

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION- Alcance

La autoridad competente no debe suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa. Así, el acto administrativo que, con fundamento en el citado artículo 19, llegue a declarar la revocatoria directa de una prestación pensional, tendrá que sustentarse en una ritualidad sin vicios, con sujeción a las reglas generales que guían el procedimiento administrativo común y principal que se establece en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE- Configuración

Hace notar la Corte, que estrictamente hablando no se está ante un hecho superado, pues pese a que efectivamente se encuentran satisfechas todas las pretensiones de la accionante, ello ocurrió después de una actuación administrativa en la que fue posible despejar los interrogantes que habían dado lugar a la suspensión en el pago de las mesadas pensionales. De este modo, la tutela se desenvuelve en un escenario de hecho sobreviniente en el cual la actuación conjunta de accionante y accionada permitió superar la afectación de derechos fundamentales alegada, sin necesidad de una orden del juez constitucional.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-Se reanudó pago de mesada pensional

Referencia: Expediente: T-7.738.256.

Asunto:

Acción de tutela interpuesta por Clara Amanda Angarita Castro, mediante apoderada judicial, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social¹, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados dentro del trámite de tutela de la referencia².

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. La demandante³ afirmó que hace más de cuarenta años percibe el pago de las mesadas correspondientes a una sustitución pensional que la Caja Nacional de Previsión⁴ le reconoció, con ocasión del fallecimiento de su madre. Sin embargo, indicó que a partir de mayo de 2019 dejó de percibir el ingreso mensual de dicha prestación, pues se suspendió la consignación de las mesadas en su cuenta de ahorros.

1.2. El 26 de junio de 2019, el Consorcio FOPEP⁵ informó a la peticionaria que desde mayo las mesadas se encontraban “en un código especial por instrucción de (...) la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP”⁶. Por esta razón, advirtió la necesidad de que, urgentemente, la peticionaria se contactara con dicha entidad y enviara, entre otros datos, el nombre y el número de cédula de ciudadanía de la causante, es decir la progenitora de la actora.

1.3. Luego de que la tutelante, a través de su apoderada judicial, entablara contacto con la UGPP, dicha entidad, en oficio calendado el 24 de agosto de 2019, le exigió que, para resolver la solicitud de reanudación del pago de las mesadas, allegara la “Resolución 2390 de 1980, mediante la cual se reconoció pensión de sobreviviente”⁷.

2. Solicitud de amparo constitucional

Mediante acción de tutela interpuesta el 11 de septiembre de 2019, la peticionaria solicitó que se reanude el pago de las mesadas pensionales sin tener que aportar aquella resolución, pues adujo que después de más de cuarenta años no podía recordar en qué lugar pudo haber guardado ese documento, máxime cuando en ese momento carecía de casi todas sus facultades psicomotoras.

3. Contestación de las entidades accionadas

3.1. La UGPP manifestó que, de acuerdo con las transferencias documentales efectuadas por CAJANAL, en el expediente administrativo no obra la resolución a través de la cual se reconoció la sustitución pensional, ni una prueba que vincule a la accionante y a la causante, quien, según afirmó la entidad, se llamaba Rosa Alicia Castro Guevara y estaba identificada con la cédula de ciudadanía número 20021966, que a su vez fue cancelada por muerte en el año 2012. Por este motivo, la UGPP afirmó que aparentemente la causante estaba viva cuando se efectuó la supuesta sustitución pensional alegada por la actora y, en consecuencia, adujo que procedió a suspender los efectos de una resolución que estimó inexistente.

3.2. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó la desvinculación del proceso de tutela, pues adujo que su función no es responder por los trámites de pago de mesadas que presentan los afiliados y pensionados individualmente, dado que ello hace parte de la competencia de la UGPP. Además, advirtió que tampoco le corresponde atender el pago de pensiones de otras entidades o secciones del presupuesto, como la UGPP, y que, en esa medida, no es responsable de la prestación solicitada.

4. Decisiones de instancia

4.1. En sentencia del 25 de septiembre de 2019, el Juzgado Quinto de Familia de Bogotá negó el amparo, pues advirtió que no podía existir una sustitución pensional con anterioridad al 2012, ya que fue hasta ese año que la cédula de ciudadanía de Rosa Alicia Castro Guevara, quien era la beneficiaria de la pensión supuestamente sustituida, se canceló por muerte. En esa medida, consideró que las actuaciones de la UGPP no vulneraron algún derecho fundamental de la demandante y, por el contrario, se ajustaron a la normatividad aplicable.

Sin perjuicio de lo anterior, también adujo que la actora no agotó ningún trámite ante la jurisdicción competente, a pesar de que hay otros medios de defensa judicial para aportar las pruebas que se consideren pertinentes con el fin de hacer valer el derecho pensional que, según la accionante, le asiste como beneficiaria de la causante.

4.2. Luego, mediante sentencia del 12 de noviembre de 2019, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá reiteró los argumentos del a quo y, en consecuencia, confirmó el fallo de primera instancia.

5. Actuaciones en sede de revisión

Durante el trámite que se surte en esta corporación, la apoderada judicial de la tutelante informó que el 20 de febrero de 2020 la UGPP reanudó los pagos a la señora Clara Amanda Angarita Castro y que generó los pagos que le habían sido suspendidos desde el mes de mayo de 2019.

Asimismo, adjuntó las pruebas que aportó a la UGPP para aclarar la inconsistencia advertida por la entidad, con el fin de que se levantara la suspensión del pago de las mesadas. Según dicha información, el inconveniente se originó debido a que aparentemente hubo una confusión relacionada con la identidad de la madre de la actora. En concreto, de los documentos allegados se desprende que la causante murió en el año 1968 y estaba identificada con la cédula de ciudadanía número 2000567, perteneciente a la señora Alicia Castro de Angarita.

Por lo anterior, el director del área de Servicio Integrados de Atención al Ciudadano de la UGPP, mediante una comunicación dirigida a la apoderada judicial de la accionante en febrero de 2020, informó que el área de nómina levantó el control que tenía por falta de documentos y que todo regresa a su normalidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política⁸.

2. Procedencia de la acción de amparo

2.1. Estima la Sala que, en este caso, a partir de los elementos obrantes en el expediente, se impone la necesidad de establecer, de manera preliminar, si procede un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado por la accionante, como quiera que, por hechos

sobrevinientes, han desaparecido los supuestos que la llevaron a interponer la tutela y se ha visto satisfecha su pretensión. En la medida en que la acción de tutela se orienta a la protección inmediata de los derechos fundamentales en los eventos en los que se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos que señale la ley, y tiene por finalidad obtener del juez constitucional una orden de protección, la misma resulta improcedente cuando la acción u omisión que supuestamente atenta contra los derechos fundamentales ya no sea existente o a la supuesta afectación hubiere desaparecido, y en consecuencia el amparo carezca de objeto⁹.

2.2. En esta materia la Corte ha sostenido que cuando hechos sobrevinientes a la instauración de la acción de tutela alteran de manera significativa el supuesto fáctico sobre el que se estructuró el reclamo constitucional, al punto que desaparece todo o parte principal de su fundamento empírico, decae la necesidad de protección actual e inmediata que subyace a la esencia del amparo¹⁰.

2.3. En ese contexto esta Corporación se ha referido a la carencia actual de objeto¹¹, fenómeno que, de acuerdo con la jurisprudencia, se materializa en las hipótesis de daño consumado, de hecho superado, o de cualquier otra circunstancia sobreviniente “que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”¹².

2.4. Así, ha señalado la Corte que el daño consumado se presenta “cuando antes de proferido el fallo la situación que originó la interposición del recurso de amparo llegó a sus últimas consecuencias, impidiendo que el juez dé una orden encaminada a evitar la consolidación de la vulneración de derechos fundamentales”¹³. En otras palabras, esta hipótesis implica que el acto impugnado se hubiese consumado en forma que no sea posible restablecer al tutelante en el goce del derecho invocado. Por otro lado, el hecho superado se produce “cuando la pretensión es satisfecha antes de que el fallo de tutela sea proferido, con

lo cual, se torna inocuo impartir alguna orden encaminada a superar una situación [impugnada cuyos efectos hubieren cesado].”¹⁴. Esto ocurre si lo que se buscaba lograr a través del amparo es resuelto favorablemente por la parte accionada antes de la sentencia. Finalmente, la jurisprudencia también se ha referido a otras situaciones sobrevinientes, distintas de las anteriores, para englobar, de manera abierta, aquellos casos en los que, entre la interposición de la acción y el momento del fallo, cambian las condiciones fácticas que dieron origen al proceso constitucional, bien sea porque, entre otras razones, el accionante asumió una carga que no le correspondía, o perdió interés en el resultado del proceso o las pretensiones son imposibles de llevar a cabo¹⁵.

2.5. Con base en lo expuesto y los antecedentes consignados en esta providencia, la Sala observa que en el sub judice hay una carencia actual de objeto, pues la interrupción del pago de las mesadas pensionales que se reprochó en la solicitud de amparo ya cesó, en la medida en que, tal y como el director del área de Servicio Integrados de Atención al Ciudadano de la UGPP comunicó a la apoderada judicial de la accionante, el área de nómina de la entidad levantó el control que tenía por falta de documentos, motivo por el cual, según informó la misma abogada en sede de revisión, el 20 de febrero de 2020 la entidad accionada reanudó los pagos a la señora Clara Amanda Angarita Castro y generó los pagos que le habían sido suspendidos desde el mes de mayo de 2019.

2.6. Hace notar la Corte, sin embargo, que estrictamente hablando no se está ante un hecho superado, pues pese a que efectivamente se encuentran satisfechas todas las pretensiones de la accionante, ello ocurrió después de una actuación administrativa en la que fue posible despejar los interrogantes que habían dado lugar a la suspensión en el pago de las mesadas pensionales, actuación en la cual la accionante se vio forzada a asumir una carga que, al menos, no debió afrontar en las condiciones de afectación de sus derechos, como en efecto ocurrió. De este modo, la tutela se desenvuelve en un escenario de hecho sobreviniente en el cual la actuación conjunta de accionante y accionada permitió superar la afectación de derechos fundamentales alegada, sin necesidad de una orden del juez constitucional.

2.7. En consecuencia, de acuerdo con los hechos sobrevinientes a la acción de tutela, el

reclamo de la actora perdió el sustento fáctico sobre el cual se estructuró el reclamo constitucional, al punto que desapareció la parte principal de su fundamento empírico y, en esa medida, decayó la necesidad de protección actual e inmediata que subyace a la esencia del mecanismo de amparo, ya que se torna inocuo impartir alguna orden dirigida a superar una eventual actuación vulneradora de derechos fundamentales que ya no es actual, pues, como se explicó, la actuación impugnada cesó.

2.8. Con todo, advierte la Corte que, según se desprende del expediente, la acción de tutela se interpuso debido a una actuación de la accionada que efectivamente comportaba una afectación de los derechos de la accionante y que solo se superó por circunstancias sobrevinientes, situación por la cual se estima necesario hacer un pronunciamiento adicional orientado a prevenir escenarios similares de afectación de derechos.

De esta manera, a partir del hecho de que se asume en este caso la existencia de resolución en la que se había otorgado la sustitución pensional en cuestión, esta Sala estima conveniente recordar, con el ánimo de evitar discusiones futuras análogos, que cuando existen motivos en razón de los cuales se pueda suponer que una pensión a cargo del tesoro público fue reconocida indebidamente, la entidad competente debe verificar a) el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y b) la legalidad de los documentos que soportaron su reconocimiento, para que, si comprueba la falsedad de dicha documentación o el incumplimiento de aquellas exigencias, revoque directamente el acto administrativo, aun sin el consentimiento del particular, conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley 797 de 2003¹⁶, pero respetando las garantías propias del debido proceso.

Así, esa facultad no implica que, según lo explicó esta Corte en las sentencias C-835 de 2003¹⁷ y SU-182 de 2019¹⁸, la administración pueda omitir la observancia de, entre otros, los siguientes principios y criterios:

(i) La autoridad competente no debe suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa. Así, el acto administrativo que, con fundamento en el citado artículo 19, llegue a declarar la revocatoria directa de una prestación pensional, tendrá que sustentarse en una ritualidad sin vicios, con sujeción a las reglas generales que guían el procedimiento administrativo común y principal que se establece en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse.

(ii) En el procedimiento administrativo de revocatoria previsto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, la carga de la prueba recae sobre la administración, a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cobija al pensionado, salvo que se trate de una “censura fundada”¹⁹ de la autoridad, caso en el cual la carga de la prueba se traslada al afiliado.

(iii) Mientras se adelanta aquel procedimiento, y se profiere el acto administrativo que eventualmente llegue a declarar la revocatoria directa, “se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad”²⁰.

2.9. Así las cosas, la Sala revocará las sentencias de instancia, y en su lugar declarará la carencia actual de objeto sin perjuicio de la consideración expuesta en el numeral 2.8 supra.

III. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. – REVOCAR las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas el 25 de septiembre de 2019 por el Juzgado Quinto de Familia de Bogotá y el 12 de noviembre del mismo año por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, respectivamente. En su lugar, DECLARAR la existencia de una carencia actual de objeto frente a la solicitud de amparo presentada por la accionante, sin perjuicio de la consideración expuesta en el numeral 2.8 supra.

Segundo. – LIBRAR, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de que la autoridad judicial de primera instancia notifique la sentencia de esta Corte a las partes.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 En adelante, UGPP.

2 Mediante auto del 16 de diciembre de 2019, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce seleccionó el expediente que, de acuerdo con el sorteo realizado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, se repartió al magistrado ponente.

3 La señora Angarita Castro nació el 15 de julio de 1945, vive en un hogar geriátrico y, según el certificado que la directora de esa institución expidió, ingresó a dicho lugar en enero de 1999, en situación de discapacidad y “con antecedentes de: poliomielitis, hipertensión, gastritis crónica antral, artrosis, retraso mental leve, C.A uterino [y] hemipléjica” (folio 2 del cuaderno 1).

4 En adelante, CAJANAL.

5 Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

6 Folio 10 del cuaderno 1.

7 Folio 6 del cuaderno 1.

8 Artículo 86. “(...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...)” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)”

9 Sentencias T-114 y T-788 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

10 Cfr. Sentencia T-788 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

11 En la sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera, la Corte Constitucional sistematizó la jurisprudencia en torno a este fenómeno.

12 Sentencia SU-225 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

13 T-114 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

14 Ibídem. De igual forma, bajo la hipótesis del hecho superado “la Corte ha procedido a prevenir al demandado sobre la obligación de proteger el derecho en una próxima oportunidad, de conformidad a lo establecido en el Artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, y a declarar la carencia actual de objeto, absteniéndose de impartir orden alguna. No obstante, según lo dispuesto en el Artículo 26 del mencionado Decreto, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado ha resultado incumplida o tardía” (sentencia T-788 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

15 Cfr. Sentencias T-060 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo y SU-522 de 2019, M.P.

Diana Fajardo Rivera.

16 Artículo 19. “REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes”.

17 M.P. Jaime Araújo Rentería.

18 M.P. Diana Fajardo Rivera.

19 Frente a este punto, en la sentencia de unificación citada se explicó que, por ejemplo, cuando la administradora de pensiones presenta una justificación bien razonada, esto es, que se soporta en medios probatorios que advierten razonablemente sobre una inconsistencia o una irregularidad, le corresponde al afiliado desvirtuar tal hecho. Por ello, según esta Corte, en términos similares el Consejo de Estado ha sostenido que, frente a una “censura fundada” de la administración, la carga de la prueba se traslada al afiliado, quien podrá hacer uso de los distintos medios probatorios a su alcance. // Para dilucidar aún más este concepto, la Sala Plena citó el siguiente apartado de una providencia de dicha corporación: // “En su defensa el demandante se limitó a hacer apreciaciones generales sobre la presunción de buena fe sin desvirtuar el cargo que le hizo la demandada, el cual fue reiterativo en señalar que nunca prestó servicios al Municipio. En este aspecto confunde el demandante la carga de la prueba, pues en este caso, frente a una censura fundada de la administración, le correspondía desvirtuar tal acusación, demostrando por los diversos medios probatorios que efectivamente fue empleado del citado Municipio, en las fechas que dice haber desempeñado los diferentes empleos a que hace alusión en su demanda”. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Ana Margarita Olaya Forero Sentencia del 16 de julio de

2002. Radicación número: 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (IJ 029).

20 Sentencia C-835 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.