, en la cual se registran 234 semanas cotizadas entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994. En total, se relacionan 1.139 semanas (folios 71 al 73 Cuaderno Principal).

* Copia de la historia laboral de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta, expedida por Colpensiones el 30 de noviembre de 2016, en la cual se registran 912,20 semanas cotizadas en el periodo comprendido entre el 31 de mayo de 1989 al 31 de marzo de 2014 (folios 95 al 97 Cuaderno Principal).

* Copia de la historia clínica del señor Luis Guillermo Ortega, esposo de la accionante, expedida por Compensar EPS, en la cual se evidencia que fue diagnosticado con trombosis venosa profunda (folios 45 a 75 del Cuaderno 2).

5. Trámite procesal y oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del

Circuito de Bogotá, el cual resolvió, mediante Auto del 6 de mayo de 2016, admitirla y correr traslado a Colpensiones.

Colpensiones, en trámite de contestación, a través de su Vicepresidente Jurídico y Secretario General, solicitó declarar la carencia actual de objeto por hecho superado. Explicó que la acción de tutela es un mecanismo judicial a través del cual se ampara la protección de derechos fundamentales ante una amenaza vigente, premisa que en el caso objeto de estudio no se cumple por cuanto la petición presentada por la demandante ya fue respondida. Esto, según afirmó, a través de las Resoluciones GNR 106654, del 15 de abril de 2016, con la cual revocó su pensión de vejez, y GNR 137970 del 10 de mayo de 2016.

Por medio de esta última resolución, expedida después de la presentación de la acción de tutela objeto de revisión, se ordenó a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta el reintegro de \$7.867.515, correspondiente a las mesadas pensionales pagadas entre el 1º de junio de 2015 y el 30 de marzo de 2016. Igualmente, se le informó que, una vez ejecutoriado ese acto administrativo, se remitiría a la Gerencia Nacional de Cobro para que diera inicio el proceso de cobro coactivo.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

El Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, por medio de sentencia dictada el 18 de marzo de 2016, rechazó por improcedente la acción de tutela. Señaló que este mecanismo de defensa judicial únicamente procede ante la inexistencia de otros medios ordinarios de defensa, a menos que se presente para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, en cuyo caso sus efectos son de carácter transitorio. Señaló que la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que la tutela no puede suplantar los medios judiciales ordinarios, por ende, su naturaleza es de carácter subsidiario.

Bajo estos lineamientos, puntualizó que la accionante tiene la posibilidad de acudir a la vía ordinaria con el fin de solicitar que se deje sin efectos la Resolución No. GNR 106654, del 15 de abril de 2016, mediante la cual se revocó su pensión de vejez. En este sentido, destacó que la controversia reside en los efectos de un acto administrativo, el cual tiene su propio escenario de controversia judicial propicio para dilucidar el asunto en disputa. Aunado a ello,

señaló que no se demostró la posibilidad de que se causara un perjuicio irremediable. A juicio del a quo, la sola edad de la accionante o el mero alegato sobre la afectación a su mínimo vital no son suficientes para la procedencia de la tutela. Para ello, adujo, debió demostrarse el perjuicio latente sobre el mínimo vital y, con ello, la inminencia, urgencia y gravedad de los hechos.

Seguidamente, indicó que en el procedimiento de revocatoria del acto administrativo se respetó el debido proceso, puesto que la investigación administrativa se puso en conocimiento de la accionante, a quien se le concedió la posibilidad de presentar pruebas y, finalmente, se ordenó la revocatoria, sin consentimiento de la titular, quien había resultado ser beneficiaria de una irregularidad.

Destacó que la Corte Constitucional ha reconocido la violación de derechos fundamentales en los procedimientos de revocatoria directa de actos administrativos en los eventos en los que no se incluyan aportes realizados al Instituto de Seguros Sociales, cuando, en certificados previos, sí se habían registrado. Situación que, a su parecer, no coincide con los supuestos facticos del caso en estudio.

Por último, respecto al estado de salud del esposo de la accionante, manifestó que, en armonía con lo anterior, no es posible ordenar su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud por medio del régimen contributivo, no obstante, tiene la posibilidad de acceder por medio del régimen subsidiado.

2. Segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante sentencia del 11 de julio de 2016, modificó la sentencia de primera instancia en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela y no rechazarla por improcedente, como se había dispuesto. Aclaró que para estudiar los requisitos de procedencia de la acción de tutela, como son la subsidiariedad y la inmediatez, o la eventual ocurrencia de un perjuicio irremediable, debe desarrollarse un análisis jurídico que integre las circunstancias particulares del caso concreto y la valoración de la eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios procedentes. Este análisis exige una decisión de fondo, mas no es procedente un fallo inhibitorio o de rechazo, el cual solo puede proferirse en el evento en que no se corrija la solicitud de tutela o cuando, sin justificación, la tutela se presente por la misma persona ante

diferentes estrados judiciales. En todo caso, señaló, es incongruente admitir la tutela para posteriormente rechazarla por improcedente en la sentencia.

Adicionalmente señaló que la eventual protección transitoria que podría otorgarse a fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, tampoco es procedente por cuanto que la demandante no allegó siquiera prueba sumaria que evidencie que, con la actuación de Colpensiones, se hubiere afectado sus condiciones mínimas de existencia. En el mismo sentido, precisó que la actora no es una persona perteneciente a la tercera edad y que si bien su esposo, de acuerdo con la historia clínica padece “embolia y trombosis de otras venas específicas”, lo cierto es que, de acuerdo con ese mismo documento, su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud se realiza en calidad de cotizante.

Respecto a la revocatoria unilateral del acto administrativo, precisó que el derecho fundamental al debido proceso fue garantizado. Destacó que se le notificó a la accionante el inicio de la investigación administrativa adelantada en su contra, se le informaron los motivos que la fundamentaron y, respetando sus derechos de contradicción y defensa, se le solicitó aportar los elementos probatorios conducentes a esclarecer los hechos objeto de controversia, elementos que no fueron aportados en esa oportunidad ni tampoco en trámite de tutela.

Aunado a ello, siguiendo la Sentencia T-040 de 2011, destacó que cuando la administración ha agotado el debido proceso y ha determinado que se reconoció un derecho pensional mediante actos ilegales, ello es razón suficiente para revocar unilateralmente el acto administrativo a través del cual se reconoció la prestación económica, de acuerdo con lo cual procedió Colpensiones.

III. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA CORTE

1. Una vez seleccionado el proceso de la referencia y puesto a disposición de esta Sala de Revisión, el suscrito magistrado sustanciador, mediante Auto del 16 de noviembre de 2016, para lograr un mejor proveer dentro del proceso objeto de revisión, resolvió:

1.1. Por Secretaría General, OFICIAR a Colpensiones, para que en el término de 3 días

hábiles, contados a partir de la notificación del Auto, remitiera los siguientes documentos:

“1. Copia de la investigación administrativa adelantada para emitir la Resolución GNR 106654 del 15 de abril de 2016, mediante la cual se revocó la pensión de vejez de Lucila Estela Verdecía Acosta.

1. Copia de los soportes que se tuvieron en cuenta para expedir la Resolución GNR 154074 del 26 de mayo de 2015, por medio de la cual se reconoció la pensión de vejez de Lucila Estela Verdecía Acosta.

2. Copia legible de las siguientes resoluciones y de los soportes que justificaron la modificación de las semanas cotizadas en cada una de estas:

1. GNR 8660, del 26 de noviembre de 2012.

2. GNR 351372, del 11 de diciembre de 2013.

3. VPB 20493, del 11 de noviembre de 2014.

4. GNR 154074, del 26 de mayo de 2015.

5. GNR 258883, del 26 de agosto de 2015.

6. GNR 106654, del 15 abril de 2016.

3. Copia de los soportes que fundamentaron que en la historia laboral consignada en la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2015, se reporten 234 semanas, correspondientes, según se señala, al periodo comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994.

4. Copia del oficio SEM 207771, del 29 de agosto de 2014, mediante el cual se corrigió la historia laboral de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta, del proceso adelantado, su fundamento y los soportes que se tuvieron en cuenta para realizar la corrección.

5. Copia actualizada de la historia laboral de Lucila Estela Verdecía Acosta”.

1.2. Por Secretaría General OFICIAR a Lucila Estela Verdecía Acosta, para que en el término

de 3 días hábiles contados a partir de la notificación del Auto, remitiera los siguientes documentos:

“1. Copia de su historia laboral actualizada.

2. Copia de los soportes que fundamenten el reporte de 234 semanas en el periodo comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994, según consta en la historia laboral registrada en la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2015. En caso de no contar con los mismos, presentar declaración juramentada en la que se manifiesten las razones para ello.

3. Copia de los soportes que fundamentaron la solicitud de corrección de su historia laboral resuelta el 29 de agosto de 2014”.

Y, adicionalmente, que informara a esta Sala:

* “¿Cuál es su situación económica actual?

* ¿Se encuentra afiliada a alguna entidad de salud? En caso afirmativo, señale si está afiliado en calidad de cotizante o beneficiario.

* ¿Tiene personas a cargo? En caso afirmativo, indique quiénes y cuántas.

* ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de dónde derivan sus ingresos económicos, tienen alguna profesión, arte u oficio?

* ¿Es dueña de bienes muebles o inmuebles? En caso afirmativo, indique cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos.

* Informe la relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, vestuario, salud, recreación, vivienda, préstamos, etc.)”.

A la vez, se le indicó que debía allegar los correspondientes documentos que soportaran sus respuestas.

1.3. Por último, se ordenó a la Secretaría General de la Corporación que, una vez recibidas las pruebas solicitadas, estas se pusieran a disposición de las partes y de terceros con interés, por el término de 3 días hábiles, para que se pronunciaran respecto de las mismas, plazo durante el cual el expediente quedó a disposición de esa dependencia.

1.4. Colpensiones, a través de su Vicepresidente Jurídico y Secretario General, allegó, mediante oficio presentado el 1º de diciembre de 2016, entre otros documentos, el CONSECUTIVO No. 18670. En este se hace un recuento de los procedimientos administrativos realizados con ocasión del reconocimiento de la pensión de vejez de la cotizante Lucila Estela Verdecía Acosta:

Se especifica que, con fundamento en el aplicativo HISTORIA LABORAL TRADICIONAL con acceso al LOG DE AUDITORÍA DE NOVEDADES, se determinó que, el 10 de noviembre de 2014, por medio del usuario dmrojasm, perteneciente a la funcionaria Diana Marcela Rojas Muñoz, se realizaron modificaciones en la historia laboral de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta. Estas modificaciones consistieron, principalmente, en el registro de 234 semanas cotizadas, aportadas al Sistema de Seguridad Social mediante el Instituto de Seguros Sociales, en el periodo comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994. Sin embargo, no se encuentran los registros de los correspondientes pagos. Se puntualizó que:

Se evidenciaron correcciones a la historia laboral por los siguientes usuarios: dmrojasm el 10 de noviembre de 2014.

Se realizaron modificaciones de INGRESO, RETIRO Y CAMBIO DE SALARIO de la siguiente manera:

* NP 01009805995 LUCILA ESTELA VERDECÍA ACOSTA (dmrojasm)*

Ingreso: 31/05/1989.

Cambio salario: 01/01/1990.

*Retiro: 30/04/1990.

* NP 01006401377 SOC DE COPROP DEL ED DIONE (dmrojasm)*

Ingreso: 01/05/1990.

Cambio salario: 01/01/1992, 01/01/1994, 01/04/1994.

*Retiro: 30/10/1994.

Seguidamente, se explicó que del análisis realizado sobre los archivos físicos y magnéticos microfilmados, se constató lo siguiente:

1. Se hicieron las verificaciones tanto en las microfichas digitalizadas en el LIBRO PAGO, así como las que se encuentran en las cajuelas respecto de los siguientes patronales para los siguientes periodos:

* NP 01009805995 LUCILA ESTELA VERDECÍA ACOSTA

* Mayo de 1989: se validó la microficha 1980 - 01 en la página 9305 MF 46, y NO se encontró cotización efectuada.

* Junio de 1989: Se encontró cotización efectuada con novedad de ingreso de 31 de mayo de 1989.

* Enero de 1990: Se encontró cotización efectuada.

* Junio de 1990: Se encontró cotización efectuada.

* Julio de 1990: Se encontró cotización efectuada, con novedad de retiro de 30 de junio de 1990.

* NP 01006401377 SOC DE COPROP DEL ED DIONE

* Mayo de 1990: No se encontró número patronal.

* Junio de 1990: No se encontró número patronal.

* Febrero de 1992: No se encontró número patronal.

* Enero de 1994: No se encontró número patronal.

* Octubre de 1994: No se encontró número patronal.

Con fundamento en lo expuesto, se determinó que la historia laboral fue modificada para adaptar los tiempos que se cruzaban entre las cotizaciones realizadas por la señora Lucila Verdecía Acosta en calidad de independiente y las realizadas por medio del patronal SOC DE COPROP DEL ED DIONE. Frente al particular se señaló:

“[E]sta historia laboral tradicional presenta una ampliación de tiempos puesto que FUERON MODIFICADOS los tiempos cotizados con el patronal Lucila Estela Verdecía Acos, el cual registra desde 31 de mayo de 1989 hasta el 30 de junio de 1990 y NO hasta el 30 de abril de 1990. Así mismo se le CONFECCIONARON LOS TIEMPOS con el patronal SOC DE COPROP DEL ED DIONE, el cual registra desde el 01 de mayo de 1990 hasta el 30 de octubre de 1994”.

Se concluyó que de las semanas registradas en la modificación, 56,49 aproximadamente fueron reales, encontrándose un aumento fraudulento de 226,23 semanas. En total, se registran 856,35 semanas no fraudulentas, según indicó.

Aunado a lo anterior, entre los documentos relevantes aportados, se encontró:

* Copia de la historia laboral expedida por Colpensiones el 7 de octubre de 2015 de Lucila Estela Verdecía Acosta, en la cual se registran 234 semanas cotizadas entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994. En total, se relacionan 1.139 semanas.

* Planilla de aportes expedidas por el Instituto de Seguros Sociales correspondientes al mes de junio de 1989, enero de 1990, junio de 1990, julio de 1990, mayo de 1990, junio de 1990, febrero de 1992, enero de 1994 y octubre de 1994.

* Copia del Auto No. 228 del 30 de noviembre de 2015, por medio del cual se da apertura a la investigación administrativa especial contra Lucila Estela Verdecía Acosta.

* Impresiones de los pantallazos de las modificaciones realizadas el 10 de noviembre de 2014 mediante el usuario dmrojas.

* Copia del Auto 196 del 19 de febrero de 2016, expedido por Colpensiones, a través del cual se ordenó el cierre de la investigación administrativa especial adelantada contra Lucila Estela Verdecía Acosta.

* Copia de la historia laboral de Lucila Estela Verdecía Acosta expedida por Colpensiones el 30 de noviembre de 2016, en la cual se registran 912,20 semanas cotizadas en el periodo comprendido entre el 31 de mayo de 1989 al 31 de marzo de 2014.

1.5. La señora Lucila Estela Verdecía Acosta allegó respuesta mediante oficio entregado en la Secretaría General de esta Corporación el 29 de noviembre de 2016. Puso en conocimiento, mediante declaración juramentada presentada ante la Notaría Cuarta del Círculo de Bogotá⁵, que comenzó a cotizar al Sistema de Seguridad Social en Pensiones a través del Instituto de Seguros Sociales, hace más de 30 años. Destacó que las cotizaciones realizadas en calidad de dependiente fueron aportadas gracias a la relación laboral entablada con la Corporación Club del Nogal y que, según la asesoría brindada por funcionarios de Colpensiones, cumplía con los requisitos para pensionarse. No obstante, una vez solicitó la prestación, esta fue negada, por lo que realizó algunas cotizaciones en calidad de trabajadora independiente.

Precisó que su pensión fue reconocida mediante la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2015, por valor equivalente a un salario mínimo. Sin embargo, posteriormente, el pago fue suspendido por presuntas irregularidades en el reporte en el que se había fundamentado el reconocimiento de su derecho. En consecuencia, Colpensiones solicitó “recibos de pago, carné de afiliación, consignaciones o facturas con las cuales pudiera comprobar los aportes realizados”.

Adujo que se trata de documentos relacionados con aportes realizados hace más de 20 años, los cuales realizó su esposo, esto, según precisa, “por unos conocidos de él que trabajaban en el mantenimiento de edificios, en los cuales también trabajaba el como contratista, y a pesar de buscarlos no fue posible ubicarlos para que sirvieran de testigos o para que nos entregaran algún documento o reporte con el cual se pudiera probar los aportes realizados”.

Aseguró que nunca aportó documentos fraudulentos o que pudieran incitar al error a los funcionarios de Colpensiones para la actualización de su historia laboral y que ni ella, directamente, ni a través de tercera persona, manipuló o adulteró su historia laboral. En consecuencia, desconoce cualquier circunstancia que hubiese llevado a los funcionarios de la entidad demandada a establecer que existe una irregularidad en los reportes de su historia laboral.

Ese mismo día presentó, ante la misma notaría, una segunda declaración⁶.

Puntualizó que, en el momento, carece de un ingreso mensual propio, puesto que desde su retiro del Club del Nogal, no cuenta con un trabajo y que el único ingreso con el que contaba era con su mesada pensional. Destacó que frisa los 60 años de edad y padece un desgaste en sus huesos. En consecuencia, por su edad y estado de salud, no le es posible acceder a ningún trabajo. En atención a ello, depende de su esposo quien trabaja en la reparación e instalación de citófonos, tiene 65 años de edad y sufre de trombosis venosa profunda, enfermedad que requiere tratamiento constante a fin de mantener la densidad de la sangre para evitar que pueda perder uno de sus miembros inferiores; aunado a ello, no puede permanecer mucho tiempo de pie y, por ende, se ve obligado a declinar de oportunidades laborales que se le presentan.

Adiciona que su núcleo familiar, en el momento, solo se compone por ella y su esposo, puesto que sus hijos son mayores y cada quien tiene su propio hogar.

1.6. El señor Luis Guillermo Ortega Téllez, esposo de la accionante, presentó declaración juramentada ante la Notaría Cuarta del Circuito de Bogotá el día 12 de diciembre de 2016, la cual fue radicada en la Secretaría General de esta Corporación el 14 de diciembre de 2016.

En este documento se precisó que se desempeña como técnico en telefonía y citofonía.

Indica que comenzó a cotizar al Sistema de Seguridad Social en 1990 por sugerencia del señor Antonio Herrera, administrador del edificio Yale, ubicado en la Carrera 8ª con Calle 22 esquina. Sin embargo, las cotizaciones las realizó a nombre de su esposa, debido a que tenían hijos menores para la época y necesitaban afiliarla al Sistema de Seguridad Social en Salud, igualmente, debido a que, por consejo del señor Herrera era preferiblemente afiliarla solo a ella “con un ingreso de un salario mínimo con el fin de no cancelar tanto dinero por el aporte”.

No obstante, por error del señor Antonio Herrera, a través de quien realizaron los aportes, su esposa únicamente aparecía afiliada al Sistema de Pensiones. Por ende, señala, “casi después de 4 años de pagarle los aportes decidi[ó] no seguir cancelando los aportes [sic]” y desafiliar a su esposa. Igualmente, indicó que estuvo tratando de ubicar al señor Herrera, sin embargo, nadie le brindó información sobre su nueva ubicación, pues desde hace muchos años dejó de trabajar en el edificio Yale.

Por último, respecto de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud manifestó que en la base de datos del FOSYGA, RUAF y ASOFONDOS, actualmente, aparece su esposa como pensionada, a pesar de que le fue revocada la pensión mediante la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2016, por parte de Colpensiones. Por consiguiente, no les ha sido posible realizar el cambio de afiliación al régimen subsidiado, ni el cambio de la condición de afiliación de su esposa, de cotizante a beneficiaria, por lo tanto, a pesar de que no cuentan con suficientes recursos económicos, decidieron seguir realizando sus aportes con el fin de no quedar sin acceso a los servicios de salud, los cuales necesitan para tratar sus enfermedades y en atención a su edad [60 de su esposa y 65 de él].

1.7. Esta prueba fue puesta en conocimiento de Colpensiones, entidad que se manifestó al respecto mediante oficio firmado por el Gerente Nacional de Doctrina de Colpensiones, registrado en la Secretaría General de esta Corporación el 13 de enero de 2017.

En este documento se hizo referencia a los hechos y el trámite procesal de la tutela. A continuación, se aludió al régimen de transición, se señaló que la accionante no es beneficiaria de este, debido a que, al momento de entrar en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, solo contaba con 551.95 semanas cotizadas. Y, en todo caso, no cumple con los requisitos de la normatividad vigente, pues en el momento solo cuenta con 911.71 semanas

cotizadas, y no 1300 semanas como exige el sistema.

Respecto de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela adujo que este mecanismo constitucional tiene un carácter residual, subsidiario y cautelar, razón por la cual no puede sustituir los procedimientos judiciales establecidos por el Legislador, más aún cuando se trata derechos de contenido económico como acontece en este caso. En su criterio, excepcionar esta regla implica analizar la idoneidad y eficacia de esos medios y la posible configuración de un perjuicio irremediable.

Puntualizó que en el asunto que se analiza no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, no se agotaron los mecanismos ordinarios de defensa judicial y, la accionante, no es sujeto de especial protección constitucional.

Frente a la revocatoria directa del acto administrativo señaló que, en acatamiento de la política anticorrupción adoptada por Colpensiones, así como en cumplimiento de los convenios internacionales aprobados por la Ley 412 de 1997 y la Ley 970 de 2005, en concordancia con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011, los artículos 4 y 93 de la Ley 1437 de 2011, se adelantó “investigación administrativa con el fin de verificar un reporte de 234 semanas registradas en la historia laboral tradicional de la accionante con el patronal No 01006401377 correspondiente a SOC DE COPROP DEL ED DIONE, del 01 de mayo de 1990 hasta el 30 de octubre de 1994, adicionadas de forma indebida y tenidas en cuenta en Resolución GNR 154074 del 26 de mayo de 2015 para el reconocimiento de la pensión de vejez”.

En atención a ello, solicitó negar el amparo deprecado, reiterando la legalidad de la revocatoria de los actos administrativos mediante los cuales se dejó sin efecto el reconocimiento de la pensión de vejez de la accionante.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de la Sala Cuarta de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los

artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

En atención a la situación fáctica expuesta, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta al revocar unilateralmente y sin consentimiento previo la pensión de vejez que le había reconocido mediante la Resolución GNR 154074 del 26 de mayo de 2015.

En aras de resolver el problema jurídico planteado, se estudiarán los siguientes temas: (i) procedencia de la acción de tutela; (ii) breve referencia al derecho a la buena fe; (iii) la historia laboral y el deber de custodia de las administradoras pensionales; (iv) la revocatoria directa de actos administrativos mediante los cuales se han reconocido derechos pensionales y, finalmente, se resolverá (v) el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación activa

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial, preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión en que incurra cualquier autoridad pública o un particular, en los casos específicamente previstos por el Legislador y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita su protección efectiva.

En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, “[p]or el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el Artículo 86 de la Constitución Política”, determina que:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. Subrayado fuera de texto.

En el caso sub-examine, la accionante acudió a la acción de tutela, en nombre propio, a fin de que fueran protegidos sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso, los cuales, a su consideración, fueron vulnerados por Colpensiones, debido a que revocó unilateralmente el acto administrativo a través del cual le había reconocido su pensión de vejez. En consecuencia, se estima legitimada para promoverla.

3.2. Legitimación pasiva

Según lo establecido en los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular, en los casos determinados por la ley, cuando se les atribuye la vulneración de un derecho fundamental.

Colpensiones es una autoridad pública organizada como empresa industrial y comercial del Estado, a la cual se le acusa de haber transgredido los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de la accionante, debido a que revocó unilateralmente el acto administrativo mediante el cual había reconocido su pensión de vejez. En esta medida, se encuentra legitimada como parte pasiva en la presente acción de tutela.

3.3. Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a la revocatoria directa de actos administrativos que reconocieron derechos pensionales. Estudio de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez

La acción de tutela fue regulada en el artículo 86 de la Constitución Política como un

mecanismo judicial autónomo⁷, subsidiario y sumario, que permite a cualquier persona, nacional o extranjera, acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas e incluso por particulares, según lo determinado en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial⁸ que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo, se promueva para precaver un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

En el marco del principio de subsidiariedad, es dable afirmar que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”⁹.

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actuaciones o actos administrativos, la posición sentada por este Tribunal ha reiterado que, en principio, resulta improcedente, dado que el Legislador determinó los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso judicial respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables. Los mecanismos ordinarios fueron regulados para que respondan de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios; en atención a ello, deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental.

En el evento en que el mecanismo de defensa judicial correspondiente no resulte idóneo según las particularidades del caso concreto, la tutela se torna procedente. En este escenario, el operador jurídico deberá evaluar si el alcance del mecanismo ordinario frente a la protección de los derechos fundamentales es “cierto, efectivo y concreto”¹⁰, al punto que tenga la misma eficacia que tendría el amparo¹¹.

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional, después de hacer un análisis compacto de este tema, manifestó lo siguiente:

“En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela.¹² Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”¹³ a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela¹⁴”.

En el mismo pronunciamiento jurisprudencial, se citó la Sentencia T-822 de 2002, según la cual, como criterio de referencia, se deberá tener en cuenta “(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales”¹⁵.

En aquellos casos en los se revoca un acto administrativo por medio del cual se había reconocido una derecho pensional, la Corte Constitucional ha determinado, en reiteradas oportunidades la procedencia de la acción de tutela al considerar, por un lado, la importancia de la protección de los derechos a la buena fe, a la seguridad jurídica y el debido proceso, potencialmente vulnerados cuando se modifica una situación jurídica concreta que ha dado lugar al reconocimiento de un derecho pensional; y, por otro, la protección que se debe generar respecto a la seguridad social, derecho que resulta afectado cuando son vulnerados y amenazados derechos pensionales, garantías por medio de las cuales se procura salvaguardar la dignidad humana frente a contingencias de invalidez, vejez y muerte.

Ahora bien, el derecho a la seguridad social, regulado en el artículo 48 Superior, es una garantía constitucional irrenunciable y un servicio público que debe prestarse a todas las personas, de manera obligatoria, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, siguiendo los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad¹⁷. Esta garantía se encuentra estrechamente ligada a la vida, al mínimo vital y a la dignidad humana¹⁸, pues a través suyo se propende por proteger a los habitantes del territorio nacional cuando estén expuestos a contingencias que menoscaban su salud y su capacidad económica. Se busca,

en consecuencia, un bienestar individual, así como la protección progresiva hacia la comunidad en general.

Cuando mediante una actuación administrativa se vulnera o amenaza el derecho a la seguridad social la tutela en principio resulta improcedente debido a la existencia de otros medios de defensa judicial. No obstante, si de acuerdo con las particularidades del caso concreto, el mecanismo ordinario no garantiza una protección oportuna, la tutela se convierte en el mecanismo judicial idóneo para lograr el amparo.

En el presente caso, la Sala considera que la acción de tutela se torna procedente para adelantar un estudio de fondo, teniendo en cuenta que la accionante alega la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso, debido a que Colpensiones revocó unilateralmente el acto administrativo mediante el cual le había reconocido su pensión de vejez.

Se trata de un asunto de carácter administrativo que si bien se podría controvertir por la accionante a través de los mecanismos judiciales ordinarios dispuestos por el Legislador, lo cierto es que con este se genera la revocatoria de un derecho pensional, derecho que había sido adquirido por la accionante, consistente en el acceso a una prestación económica mensual, que le permitía satisfacer sus necesidades básicas bajo la tranquilidad de un acto administrativo ejecutoriado.

La revocatoria se presenta como una potencial vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso de la accionante. Con mayor razón si se tiene en cuenta que el monto de la pensión revocada equivalía apenas a un salario mínimo y garantizaba, además de la satisfacción de las necesidades básicas, el acceso estable y permanente al Sistema de Seguridad Social en Salud, tanto para ella, como para su esposo, persona de 65 años, diagnosticada con trombosis venosa profunda, con dificultad para mantenerse de pie y, en consecuencia, para trabajar, debido a que toda su vida se ha dedicado al mantenimiento de citofonía.

Debe destacarse que si bien la accionante se encuentra activa en el Sistema de Seguridad Social, esto se debe, según se informó, a que el sistema la mantiene registrada en calidad de pensionada y no se le ha permitido cambiar la condición de afiliación, por consiguiente, en conjunto con su esposo, decidieron seguir realizando los aportes en nombre de ella con el fin

de no quedar sin acceso a los servicios de salud, los cuales necesitan para tratar sus enfermedades y debido a su a su edad [60 de la accionante y 65 de su esposo].

Los ingresos para el pago de la afiliación devienen de los trabajos que realiza su esposo, quien a pesar de que tiene 65 años de edad y sufre de trombosis venosa profunda, ha intentado continuar trabajando para suplir los gastos del hogar. Sin embargo, según se declaró, se le dificulta permanecer mucho tiempo de pie y, por ende, se ve obligado a declinar de oportunidades laborales.

Debe destacarse que si bien el ad quem precisó que conforme la historia laboral del esposo de la accionante, este se encontraba afiliado al sistema de seguridad social en calidad de cotizante, lo cierto es que según el Registro Único de Afiliación al Sistema, este se encuentra afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud como beneficiario y la accionante como cotizante.

Por otro lado, en lo concerniente al principio de inmediatez, es pertinente resaltar que la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección efectiva, actual y expedita frente a la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se funde la pretensión y la presentación de la demanda, debe haber transcurrido un lapso razonable.

En relación con ello, cuando por una actuación o acto administrativo se afecten derechos prestacionales, según se ha determinado por esta Corporación, el requisito de inmediatez se hace más flexible, dado que se trata de “una prestación periódica de carácter imprescriptible”¹⁹ que compromete de manera directa el mínimo vital de una persona. Por consiguiente, las solicitudes relacionadas con su “reconocimiento guardan constante actualidad y se pueden efectuar en cualquier tiempo”²⁰ .

En el caso objeto de revisión, la Resolución GNR 106654, por medio de la cual se revocó la pensión de vejez de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta se expidió el 15 abril de 2016 y la acción de tutela fue presentada el 5 de mayo de 2016. Debido a que entre la ocurrencia de la situación fáctica que motiva la tutela y su presentación transcurrió un lapso razonable, se determina cumplido este requisito.

5. Breve referencia al derecho a la buena fe como fundamento de las expectativas legítimas

y del respeto por el acto propio

El principio de la buena fe se regula en el artículo 86 Superior y exige que “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”. Se define como “el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”²¹. A la luz de este derecho, se desarrollan dos postulados jurídicos: la confianza legítima y el respeto por el acto propio.

La confianza legítima se erige en virtud de actuaciones administrativas que generan la convicción de estabilidad de situaciones jurídicas concretas y expectativas favorables por parte de los ciudadanos. Esta situación, no puede modificarse intempestivamente. Para cambiarla se requiere surtir el debido procedimiento administrativo y otorgar al afectado un lapso transitorio para que se adecue al nuevo escenario jurídico.

En materia de seguridad social, las actuaciones de las administradoras de pensiones generan expectativas legítimas sobre el acceso a derechos pensionales o prestacionales. Teniendo en cuenta que el reconocimiento de los derechos del sistema de seguridad social está ligado a la dignidad humana, la obligación de respetar la confianza legítima en este escenario cobra relevancia.

El respeto por el acto propio, por su parte, se comprende como un parámetro de conducta que obliga a actuar de forma coherente²². En virtud de este no resulta admisible una manifestación objetivamente contradictoria a actos previos, ni siquiera si la actuación es lícita. Conforme la Sentencia T-295 de 1999, esta teoría “tiene origen en el brocardo *venire contra pactum proprium nellí conceditur* y su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada”.

En este sentido, esta Corporación en la Sentencia T-599 de 2007, al compilar los requisitos jurisprudenciales que hacen exigible el principio de respeto al acto propio, precisó que: (i) en primer lugar, es necesario que haya sido proferido un acto en virtud del cual fuese creada

una situación concreta que genere un sentimiento de confianza en un sujeto. Tal expectativa ha de consistir en que la persona pueda considerar de manera razonable que es el titular de una posición jurídica definida; (ii) en segundo término, es preciso que la decisión, sobre la cual reposa la confianza legítima, haya sido objeto de modificación de manera súbita y unilateral y, finalmente, (iii) es necesario que exista identidad de los sujetos entre los cuales prosperó la situación concreta y que se modifique el objeto de la aludida situación, el cual es, precisamente, el contenido que ha sido objeto de alteración.

En este plano, la confianza del titular no se genera “por la convicción de la apariencia de legalidad”²³, “sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable.”²⁴. Lo contrario afecta, además de la buena fe, la seguridad jurídica. Situación que en materia laboral y prestacional, podría repercutir en la vulneración de la dignidad humana y la irrenunciabilidad de los derechos laborales²⁵.

Bajo estos considerandos, deben protegerse las decisiones una vez tomadas por la administración, consolidadas en una situación particular y concreta en favor de otro. Las decisiones de la administración en firme se conciben como un derecho adquirido y una situación jurídica que no debe modificarse sin autorización del titular. En este sentido, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-075 de 2008 manifestó:

“[E]l respeto al acto propio comprende una limitación del ejercicio de las potestades consistente en la fidelidad de las autoridades a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismas, cuando afectan a particulares y sin seguir el debido proceso para ello, más aún cuando el acto posterior esté fundado en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos²⁶.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en su jurisprudencia²⁷ ha expresado que la autoridad pública o el particular que ejerza funciones públicas, no puede de manera unilateral revocar o inaplicar actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del titular”.

Así las cosas, las administradoras de pensiones deben desplegar actuaciones y tomar decisiones bajo los parámetros que impone el principio de la buena fe. En consecuencia, deben ser respetuosas de las expectativas legítimas producidas, así como de sus actos

propios consolidados. En cualquiera de los dos casos, esto es, cuando se tiene una mera expectativa de acceder a un derecho o cuando este se ha consolidado, las administradoras únicamente pueden realizar modificaciones después de ejecutados los procedimientos determinados por ley. Estas consideraciones se asumen con rigor tratándose del sistema de seguridad social pues están comprometidos derechos prestacionales y, con ello, el mínimo vital y la dignidad humana.

Por lo tanto, cuando la administración, mediante una actuación administrativa, consigna en una historia laboral determinada información se genera una expectativa legítima para acceder a un derecho pensional. Y, cuando esta, a través de un acto administrativo reconozca un derecho pensional se consolida un derecho adquirido. En el evento en que deba modificarse la historia laboral expedida o un acto administrativo de reconocimiento pensional, se exige al fondo de pensiones sumo respeto por el debido procedimiento administrativo, habida cuenta que ello puede repercutir en el acceso a derechos pensionales.

6. La historia laboral, el deber de custodia de las administradoras pensionales y la carga de la prueba para su modificación

La historia laboral es un documento expedido por las administradoras de pensiones en el cual se reportan las cotizaciones realizadas por los afiliados al Sistema de Seguridad Social en su trayecto laboral. Contiene información detallada sobre el empleador (o el registro del aporte como trabajador independiente), el periodo laborado, el salario, el monto cotizado, la fecha de pago de cotización y el número de semanas aportadas²⁸, entre otros.

La historia laboral “se acompasa con la doble faceta del derecho a la información, que, por un lado, es un derecho en sí mismo; y por otro, constituye un instrumento para el ejercicio de otros derechos”²⁹. Esto, por cuanto contiene información privada que versa sobre la vida laboral de los aportantes y, a la vez, debido a que los reportes consignados permiten el acceso a derechos pensionales y prestacionales.

Las administradoras de pensiones tienen la obligación de custodiar la información consignada, velar por su certeza y exactitud³⁰, de tal manera que sea precisa, clara, detallada, comprensible y oportuna. En consecuencia, las imprecisiones presentadas son su responsabilidad. En virtud de ello, la Ley 100 de 1993, por medio del artículo 53, facultó a las

administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida para “a. verificar la exactitud de las cotizaciones y aportes (...); b. adelantar las investigaciones que estimen convenientes para verificar la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones no declarados; c. citar o requerir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al régimen, o a terceros, para que rindan informes”³¹.

La historia laboral se erige, por ende, como un documento cuya responsabilidad reposa en cabeza de las administradoras de pensiones, las cuales deben velar para que la información consignada sea fidedigna, por ende, están facultadas por ley para realizar las correspondientes verificaciones, actividad que idóneamente se debe realizar antes de consignar la información. Lo contrario podría impactar sobre el reconocimiento de una prestación y la imposición de cargas infundadas al tesoro público.

De haberse registrado información errónea por no realizar las verificaciones previas y, como consecuencia de ello, reportar información imprecisa, deberá surtir el procedimiento administrativo correspondiente para la corrección. Función que debe desarrollarse con riguroso cuidado, pues se puede comprometer no solo el derecho de información, sino el acceso a una prestación, garantía no pocas veces ligada a la satisfacción del mínimo vital.

De cualquier forma, la negligencia en la cual se incurra en la construcción, guarda y vigilancia de las historias laborales y los inconvenientes que puedan presentar los documentos y sus contenidos, es responsabilidad de las administradoras³². “Una interpretación diferente dejaría desprovisto de contenido el deber de las aseguradoras y los derechos de los titulares de la información”³³. Frente a este particular, por medio de la Sentencia T-855 de 2012, reiterada en la Sentencia T-463 de 2016 se señaló que:

“Al ser las entidades administradoras de pensiones las llamadas a la conservación, guarda y custodia de los documentos contentivos de la información correspondiente a la vinculación del afiliado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, no les es dable trasladarle al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones, es decir, de la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de dicha información”. (Negrilla fuera del texto).

La importancia de los reportes que se registren en la historia laboral es tal que, conforme se determinó por esta Corporación en el Auto 130 de 2014, “los periodos en mora de pago

[correspondientes al Fondo de Solidaridad Pensional] deben tomarse como aportados, sin perjuicio de su posterior recobro. En consecuencia, cuando en la historia laboral se registren cotizaciones cuyos pagos se encuentren en mora, no por ello deben dejar de registrarse en la historia laboral, y son periodos que deben tomarse como aportados para el reconocimiento de un derecho pensional o prestacional³⁴”.

Ahora bien, al expedirse una historia laboral se genera una expectativa legítima para el cotizante, consistente en el acceso al reconocimiento pensional, expectativa llamada a producir efectos jurídicos, que debe respetarse y, a la luz de la buena fe, las modificaciones que se pretenda realizar deben adelantarse con sujeción al procedimiento administrativo de rigor.

Cuando, con fundamento en una historia laboral, se ha reconocido un derecho a una persona, como es una pensión o una prestación económica, se genera un derecho adquirido. Modificar esa decisión exige sumo cuidado por parte de la administración.

7. Revocatoria de actos administrativos mediante los cuales se han reconocido derechos pensionales

De acuerdo con el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos deben ser revocados por las autoridades que los expedieron o por sus superiores jerárquicos o funcionales: “1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

Debe tenerse en cuenta que los actos administrativos son de contenido general o particular. Los primeros son aquellos que producen efectos impersonales y abstractos, mientras, los segundos, de carácter individual. Los actos administrativos particulares generan situaciones jurídicas concretas, por ende, al expedirse se consolidan derechos adquiridos, los cuales deben respetarse en aras de salvaguardar la buena fe, en consecuencia, en principio, son inmutables e irrevocables. Esta premisa se acompasa con el respeto por la seguridad jurídica, al no permitir la modificación intempestiva de una situación definida y el respeto por el debido proceso, en la medida en que el ciudadano tiene certeza de que la decisión no se modificará sin que se surta el procedimiento determinado por ley³⁵.

Excepcionalmente, cuando la administración deba revocar el correspondiente acto administrativo particular, al considerar que no se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, existen dos opciones, la primera, que solicite el consentimiento del beneficiario y este acceda a la revocatoria, en este caso, el consentimiento deberá ser “previo, expreso y escrito”³⁶. La segunda opción se presenta cuando el ciudadano no está de acuerdo, evento en el cual la administración deberá demandar su propio acto ante las instancias judiciales en ejercicio del medio de control de nulidad³⁷.

Este último proceso debe agotarse incluso si se considera que el acto administrativo tuvo lugar valiéndose de medios ilegales o fraudulentos. Sin embargo, en este evento la administración se encuentra facultada para demandar sin la obligación de agotar el requisito prejudicial de conciliación, igualmente, puede solicitar la suspensión provisional. Cabe destacar que la obligación de la administración de demandar los actos administrativos, a pesar de considerarse ilegales, se estipuló de manera específica en el actual código, a través del cual se pretendió actualizar los postulados legales a los constitucionales. Anteriormente, en vigencia del Decreto 01 de 1984, un acto administrativo ostensiblemente ilegal podía dejarse sin efectos sin acudir al proceso contencioso.

No obstante, subsiste una excepción a la regla general. La Ley 797 de 2003, “[p]or la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993”. En el artículo 19 de esta norma se determina el deber de la administración de revocar los actos administrativos que hayan reconocido derechos pensionales o prestacionales cuando esté probado, tras agotar el correspondiente procedimiento administrativo, que el derecho fue obtenido, en términos de la Sentencia C-835 de 2003, de forma ilegal o ilícita. En todo caso, esta excepción si bien se mantiene vigente, debe entenderse a la luz del actual desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial.

Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de derechos pensionales la posibilidad de revocar los actos administrativos que los han reconocido exige riguroso cuidado. Son garantías de linaje constitucional que propenden por el respaldo de quien ha perdido la posibilidad de acceder a una fuente económica propia que permita satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes. En consecuencia, la revocatoria resulta potencialmente lesiva del mínimo vital, la vida y la dignidad humana. Así, por encima de las disposiciones legales que regulen la materia deben primar los lineamientos constitucionales,

que, para este caso, comprenden no solo la buena fe, la seguridad jurídica y el debido proceso, sino también la dignidad humana del pensionado.

Ahora bien, de acuerdo con la norma en comento, cuando existan serios indicios sobre un reconocimiento prestacional, los cuales sean reales, objetivos, trascendentes y verificables³⁸, las administradoras tienen el deber de adelantar una verificación oficiosa sobre (i) el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y (ii) la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para el reconocimiento y pago de las pensiones o prestaciones.

El procedimiento que se adelante está sujeto al artículo 29 Superior y, en consecuencia, se deberá notificar su iniciación, acatar los principios de necesidad de la prueba, publicidad y contradicción con estricta observancia de los términos preclusivos previstos por el ordenamiento para que el funcionario competente adelante y resuelva cada una de las etapas procesales³⁹.

La carga de la prueba para demostrar la ilegalidad le corresponde a la administración. Esta debe allegar los medios de convicción suficientes para acreditar la irregularidad del acto que se cuestiona, debido al principio de la buena fe y la presunción de inocencia que recae en el pensionado al ser la parte débil de la relación⁴⁰. No obstante, cuando la administración allegue los suficientes medios de convicción que demuestren la ilegalidad del acto administrativo, el principio de la buena fe pasa a favor de esta en aras de “proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”⁴¹.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-455 de 2013 determinó que:

“le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona”⁴², de donde surge que la revocatoria directa del respectivo acto administrativo, sin el consentimiento del titular, procede siempre que la irregularidad del acto provenga de quien, mediante conducta tipificada como delito, se haya hecho acreedor de la pensión o prestación económica, lo que debe ser demostrado por la administración para desvirtuar de ese modo la presunción de inocencia, poner a su favor la presunción de buena fe y romper la confianza legítima en la que se apoya el principio de

legalidad del acto administrativo”.

Debe advertirse que basta con la tipificación acorde con la ley penal “aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad”⁴³, “hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado” ⁴⁴, entre otros. Al final, la decisión deberá ser congruente con el procedimiento y el material probatorio, el cual deberá evidenciar pruebas que permitan una motivación real, objetiva y trascendente.

Cuando finalizado el procedimiento quede demostrado que el ciudadano incurrió en conductas punibles a fin de acceder a la prestación la administración debe revocar directamente el acto administrativo. Sin embargo, cuando no quede demostrado el fraude en que se fundamentó el reconocimiento pensional y la administración insista en la procedencia de la revocatoria, esta debe acudir a las instancias judiciales.

“la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

[...]

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.

Norma que se encuentra en consonancia con el artículo 2º del Decreto Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo, según la cual:

“La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: [...]

4. <Numeral modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades

administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.

5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad [...].

8. Caso Concreto

Según se logró constatar, a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta le fue reconocida su pensión de vejez mediante la Resolución GNR 154074, el 26 de mayo de 2015, por un monto equivalente a un salario mínimo. Esto, considerando que de acuerdo con la información consignada en la historia laboral: (i) la accionante era beneficiaria del régimen de transición al tener 37 años de edad cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993 y contar con más de 750 semanas cotizadas antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005; y que (ii) para la fecha del reconocimiento prestacional, tenía 58 años de edad y 1136 semanas cotizadas al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, por ende, cumplía con los requisitos exigidos por el Decreto 758 de 1990 para ser beneficiaria de la pensión de vejez.

Posteriormente, Colpensiones alegó la existencia de un presunto hallazgo en la historia laboral con base en la cual se había reconocido la prestación económica, documento expedido por esa misma entidad. Al respecto esta última indicó que se habían relacionado 234 semanas como cotizadas, sin que en los archivos de la entidad existieran los correspondientes recibos de pago. Tales semanas fueron cotizadas, en su momento, al Instituto de Seguros Sociales en el periodo comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994, registradas con número patronal 01006401377, propio de la “SOC DE COPROP DEL ED DIONE”. Estas semanas no se encuentran registradas en los actos administrativos previos al reconocimiento, mediante los cuales se había negado el derecho prestacional⁴⁵.

En atención a ello, se dio lugar a la Investigación Administrativa Especial No. 344-15. Actuación que le fue notificada a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta el 14 de enero de 2016. En el oficio se le informó sobre el inicio de la investigación adelantada en su contra, y la motivación de la misma, se le requirió para presentar sus argumentos y elementos probatorios que permitieran esclarecer la situación.

La accionante le informó a Colpensiones que no le fue posible conseguir los recibos o facturas que permitieran corroborar el pago de las cotizaciones registradas en su historia laboral y advirtió que son documentos que datan de hace más de 20 años. Puso en conocimiento que, para la época, las cotizaciones fueron realizadas al Instituto de Seguros Sociales por colaboración de su esposo, Luis Guillermo Ortega Téllez, quien la afilió al Sistema de Seguridad Social. Los ingresos de este dependían de su trabajo consistente en el mantenimiento y reparación de citófonos, en consecuencia, tampoco tiene constancia de una relación laboral o de carné de afiliación. La afiliación se realizó mediante un tercero quien los asesoró para la afiliación, sin embargo, no fue posible contactarlo.

Se destaca que esta información fue manifestada de forma consistente en la respuesta brindada a Colpensiones, la acción de tutela objeto de revisión, así como la declaración juramentada presentada ante notario por parte de la accionante. Además, fue corroborada por su esposo, Luis Guillermo Ortega Téllez, también mediante declaración juramentada ante notario.

La investigación se dio por terminada a través del Auto 196, del 19 de febrero de 2016. Se precisó que conforme con los estudios adelantados, a través del usuario dmrojasm, el 10 de noviembre de 2014, se realizó una corrección en la historia laboral, sin que haya mediado una solicitud previa de la accionante o una orden expedida por un órgano de control, es decir, sin justificación, ni soporte. La modificación consistió, principalmente, en el registro de 234 semanas cotizadas, en el periodo comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de octubre de 1994, así como en las correspondientes modificaciones de ingreso, retiro y cambio de salario. Este registro se realizó sin la existencia de los soportes de pago que acreditaran las cotizaciones. En consecuencia, se indicó que las mencionadas semanas no podían hacer parte de la historia laboral y no debían tenerse en cuenta para el reconocimiento pensional.

Inconforme con esta situación, la accionante, el 5 de mayo de 2016, acudió a la acción de tutela solicitando la suspensión de la Resolución GNR 106654, el 15 de abril de 2016, la reactivación del pago de su mesada pensional y su afiliación al sistema de salud.

Con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, conforme con las pruebas allegadas por Colpensiones en el trámite de contestación, esta entidad expidió la Resolución

GNR 137970, del 10 de mayo de 2016, acto administrativo por medio del cual ordenó a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta el reintegro de \$7.867.515, correspondiente a las mesadas pensionales pagadas entre el 1º de junio de 2015 y el 30 de marzo de 2016.

Debe tenerse en cuenta que, según lo estudiado en la parte considerativa de esta providencia, Colpensiones, en su condición de administradora de pensiones, tiene la obligación de custodiar la información consignada en sus bases de datos, velar por su certeza y exactitud⁴⁶, de tal manera que la información sea precisa, clara, detallada, comprensible y oportuna. En consecuencia, está llamada a la “conservación, guarda y custodia de los documentos contentivos de la información correspondiente a la vinculación del afiliado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, no le es dable trasladarle al interesado las consecuencias negativas del deficiente cumplimiento de dichas obligaciones, es decir, de la pérdida, deterioro, desorganización o no sistematización de dicha información”⁴⁷.

A pesar de lo anterior, Colpensiones solicitó a la demandante que allegara recibos o facturas de cotizaciones realizadas hace más de 20 años y, debido a que esta no pudo aportar esos documentos, consideró probada la irregularidad de las cotizaciones, procedió a revocar su derecho pensional y, además de ello, le impuso la obligación de reintegrar la suma de más de 7 millones de pesos, a una persona a quien le fue reconocido una pensión con monto equivalente a un salario mínimo y que ahora no cuenta con un ingreso económico propio.

Esos aportes datan de los periodos de mayo y junio de 1990, febrero de 1992 y enero y octubre de 1994, y fueron reportados en planillas expedidas por el Instituto de Seguros Sociales, las cuales constan en los documentos que aportó Colpensiones al expediente. Aunado a ello, no puede pasarse por alto que la accionante ratificó, mediante declaración juramentada presentada ante notario, que sí se realizaron las cotizaciones sobre las cuales existe la supuesta inconsistencia, y que fueron realizadas por colaboración de su esposo, persona que confirmó esa situación también mediante declaración juramentada presentada ante notario.

La ausencia de las constancias de las cotizaciones pudo haberse producido por el extravío de los soportes de pago de parte de esa entidad, porque al momento de registrarse las cotizaciones no fueron aportados los recibos de pago y, a pesar de ello, se registraron debido a la negligencia de la administradora o, incluso, pudo presentarse por mora, caso en el cual

debe tenerse en cuenta que cuando en la historia laboral se registran cotizaciones cuyos pagos se encuentren en mora, no por ello deben dejar de registrarse en la historia laboral, y son periodos que deben tomarse como aportados para el reconocimiento de un derecho pensional o prestacional⁴⁸.

Ahora, cuando con base en una historia laboral, se expide un acto administrativo reconociendo la pensión de vejez de una persona, se consolida un derecho de contenido particular y concreto. En el evento en que la administración tenga una sospecha fundada sobre una situación irregular en el reconocimiento pensional, está facultada para adelantar la correspondiente investigación administrativa.

La investigación administrativa adelantada contra la señora Lucila Estela Verdecía Acosta arrojó como resultado que las correcciones, presuntamente irregulares, realizadas en la historia laboral, se ejecutaron a través del usuario dmrojas, perteneciente a la misma entidad. De ahí que una vez Colpensiones consideró probado el hallazgo de la historia laboral de la accionante, sin consentimiento previo de esta, expidió la Resolución GNR 106654 del 15 de abril de 2016, dejando sin efecto la Resolución GNR 154074, del 26 de mayo de 2015, acto administrativo por medio del cual se reconoció la pensión de vejez.

Hasta aquí, podría afirmarse que se encuentra vulnerado el derecho al debido proceso y, como consecuencia de ello, el principio de la buena fe de la accionante, puesto que se dejó de lado su derecho adquirido en virtud de la seguridad jurídica generada a partir de un acto administrativo ejecutoriado de reconocimiento pensional. Sin embargo, el juez constitucional, no puede desconocer que persisten dudas razonables en el caso bajo estudio.

La primera tiene que ver con la causa por la cual el esposo de Lucila Estela Verdecía Acosta no realizó las cotizaciones, sobre las cuales existe duda, esto es, 234 semanas cotizadas entre 1992 y 1994, a nombre suyo, sino en favor de esta última; la segunda, consiste en el motivo por el cual la accionante no reclamó con anterioridad la ausencia del registro de estas semanas, las cuales daban lugar al reconocimiento pensional; y, la tercera, consiste en la justificación por la cual en las historias laborales previas a las que se tuvo en cuenta en la Resolución GNR 154074 del 26 de mayo de 2015, mediante la cual se reconoció la pensión, no se registraron estas semanas, a pesar de que existe registro de estas en las plantillas expedidas por el Instituto de Seguros Sociales.

La existencia de una duda en este tipo de situaciones, de acuerdo con el principio de la buena fe y la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, debe resolverse en favor de la parte débil de la relación. Sin embargo, no puede desconocerse que en esta oportunidad existen cuestionamientos razonables sobre el reconocimiento pensional y que se encuentran en juego los recursos públicos. La buena fe se presume de la administración cuando se trata de salvaguardar el patrimonio del Estado, en este caso destinado a cubrir los derechos pensionales de un conjunto de personas beneficiarias del sistema de seguridad social, muchos de ellos, en condición de vejez o en estado de discapacidad, por ende, sujetos de especial protección constitucional.

En atención a lo anterior, si bien se considera necesario amparar los derechos de la accionante, por el potencial riesgo de vulneración de su mínimo vital, seguridad social y debido proceso, esta orden será de carácter transitorio y estará supeditada a que la accionante demande el acto administrativo mediante el cual se revocó su pensión de vejez dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia. Esto, a fin de que el juez ordinario, en ejercicio de sus competencias y herramientas procesales, adopte una solución definitiva en torno al presente conflicto.

En todo caso, se destaca, es el juez ordinario y no el contencioso administrativo el competente para conocer el asunto. En virtud del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual “la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer (...) de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: [...] 4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”.

Esto, en consonancia con el artículo 2º del Decreto Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo, según el cual “la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de (...) las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras”, y de “la ejecución de obligaciones emanadas

de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad”.

En atención a ello, teniendo en cuenta que la accionante no se desempeñó como funcionaria pública ni tampoco como particular en ejercicio de funciones públicas, sino que su vida laboral se ha ligado al sector privado y ha realizado sus cotizaciones como trabajadora independiente, es el juez ordinario laboral el competente para dirimir el asunto.

Ahora bien, la suspensión que se ordenará, recaerá tanto sobre la Resolución GNR 106654, del 15 de abril de 2016, como sobre los actos administrativos expedidos con fundamento en esta, pues carecerían de la motivación jurídica necesaria. Ejemplo de ello, es la Resolución GNR 137970 del 10 de mayo de 2016, por medio del cual se ordenó a la señora Lucila Estela Verdecía Acosta el reintegro de \$7.867.515, correspondiente a las mesadas pensionales pagadas.

En consecuencia, se ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), suspender los efectos la Resolución GNR 106654, del 15 de abril de 2016 y los actos administrativos expedidos con fundamento en esta, en especial, la Resolución GNR 137970 del 10 de mayo de 2016. Por ende, se ordenará el restablecimiento del pago de dicha prestación reconocida a través de la Resolución GNR 154074, el 26 de mayo de 2015, el cual debe efectuarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia.

Esta premisa de suspensión se condiciona a que la demandante presente la demanda ordinaria laboral dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia y el juez competente dirima el asunto. En caso de que la accionante no presente la demanda, cesarán los efectos de la suspensión ordenada.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR de manera transitoria los derechos fundamentales al mínimo vital, a la

seguridad social y al debido proceso de la señora Lucila Estela Verdecía Acosta y, en consecuencia, se REVOCAR el fallo proferido, dentro del expediente T-5.748.723, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el 11 de julio de 2016, mediante el cual se confirmó la sentencia dictada por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, el 6 de mayo de 2016, a través de la cual declaró improcedente la demanda.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), SUSPENDER los efectos la RESOLUCIÓN GNR 106654, del 15 de abril de 2016 y los actos administrativos expedidos con fundamento en esta, en especial, la RESOLUCIÓN GNR 137970 del 10 de mayo de 2016. Por ende, ORDENAR el restablecimiento del pago de dicha prestación reconocida a través de la Resolución GNR 154074, el 26 de mayo de 2015, el cual debe efectuarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia.

La orden de suspensión se condiciona a que la demandante presente la demanda ordinaria laboral dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia y el juez competente dirima el asunto. En caso de que la accionante no presente la demanda, cesarán los efectos del amparo concedido.

TERCERO.- LÍBRENSSE por la Secretaría General de esta Corporación, en cada uno de los procesos, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Antes de resolverse el recurso de apelación, la accionante solicitó la corrección de su historia laboral, mediante escrito presentado el 29 de julio de 2014, lo cual se resolvió favorablemente el 29 de agosto de 2014. Las modificaciones versaron sobre aportes realizados en julio de 1999 por la accionante, como trabajadora independiente, y en febrero y marzo de 2014, mediante la Corporación Club el Nogal.

2 Por medio de esta resolución se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la demandante para el reconocimiento del retroactivo pensional.

3 La respuesta se radicó 4 días después del término otorgado para contestar.

4 Como se indicará más adelante, se adjuntan planillas de aportes, expedidas por el Instituto de Seguros Sociales, correspondiente al registro de aportes del mes de junio de 1989, enero, junio, julio, mayo de 1990 y junio de 1990, febrero de 1992, enero y octubre de 1994.

5 Declaración Extraprocesal No. 3311 de 2016.

6 Declaración Extraprocesal No. 3312 de 2016.

7 T-583 de 2006, “Esto significa que no es recurso dentro de otro proceso judicial.”

8 Al respecto, revisar entre otras, las sentencias T-661 de 2007, T-556 de 2010 y T-404 de 2010.

9 Consultar, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-575 de 2015.

10 Sentencia T-572 de 1992.

11 En este sentido, por medio de la Sentencia T-889 de 2013, se determinó lo siguiente “Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa” a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela”.

12 El Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que “La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

13 Sentencia T-803 de 2002.

14 Sentencia T-384 de 1998 y T-206 de 2004. Al respecto, también ver la Sentencia T- 796 de 2006, conforme con la cual: “Para la corrección de ciertos actos de la administración que vulneran derechos fundamentales, no siempre es preciso que los afectados acudan a la vía del juez contencioso, pues en ocasiones es pertinente la intervención del juez de tutela, para que mediante el trámite sumario de esta acción cese la vulneración, como ocurre por ejemplo, cuando la administración no motiva un acto teniendo la obligación de hacerlo. [...] [N]o parece idóneo que los administrados se vean obligados a soportar el proceso dispendioso de la vía contenciosa para obtener la protección de sus derechos fundamentales. Es en este evento que el factor de temporalidad cobra especial relevancia, pues obligar al ciudadano a poner en movimiento el andamiaje judicial y tener que esperar varios años no resulta razonable cuando lo que se debate no es una cuestión de fondo”.

16 T-206 de 2011.

17 T-1040 de 2008.

18 T-619 de 1995, reiterada en la Sentencia T-194 de 2016.

19 T-774 de 2015.

20 Ibidem.

21 C-131 de 2004. La Corte estudió el artículo 51 de la ley 769 de 2002, en la cual se ordenaba la revisión técnico mecánica, que fue acusada de desconocer el principio de la buena fe, y por tanto se entró a analizar el tema, concluyendo que la norma no desconocía el principio de confianza legítima.

22 T-295 de 1999.

23 T-083 de 2003.

24 T-698 de 2010.

25 T-295 de 1999: “La Corte Constitucional, tratándose de tutelas contra autoridad pública, ha defendido la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo y ha considerado que hay violación de derechos fundamentales cuando ocurre revocatorias directas, sin autorización de quien haya adquirido el derecho. Cuando la tutela, como en el presente caso, no es (dentro de la estructura de la acción de tutela) propiamente contra autoridad pública, entonces, con igual razón hay que proteger las determinaciones ya tomadas, que han constituido un derecho adquirido para el beneficiado y que no pueden ser modificadas sin la autorización del favorecido porque se ha consolidado en él una situación jurídica concreta, que al ser variada afecta la buena fe y la seguridad jurídica; de ahí que viene al caso esta teoría del respeto al acto propio, con su proyección en la definición de asuntos laborales y prestacionales, máxime cuando las determinaciones sobre el trabajo, en democracia, no pueden ser dictadas por una sola de las partes: el empleador, ya que si ello ocurriera se afectaría el principio de la buena fe y aún los derechos a la dignidad e irrenunciabilidad (artículo 53 C.P)”.

26 T-475 de 1992.

27 Ver sentencias T-347 de 1994, T-437 de 1994 y T-276 de 2000.

28 Por medio de la reciente Sentencia T-463 de 2016, se especificó en cuanto al concepto de la historia laboral que: “es un documento emitido por las administradoras de pensiones –sean públicas o privadas- que se nutre a partir de la información sobre los aportes a pensiones de cada trabajador. En ella se relaciona el tiempo laborado, el empleador –si lo tiene- y el monto cotizado. También se consignan datos específicos sobre el salario, la fecha de pago de la

cotización, los días reportados e igualmente se pueden hacer anotaciones sobre cada uno de los períodos de aportes.”

29 T-463 de 2016.

30 T-463 de 2016.

31 Ello en concordancia con la Ley 1581 de 2012, en cuyo artículo 17 se determina, entre las obligaciones de los responsables del tratamiento de datos, “[c]onservar la información bajo las condiciones de seguridad necesarias para impedir su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento”, “[g]arantizar que la información que se suministre [...] sea veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible” y “[r]ectificar la información cuando sea incorrecta”.

32 T-463 de 2016.

33 T-463 de 2016.

34 Al respecto, ver la Sentencia T-079 de 2016.

35 T-344 de 2010.

36 Ley 1437 de 2011, artículo 97.

37 T-246 de 1996: “La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”.

38 T-599 de 2014.

39 C-835 de 2003: “Así, si la administración encuentra indicios serios que la conduzcan a considerar que se reconoció indebidamente la pensión o la prestación, deberá adelantar el correspondiente procedimiento administrativo³⁹, sin que se pueda suspender los efectos del reconocimiento pensional” [Negrilla fuera del texto].

40 C-672 de 2001.

41 C-672 de 2001.

42 C-835 de 2003.

43 C-835 de 2003.

44 C-835 de 2003.

45 Resolución GNR 8660, del 26 de noviembre de 2012, GNR 351372, del 11 de diciembre de 2013 y VPB 20493, del 11 de noviembre de 2014.

46 T-463 de 2016.

47 T-855 de 2012.

48 T-079 de 2016.