

Sentencia T-687/16

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Consagración constitucional

El derecho al debido proceso administrativo: (i) es de rango constitucional; (ii) se aplica a todas las etapas y procedimientos de la administración; (iii) involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iv) debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo.

REVOCATORIA DIRECTA-Definición

Según lo define la ley 1437 de 2011, la revocatoria directa es una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la administración como los administrados para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que: (i) estén en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley, (ii) no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él, o (iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Así las cosas, es un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan surgir en el ejercicio de la administración pública.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE PENSION O PRESTACION ECONOMICA-Garantía del debido proceso administrativo

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION-Artículo 19 de la Ley 797/03 permite revocar directamente pero solo ante evidencia de fraude

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION-Casos en que la administración puede revocar su propio acto sin consentimiento expreso del titular

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION-
Procede cuando se ha obtenido de manera ilegal

Referencia: Expediente T-5694740

Acción de tutela instaurada por Ángel Gustavo Muñoz Galvis contra la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- con vinculación oficiosa de Fieltec Ltda y Royal Carnations Ltda

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, de fechas treinta y uno (31) de mayo y veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016), respectivamente, dentro del proceso de tutela iniciado por Ángel Gustavo Muñoz Galvis contra la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante COLPENSIONES, con vinculación oficiosa de FIELTEC LTDA y ROYAL CARNATIONS LTDA.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante auto del treinta (30) de agosto de dos mil dieciséis (2016), proferido por la Sala de Selección Número Ocho[1].

I. ANTECEDENTES

La Administradora Colombiana de Pensiones le reconoció a Ángel Gustavo Muñoz Galvis una pensión de vejez. No obstante, luego se la revocó sin su consentimiento por considerar que la misma había sido concedida de manera ilegal, como consecuencia de una adulteración de la historia laboral realizada de manera injustificada y sin soportes por parte de una funcionaria de la entidad accionada.

El actor considera que con su proceder, Colpensiones le violó sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y a su protección como persona de la tercera edad.

1. Hechos

1.1. Ángel Gustavo Muñoz Galvis, de setenta y seis (76) años de edad[2], interpuso acción de tutela contra Colpensiones, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social, vida digna, mínimo vital y derechos de las personas de la tercera edad[3].

1.2. Señaló que después de haber laborado durante toda su vida para diferentes empresas, el día diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014), acudió a Colpensiones a consultar el estado de sus cotizaciones. Allí se le informó que a la fecha cumplía con los requisitos para acceder a su pensión de vejez, y le fue entregado un reporte de su historia laboral unificada, que certificó 1.476 semanas de cotización[4]. Al día siguiente, radicó ante la entidad la solicitud de reconocimiento y pago de su prestación[5].

1.3. Mediante Resolución GNR 434423 del 20 de diciembre de dos mil catorce (2014)[6], Colpensiones le reconoció el pago de su pensión de vejez[7] bajo el régimen de transición, por valor de seiscientos dieciséis mil (\$616.000) pesos, efectiva a partir del primero (1°) de enero de dos mil quince (2015). No obstante, el día veinticuatro (24) de noviembre de ese mismo año, mediante oficio BZ2014_7767600-3189649[8], la entidad le notificó al señor Muñoz Galvis la apertura de la Investigación administrativa Especial N° 258-15, iniciada de manera oficiosa con el fin de verificar los soportes que sirvieron de fundamento para la expedición del acto administrativo de reconocimiento de la prestación.

En esta comunicación, informó la administradora de pensiones que pese a no existir solicitud de corrección de historia laboral por parte del beneficiario, el día veintiuno (21) de

julio de dos mil catorce (2014) se realizó una corrección presuntamente irregular, consistente en ampliar las semanas de cotización existentes con los empleadores Fieltec Ltda. y Royal Carnations Ltda. En esa comunicación, se le concedió al accionante un término de quince (15) días hábiles para pronunciarse sobre los hechos relatados.

1.4. En respuesta, el señor Ángel Gustavo Muñoz, presentó escrito radicado en la administradora de pensiones el día dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), en el cual expresó sus argumentos, así:

(i) Indicó que la solicitud de reconocimiento de la pensión la radicó únicamente cuando la misma entidad le certificó que contaba con los requisitos para tal fin, como consta en el “Reporte de semanas cotizadas en pensiones” entregado por Colpensiones, de fecha diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014)[9].

(ii) Consideró excesivo que se le traslade al usuario la carga de la prueba de la constatación de sus aportes a pensiones pues ello era una obligación legal de sus empleadores[10].

(iii) Afirmó que en los periodos de la historia laboral que presuntamente aparecen sin soporte, trabajó como jornalero en labores de agricultura y ganadería en fincas de municipios de Cundinamarca, creyendo de buena fe, que sus patrones efectuaban los aportes a pensión, como era su deber.

(iv) Agregó que nunca conoció el nombre de las empresas que lo empleaban, pues su contacto directo era con los “capataces” de cada hacienda, quienes no le entregaron soportes documentales de su vinculación laboral.

(v) Señaló que gracias al reporte de semanas cotizadas suministrado por Colpensiones, conoció que trabajó para las empresas FIELTEC LTDA y ROYAL CARNATIONS LTDA, y que mediante consulta en la Cámara de Comercio estableció que tienen cancelada su matrícula mercantil desde los años 2010 y 1986, respectivamente. Por ello no se explica cómo estas empresas pudieron solicitar una corrección de su historia laboral el veintiuno (21) de julio de dos mil catorce (2014), si para esa fecha ya no existían.

1.5. La investigación administrativa especial concluyó el quince (15) de marzo de dos mil

dieciséis (2016), con la expedición de la Resolución GNR 78224 mediante la cual Colpensiones revocó, de forma directa y sin consentimiento del beneficiario, la Resolución GNR 434423[11], que había reconocido la pensión de vejez al señor Muñoz Galvis. Contra esa decisión no procedía recurso alguno[12]. Como sustento de su decisión adujo:

“De acuerdo con el acervo probatorio es necesario acotar, que sin existir una solicitud de corrección de historia laboral por parte del señor ÁNGEL GUSTAVO MUÑOZ GALVIS, la trabajadora de la Gerencia Nacional de Operaciones identificada con el usuario “jmtorresp” efectuó correcciones injustificadas en la historia laboral tradicional del señor MUÑOZ GALVIS el día 21 de julio de 2014 entre las 20:24 y las 20:32, es decir, antes de la radicación de la solicitud para el reconocimiento de una prestación económica, consistente en ampliar en la historia laboral tradicional el periodo de cotización con el patronal N° 01002402196, que corresponde a FIELTEC LTDA modificando la fecha de retiro a 30 de diciembre de 1971 (fecha real 03 de marzo de 1967) y con el patronal N° 01030101261 que corresponde a ROYAL CARNATIONS LTDA modificando la fecha de retiro a 23 de mayo de 1983 (fecha real el 31 de mayo de 1973). Lo descrito anteriormente no existía en la historia laboral del señor MUÑOZ GALVIS, tal como se evidencia en los registros del 11 al 33 del log de auditoría del aplicativo de historia laboral tradicional, adjudicándole sin explicación alguna un total de 773 semanas (...) las cuales fueron incluidas en la pensión o prestación económica que fue reconocida mediante el acto administrativo GNR N° 434423 del 20 de diciembre de 2014, fueron efectuadas sin justificación ni soporte, por lo tanto dichas semanas no pueden hacer parte de la historia laboral del señor ÁNGEL GUSTAVO MUÑOZ GALVIS, ni deben ser tenidas en cuenta para el beneficio de una prestación económica. (...) las cuales concluyeron en la verificación irrefutable de que la pensión de vejez fue reconocida al señor MUÑOZ GALVIS ANGEL GUSTAVO con base en información adulterada de su historia laboral. (...) Que de conformidad con las nuevas pruebas aportadas se concluye que el reconocimiento de la pensión de vejez a favor del señor MUÑOZ GALVIS ANGEL GUSTAVO se realizó bajo una situación ilegal, con fundamento en información adulterada incluida de forma fraudulenta en las bases de datos misionales de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES. (...) Que el asegurado reporta en su historia laboral 719 semanas efectivamente cotizadas para pensión de vejez, no cumpliendo el mínimo de tiempo exigido por la ley[13]”.

Sobre el fundamento legal de la anterior decisión, Colpensiones consideró que: “se cumplen

los presupuestos exigidos por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011 para revocar el acto administrativo sin consentimiento del particular que se benefició de la irregularidad”[14]. Además, citó en su apoyo el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, sobre causales de revocación de los actos administrativos, y la sentencia C-835 de 2003[15], que estudió la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

1.6. El día veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Colpensiones expidió la Resolución GNR 149634, mediante la cual modificó la Resolución GNR 78224 del quince (15) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de manifestar que contra el acto de revocatoria de la pensión, procedían los recursos de reposición y en subsidio, apelación. En la misma decisión, ordenó el reintegro a la Nación de la totalidad de los recursos girados a favor del señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis a título de mesadas, retroactivos y aportes en salud, por un valor de once millones ochenta y nueve mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$11.089.265).

1.7. Contra el anterior acto administrativo, el señor Muñoz Galvis presentó recurso de reposición el día quince (15) de junio de dos mil dieciséis (2016)[16], que fue resuelto mediante Resolución N° GNR 216972 del veinticinco (25) de julio del mismo año, rechazándolo por extemporáneo[17].

1.8. Por los hechos expuestos, el actor solicitó al Juez constitucional que se “declare totalmente nula la resolución GNR 78224 del quince (15) de marzo de 2016 mediante la cual la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES revocó la resolución GNR 434423 donde se me había concedido la pensión, y en consecuencia, se me siga pagando la prestación económica que hasta este momento se ha reconocido en legal forma”[18].

2. Respuesta de las entidades demandadas

2.1. Colpensiones no intervino en el proceso, a pesar de haber sido debidamente notificada de la admisión de la demanda de tutela[19].

2.2. De manera oficiosa se vinculó como accionadas a las empresas FIELTEC LTDA y ROYAL CARNATIONS LTDA, por orden judicial de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta ciudad, en virtud de declaratoria de nulidad de todo lo actuado, por falta de vinculación de las mismas. Sin embargo, la Cámara de Comercio de Bogotá certificó que las

dos sociedades se encontraban en proceso de liquidación, de tal suerte que no pudieron ser vinculadas al trámite procesal.

3. Decisiones judiciales que se revisan

3.1. Sentencia de primera instancia

El treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016), la Jueza Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá negó la solicitud de amparo presentada por Ángel Gustavo Muñoz Galvis[20]. Primero, porque consideró que el demandante cuenta con otro medio de defensa judicial para debatir las pretensiones de orden legal que reclama. Segundo, porque a su juicio, el actor no acreditó encontrarse ante el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.

3.2. Impugnación.

En desacuerdo con la anterior decisión, el señor Muñoz Galvis, dentro del término establecido por la ley, la impugnó, solicitando revocar el fallo de primera instancia. Consideró que Colpensiones si vulneró sus derechos fundamentales, especialmente, su derecho al debido proceso. Lo anterior, porque en su criterio, la administración no debió revocar “de manera directa, arbitraria y abusiva”[21], un acto administrativo de carácter particular y concreto de reconocimiento de derechos, sino que debió acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa para debatir la legalidad de su propio acto. En apoyo de lo anterior, citó la sentencia C-835 de 2003[22], de esta Corporación, que examinó la constitucionalidad del artículo 19 de la ley 797 de dos mil tres (2003), de la cual destacó:

“(…) Tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses”.

Asimismo, argumentó que la Jueza de primera instancia no examinó a fondo su situación particular, pues considera que al ser un adulto mayor, enfermo, sin oportunidades laborales,

cuya única fuente de ingresos era su pensión, queda demostrado que se encuentra ante el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable, por la afectación del mínimo vital y vida digna de su núcleo familiar, conformado por él, su esposa de sesenta y cuatro (64) años de edad, quien también dependía económicamente de dicha prestación, una hija quien es madre soltera y su nieta de tres (3) años de edad.

Finalmente manifestó que Colpensiones no puede alegar a su favor su propia culpa para reclamar la devolución de las mesadas pensionales pagadas, según lo establece, en su criterio, el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y porque así lo definió la sentencia del primero (1º) de septiembre de dos mil catorce (2014) proferida por la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado[23].

3.3. Sentencia de segunda instancia

Impugnada la providencia, en segunda instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia del veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016)[24], la confirmó. Esta última reconoció que pese a que existen procedimientos para debatir la controversia planteada ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, se cumplen a cabalidad los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la procedibilidad de la tutela, porque ésta fue instaurada para requerir la revocatoria de un acto administrativo de reconocimiento pensional de un sujeto de especial protección constitucional, dada su avanzada edad.

Respecto al análisis de fondo de la acción, decidió negar el amparo deprecado al concluir que en el expediente se encuentra acreditado, que la actuación administrativa desplegada por la entidad accionada previa a la revocatoria de la prestación, no fue arbitraria ni caprichosa, sino que se desarrolló con el lleno de los requisitos de ley y bajo la premisa de la protección al principio de la sostenibilidad financiera y vigilancia de los recursos públicos. Y dado que la irregularidad presentada en la modificación de la historia laboral del señor Muñoz Galvis no tuvo soporte real, consideró que no era necesario que la administración solicitara el consentimiento del beneficiario para revocar la pensión que aquel disfrutaba.

4. Pruebas

4.1. Con la acción de tutela, el actor aportó los siguientes documentos:

4.1.1. Copia de la Resolución GNR 434423 del 20 de diciembre de 2014[25] y notificación de la misma[26], mediante la cual Colpensiones le reconoció el pago de la pensión de vejez al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis.

4.1.2. Copia del Oficio BZ2014_7767600-3189649, del 24 de noviembre de 2015, por medio de la cual la entidad le notificó al actor la apertura de la Investigación administrativa Especial N° 258-15[27].

4.1.3. Copia del Memorial de fecha 16 de diciembre de 2015, mediante el cual el accionante presentó sus argumentos a Colpensiones, frente a la investigación administrativa N° 258-15[28].

4.1.4. Copia de la Resolución GNR 78224 del 15 de marzo de 2016 y acta de notificación de la misma al interesado[29], por medio de la cual Colpensiones revocó la Resolución GNR 434423, que había reconocido la pensión de vejez al señor Muñoz Galvis[30].

4.1.5. Copia del formato de solicitud de prestaciones económicas, en el que consta la petición del accionante a Colpensiones, para el reconocimiento y pago de su pensión de vejez[31].

4.1.7. Copia del extracto de cuenta de ahorros del banco GNB Sudameris, a nombre del señor Ángel Gustavo Muñoz, en el que consta una consignación por valor de quinientos sesenta y siete mil veintiocho pesos (\$567.028) que según informa el actor, corresponde al pago de su pensión del mes de noviembre de 2015.

4.2. Con posterioridad al trámite de la impugnación, el accionante remitió un memorial a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá[33], a través del cual recordó, que por tratarse de una acción constitucional que busca la protección de sus derechos fundamentales vulnerados, y no de un proceso judicial, no es viable examinar en esa instancia si aquel tiene o no derecho a su pensión de vejez, sino únicamente analizar si existió o no una vulneración a sus derechos. Adjuntó en su apoyo, copia de la sentencia STC 001-2014 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, de fecha treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014).

5. Documentos allegados en sede de revisión

5.1. Encontrándose el expediente en el trámite de revisión, mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el veinte (20) de octubre de dos mil dieciséis (2016), el accionante remitió nuevo memorial mediante el cual relató algunas consideraciones sobre su situación actual[34]:

5.1.1. Refirió encontrarse en una situación muy difícil, pues al no contar con su pensión, único sustento de su núcleo familiar, ha debido recurrir a préstamos de particulares para solventar los gastos mínimos de su hogar, conformado por él, su esposa de sesenta y cuatro (64) años de edad que no trabaja ni tiene ingreso alguno, su hija, quien es madre soltera, y su nieta de tres (03) años de edad.

5.1.2. Relató que presenta una discapacidad visual, porque hace treinta y cuatro (34) años perdió la visión de su ojo izquierdo, y está perdiendo la visión de su ojo derecho debido a una miopía degenerativa que padece y porque el lente intraocular que le habían implantado hace doce (12) años se corrió, razón por la cual va a ser intervenido quirúrgicamente en próximos días. En prueba de esta afirmación aportó documentos médicos expedidos por el grupo oftalmológico HORUS y Aliansalud EPS, en los que consta que el actor ha sido atendido por el diagnóstico de “Coroidosis miópica severa, Pseudofaquia, Pthisis buibi ojo izquierdo, miopía degenerativa OD único, blefaritis, membrana epirretiniana Ojo Derecho” y que tiene pendiente la práctica de una cirugía de “implantación de lente intraocular secundario SOD, extracción de cuerpo extraño del segmento posterior del ojo SOD, vitrectomía vía posterior con inserción de silicón o gases, lente fijación escleral”[35]. Agregó que su esposa está en tratamiento por un posible diagnóstico de glaucoma, pero es ella quien se encarga de guiarlo en todo momento, y del cuidado de su nieta para que su hija pueda trabajar.

5.1.3. Añadió que una vez la accionada le revocó su pensión, buscó ayuda en sus antiguos empleadores, quienes lo acogieron y le permiten realizar esporádicamente turnos de celaduría, por los cuales percibe \$48.556 diarios. Sin embargo, por el deterioro de su salud visual, no ha podido volver a trabajar.

5.1.4. Finalmente, expresó: “soy una persona humilde, estudié hasta tercero de primaria, no conozco de leyes, fui jornalero en la época que empezó el seguro social, un capataz nos pagaba y nos decía que todo estaba bajo la ley. Sé que trabaje del año 1967 en adelante en

Santuario (Chocontá - Cundinamarca) en haciendas de ganado ordeñando, arreglando caminos, sembrando papa, arreglando cercas, después de casi 7 años de llevar allí me trasladé a otra finca cercana haciendo lo mismo, luego me enviaban de una finca a otra ejerciendo las mismas labores, me cansé de esa situación y luego llegué a otra finca en Mesitas del Colegio (...). Nunca supe si esas fincas donde trabajé estaban adscritas a una empresa, nunca me entregaron recibos de pago ni carnet, me vine a enterar del nombre de estas empresas (Fialtec- Royal Carnation(sic)) cuando vi mi historia laboral.” Y más adelante concluyó: “Mi vida, nuestra vida se ha derrumbado anímica y físicamente, ya que al carecer de un ingreso seguro como el de mi pensión hasta las necesidades más básicas entran en discusión”.

5.1.5. Con ese escrito, aportó los siguientes documentos:

- a) Copia de los certificados expedidos por el Grupo Oftalmológico HORUS, sobre atenciones médicas prestadas al actor, así:
 - (i) Copia de los formatos de informe de consulta de fechas diecinueve (19) de septiembre de dos mil trece (2013) y cinco (05) de febrero de dos mil catorce (2014), en el cual consta que el actor ha sido atendido por el diagnóstico de “Coroidosis miópica severa, Pseudofaquia, Pthisis buibi ojo izquierdo, miopía degenerativa OD único, blefaritis, membrana epirretiniana Ojo Derecho”[36].
 - (ii) Copia de la orden de prescripción de insumo no POS de fecha diecisiete (17) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), mediante el cual se le ordenó un “Lente intraocular fijación escleral PMMA (unidad)”.
 - (iii) Copia del formato de Solicitud de servicios diagnósticos, de fecha diecisiete (17) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), que ordenó exámenes de cuadro hemático, creatinina, glicemia, electrocardiograma.
- b) Copia del formato de pre-aprobación de servicios médicos de Aliansalud EPS, mediante el cual tramitó la aprobación de los siguientes procedimientos ambulatorios quirúrgicos al accionante: “implantación de lente intraocular secundario SOD, extracción de cuerpo extraño del segmento posterior del ojo SOD, vitrectomía vía posterior con inserción de silicón o gases, lente fijación escleral”[37].

c) Copia del formato de aprobación de servicio quirúrgico expedido por el grupo oftalmológico HORUS en el que consta que se programó la cirugía denominada “Vitrectomía posterior + inserción de fluido o gases OD” al señor Ángel Gustavo Muñoz, para el día trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016)[38].

d) Copia de la Resolución GNR 149634 de fecha veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016) y acta de notificación de la misma al interesado, mediante la cual Colpensiones modificó la Resolución GNR 78224 del quince (15) de marzo de dos mil dieciséis (2016), en el sentido de manifestar que contra el acto de revocatoria de la pensión de vejez del accionante, procedían los recursos de reposición y en subsidio, apelación. Este acto administrativo ordenó además, el reintegro a la Nación de la totalidad de los recursos girados al actor a título de mesadas, retroactivos y aportes en salud por un valor de once millones ochenta y nueve mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$11.089.265)[39].

e) Copia del derecho de petición suscrito por el señor Muñoz Galvis, radicado ante Colpensiones el día quince (15) de junio de dos mil dieciséis (2016), mediante el cual solicitó: copia del expediente administrativo que condujo al acto de revocatoria de pensión, además, peticionó información sobre el nexo causal existente entre la ausencia de soportes de sus semanas de cotización y la corrección de su historia laboral, que permita concluir la existencia de una conducta fraudulenta[40].

f) Copia de la Resolución GNR 216972 del veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016), y acta de notificación de la misma, mediante la cual Colpensiones negó al actor por extemporáneo, el recurso de reposición y negó la solicitud de “suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución GNR 78224”[41].

g) Copia del recibo de pago del servicio público de energía eléctrica de la empresa Codensa, en el cual consta que el accionante pertenece al estrato socioeconómico nivel dos (2)[42].

5.2. El día veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), la entidad accionada radicó ante la Secretaría General de esta Corporación, un memorial suscrito por la Gerente Nacional de Doctrina (A) de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, mediante el cual intervino en el presente trámite de Revisión, en ejercicio de “una medida de defensa jurídica constitucional con el fin de optimizar el proceso de

seguimiento y aplicación del precedente judicial constitucional”. Después de relatar los hechos y pretensiones del presente amparo tutelar, reiteró que la acción de tutela instaurada para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez debatida es improcedente, por cuanto el actor cuenta con otro medio de defensa judicial, esto es, un proceso ante la jurisdicción ordinaria para debatir la legalidad de sus requerimientos. Asimismo, señaló que el accionante no demostró encontrarse en una situación de perjuicio irremediable que habilite el ejercicio de la acción como mecanismo transitorio.

Consideró que estaba habilitada para revocar de manera inmediata y sin consentimiento del beneficiario, la pensión de vejez concedida previamente al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis por cuanto ella había sido obtenida a través de maniobras fraudulentas. Argumentó que la investigación administrativa surtida por la entidad, evidenció la existencia de una inclusión irregular y adulteración de información en la base de datos misionales de Colpensiones, que terminó beneficiando al afiliado. Por estos motivos, solicitó que la acción fuera declarada improcedente o en su defecto, que se denegara el amparo constitucional[43].

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela referido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. La Administradora Colombiana de Pensiones le reconoció a Ángel Gustavo Muñoz Galvis una pensión de vejez. No obstante, luego se la revocó sin su consentimiento por considerar que la misma había sido concedida como consecuencia de una adulteración de la historia laboral del afiliado realizada de manera injustificada y sin soportes por una funcionaria de la entidad accionada. El actor considera que con su proceder, Colpensiones le violó sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y los derechos de las personas de la tercera edad.

En los actos administrativos expedidos por la entidad accionada, Colpensiones argumentó que estaba habilitada para revocar la pensión de vejez concedida previamente al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis, de manera directa y sin su consentimiento, a la luz del artículo 19 de la Ley 797 de 2003[44], porque ella había sido obtenida a través de maniobras fraudulentas, verificadas a través de una investigación administrativa interna surtida por la entidad, que contó con la participación del pensionado, y que evidenció la existencia de una adulteración de información en la base de datos misionales de la entidad.

2.2. Con fundamento en los hechos descritos corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿Viola una entidad administradora de pensiones (Colpensiones) los derechos fundamentales de un adulto mayor (Ángel Gustavo Muñoz Galvis), al revocar su pensión de vejez unilateralmente, por considerar que la misma fue concedida de manera ilegal, mediante la adulteración de su historia laboral efectuada por una funcionaria de la entidad accionada?

2.3. Para dar solución a esta interrogante, la Sala Primera de Revisión procederá a realizar un análisis de la jurisprudencia constitucional y normatividad aplicable sobre: (i) La procedencia excepcional de la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de protección; (ii) el derecho fundamental al debido proceso administrativo; (iii) El debido proceso en la revocatoria directa de actos administrativos particulares y concretos que reconocen pensiones; para así, proceder a (iv) la solución del caso en concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de protección. Principio de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia[45]

En esta ocasión se evidencia que el caso concreto no presenta mayores dificultades frente a la observancia de la mayoría de las exigencias para la procedencia de la acción de tutela. Examinado el asunto bajo estudio de cara a los requisitos previstos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, encuentra la Sala que el requerimiento relacionado con la legitimación por activa se encuentra acreditado, ya que el accionante es una persona natural y es el titular de la presunta vulneración de derechos. En cuanto a la legitimación por pasiva, la acción se interpone contra la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), que presuntamente está desconociendo los derechos al mínimo vital, a la vida digna, al debido proceso y a la seguridad social del actor. Por tratarse de una entidad

que hace parte del Sistema General de Pensiones, como Empresa Industrial y Comercial del Estado, encuentra la Sala que se cumple con este requisito, pues se trata de una autoridad pública, para efectos de lo previsto en los artículos 86 y 115 del texto Superior. Finalmente, en lo que respecta a la inmediatez, se observa que el accionante instauró la acción de tutela el día cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), cuando habían transcurrido tan solo diecisiete (17) días desde el momento de la notificación de la revocatoria de su pensión de vejez. Por esta razón, a juicio de esta Sala de Revisión, se trata de un término razonable que no desvirtúa el carácter urgente e inminente del amparo (CP art. 86).

El análisis sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad se realizará con mayor detenimiento, al ser uno de los aspectos sobre el cual la autoridad judicial de primera instancia formuló sus reparos.

La acción de tutela, de naturaleza residual y subsidiaria, fue concebida como un mecanismo jurisdiccional excepcional[46], para procurar la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de ciertos particulares[47]. Es residual o subsidiaria porque no procede cuando existen otros recursos o medios de defensa judiciales para salvaguardar los derechos vulnerados, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[48]. Este mandato ha sido identificado por la jurisprudencia como el principio de subsidiariedad, cuyo propósito es el de preservar las competencias establecidas por la Constitución y las leyes a las diferentes autoridades, en consonancia con los principios de autonomía e independencia judicial que gobiernan un Estado Social de Derecho[49].

Esto es, que en concordancia con el artículo 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció dos excepciones al mandato general de improcedencia. La primera, señalada en el texto superior[50], refiere que la acción de tutela procederá también cuando, a pesar de la existencia de otros mecanismos judiciales, ésta se utilice como medio transitorio para evitar un perjuicio irremediable, porque aquellos no brindan una protección lo suficientemente expedita, dadas las circunstancias especiales del caso y la situación en la que se encuentra el individuo solicitante[51]. Y, la segunda, determina que la tutela resulta procedente cuando los otros mecanismos de defensa carecen de idoneidad o eficacia para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales conculcados[52].

Sobre la primera de las excepciones planteadas, en la Sentencia SU-961 de 1999[53], la Corte señaló que “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”[54].

La segunda posibilidad es que las acciones ordinarias no tengan la facultad de resolver la controversia de forma idónea y eficaz, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera definitiva, como mecanismo directo de protección de los derechos fundamentales[55].

Sin embargo, esta Corporación ha admitido la procedencia del amparo constitucional de manera excepcional, frente a situaciones en las que concurran las siguientes condiciones: “(i) que la negativa al reconocimiento de la prestación se origine en actos que en razón a su contradicción con preceptos superiores puedan, prima facie, desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre las actuaciones de la administración[57]; (ii) que esa negativa de reconocimiento de la prestación vulnere o amenace un derecho fundamental; y (iii) que la acción de tutela resulte indispensable para evitar la consumación de un perjuicio irremediable o para otorgar una respuesta integral frente al derecho comprometido”[58].

Sobre el tema, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que en los casos en los que la persona solicitante del derecho pensional es un sujeto de especial protección constitucional, las vías ordinarias se tornan ineficaces, porque los tiempos de espera a los cuales tienen que verse sometidos pueden agravar las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran[59].

En este sentido, lo primero que advierte la Sala, es que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional, toda vez que reviste la doble condición de adulto mayor y persona en situación de discapacidad visual[60]. Como resultado, todo análisis de

procedibilidad que se haga sobre la presente acción de tutela, debe ser menos estricto teniendo en cuenta que el accionante no puede soportar las cargas y los tiempos procesales característicos de los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad.

Lo anterior, por cuanto se acreditó que el señor Ángel Gustavo Muñoz, es una persona de setenta y seis (76) años de edad[61], con graves limitaciones en su visión, debido a la ausencia de la funcionalidad de su ojo izquierdo y la pérdida de la visión de su ojo derecho debido a una miopía degenerativa que padece, y las complicaciones que presentó el lente intraocular que previamente le habían implantado[62]. Debido a ese padecimiento, no ha podido volver a trabajar en los turnos de celaduría que esporádicamente realizaba. En conclusión, es una persona que no puede competir en el mercado laboral, no puede valerse por sí mismo y para realizar sus actividades cotidianas requiere de la guía y apoyo de su esposa, quien también es una persona adulta mayor que padece de glaucoma[63]. Además, el actor afirmó y la entidad accionada no lo desvirtuó, que es una persona que carece de los recursos necesarios para su mínima subsistencia, pues la pensión que devengó hasta el mes de marzo del año en curso, era la única fuente de ingresos para él y su núcleo familiar, conformado por su esposa, su hija, madre soltera y su nieta de tres (03) años de edad[64].

Por estas razones, la Sala concluye que se cumplen a cabalidad los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la procedencia de la presente acción, y por tanto, de manera excepcional puede esta Corporación entrar a examinar de fondo las pretensiones del accionante, pese a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial.

4. El derecho fundamental al debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”[65], en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado. Esto es, que en cualquiera de sus etapas, se debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional.

En las sentencias C-640 de 2002[66] T-103 de 2006[67] y T-465 de 2009[68] esta

Corporación señaló que el debido proceso administrativo se aplica a todos los procedimientos de la administración, desde su inicio hasta su culminación. Es también un derecho subjetivo para los administrados y debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también incluye los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y legalidad de sus actos.

Asimismo, en sentencia T-982 de 2004[69], la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, puntualizó que este derecho se convierte en una manifestación del principio de legalidad conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas así como las funciones que les corresponden, debe estar previamente señalada en la ley, antes de adoptar una determinada decisión. Lo anterior, se constituye en una regulación jurídica que limita previamente los poderes del Estado y establece las garantías mínimas de protección a los derechos de los administrados, para evitar que las actuaciones de la administración, reguladas por el Código Contencioso Administrativo, sean arbitrarias.

En resumen, se puede concluir que el derecho al debido proceso administrativo: (i) es de rango constitucional; (ii) se aplica a todas las etapas y procedimientos de la administración; (iii) involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iv) debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo.

5. El derecho al debido proceso en la revocatoria directa de actos administrativos particulares y concretos que reconocen pensiones. Reiteración de jurisprudencia y normatividad aplicable

Según lo define la ley 1437 de 2011[70], la revocatoria directa es una herramienta de la

que pueden hacer uso tanto la administración como los administrados para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que: (i) estén en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley[71], (ii) no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él[72], o (iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona[73]. Así las cosas, es un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan surgir en el ejercicio de la administración pública.

Sin embargo, tratándose de la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, el artículo 97[74] de la misma ley establece límites para que pueda llevarse a cabo. La disposición señala que, salvo las excepciones de ley, estos actos no pueden ser revocados sin el consentimiento previo, escrito, y expreso del titular. A falta de éste, la autoridad debe cuestionar su legalidad a través del respectivo medio de control, esto es, demandando su propio acto ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, cuando se trata de la revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen indebidamente pensiones y/o prestaciones económicas, la norma especial aplicable es el artículo 19[75] de la Ley 797 de 2003, por ser la modalidad especial de revocatoria directa de los actos administrativos de esta naturaleza, a través de los cuales se dispone el reconocimiento de una prestación económica.

Esta norma, faculta a los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social para que de manera oficiosa, (i) verifiquen el cumplimiento de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento de cierto derecho prestacional, entre ellos los de naturaleza pensional y, asimismo, para que (ii) comprueben la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte en la solicitud del reconocimiento prestacional, que induzcan en error a la entidad. Esta investigación se inicia, cuando quiera que la administración advierta la existencia de “motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica”[76]. En caso de constatar la ocurrencia de una de las dos hipótesis planteadas, está habilitado el funcionario para proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aún sin el consentimiento del particular[77] y para compulsar copias a las autoridades competentes (subrayas y negrilla fuera de texto).

Esta Corporación mediante sentencia C-835 de 2003[78], estudió la conformidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 con la Constitución y resolvió declarar la constitucionalidad condicionada de la norma, aclarando el alcance de la misma. Para este efecto, la Sala Plena explicó las circunstancias bajo las cuales resulta válida la revocatoria de un acto administrativo de carácter particular y concreto de reconocimiento pensional, sin el consentimiento del interesado, así:

(i) Cuando, además de verificarse la ocurrencia de una de las dos hipótesis estipuladas en la ley (ausencia de requisitos o reconocimiento mediante documentación falsa), se constate que la conducta descrita se adecúa a un comportamiento tipificado en la ley penal como delito. Así lo señaló la sentencia precitada:

“Sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”. (subrayas y negrillas fuera del texto).

Se aclaró en la sentencia, que no era necesario acreditar el cumplimiento de los demás elementos de la responsabilidad penal, esto es, la antijuridicidad y la culpabilidad, sino únicamente determinar que el comportamiento desplegado para obtener la pensión fuera típico, es decir, que estuviera tipificado en la ley penal como delito, al respecto se sostuvo:

“La Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal”[79].

(iii) Aclaró la sentencia que mientras se adelanta el procedimiento administrativo no es posible suspender el pago de la pensión.

(iv) Precisó la Sala que es la administración quien debe desvirtuar la presunción de inocencia del pensionado.

(v) Finalmente, se sostuvo que la revocatoria no procede si antes no se le ha respetado al beneficiario de la pensión, todas las garantías propias del debido proceso administrativo, descritas en el capítulo anterior y referidas de la siguiente manera en la sentencia de constitucionalidad:

“Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso”[83].

Esto es, que para proceder a la revocatoria directa o suspensión de los actos administrativos de reconocimiento pensional por parte de la administración, existen también unas garantías mínimas necesarias para salvaguardar los derechos de los administrados, relativas al pleno respeto del derecho fundamental al debido proceso de la persona afectada, dentro del procedimiento o investigación que se efectúe con anterioridad a la revocatoria. Ello encuentra su fundamento en el hecho de que el otorgamiento de una pensión no sólo involucra el reconocimiento de un derecho subjetivo ordinario contenido en la ampliación del patrimonio de un sujeto, sino además, guarda estrecha relación con la satisfacción y garantía de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación[84]. Por ello, el reconocimiento prestacional busca amparar la situación de la persona que carece de la capacidad laboral e ingresos requeridos, por edad, por invalidez o por la ausencia del responsable de su mantenimiento.

En síntesis, se tiene que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 puso a disposición de las instituciones de seguridad social, o de quienes tengan a su cargo el pago de prestaciones económicas, una causal especial de revocatoria directa de los actos administrativos a través de los cuales se reconoció indebidamente un derecho pensional o prestación económica, esto es, sin el lleno de los requisitos legales o mediante el uso de documentación falsa,

mediante una verificación administrativa oficiosa, que debe fundarse en motivos serios, objetivos y reales, que le permitan determinar a la administración que el derecho prestacional fue concedido de manera ilegal y revocar así su propio acto, en cumplimiento también del deber de protección de los bienes jurídicamente amparados, como es el caso del erario público (artículo 2º Superior); y los principios de la buena fe (artículo 83 Superior) y de la función administrativa (artículo 209 Superior).

La jurisprudencia constitucional también se ha ocupado de analizar en sede de tutela, la presunta vulneración de los derechos de los ciudadanos con ocasión de la revocatoria directa de actos administrativos de reconocimiento pensional.

En un primer momento, la Corte expidió la Sentencia T-347 de 1994[85], proferida en vigencia del artículo 73 del derogado Código Contencioso Administrativo[86], en la cual dejó claro que la administración se encontraba imposibilitada para revocar directa y unilateralmente los actos administrativos particulares que reconocían derechos, sin el consentimiento expreso de los titulares de estos. Únicamente eran revocables los actos de esa naturaleza fruto del silencio administrativo positivo. Esta misma posición era defendida por el Consejo de Estado en esa época. Con posterioridad, esta tesis fue reiterada en las sentencias T-456 de 1994[87], T-355 de 1995[88] y T-134 de 1996[89].

Sin embargo, a partir de la sentencia T-315 de 1996[90], esta Corporación distinguió entre aquellos actos que son producto del silencio administrativo positivo y los que son el resultado de medios ilegales, definiendo de manera más concisa los supuestos de la revocatoria directa del artículo 73 del C.C.A.

En la misma línea jurisprudencial se encuentran las sentencias T-376[91] y T-639 de 1996[92]. En esta última providencia, examinó la Sala Novena de Revisión la revocatoria directa de unas pensiones de invalidez obtenidas mediante documentación falsa, y sostuvo que cuando se trataba de actos administrativos obtenidos por medios ilegales, procedía la revocatoria directa, así no fueran producto del silencio administrativo positivo, postura que se reiteró en la sentencia T-336 de 1997[93]. Esta tesis, posteriormente fue acogida en las sentencias T-436 de 1998[94], T-720 de 1998[95], T-276 de 2000[96], T-445 de 2002[97] y T-450 de 2002[98]. En esta última se consideró además que los únicos actos de carácter particular susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del

titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo, excepto si se trata de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique un grave quebranto al orden jurídico[99].

Del anterior recuento jurisprudencial es posible concluir que desde el año mil novecientos noventa y seis (1996), algunas Salas de Revisión de esta Corporación han analizado en sus providencias los dos (2) supuestos presentados por el inciso segundo del artículo 73 del derogado Código Contencioso Administrativo, bajo los cuales resultaba válida la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, así: (i) cuando son fruto del silencio administrativo positivo, o (ii) cuando se trata de actos expresos que han sido obtenidos por medios ilegales. En este último evento se consideró que la administración estaba facultada para realizar investigaciones administrativas internas para verificar las pretendidas ilegalidades y una vez constatadas, proceder a la revocatoria directa del acto administrativo en cuestión.

Con la expedición de la Ley 797 de 2003, la jurisprudencia constitucional ya contaba con una normatividad expresa en materia de revocatoria directa de actos administrativos relacionados con reconocimientos pensionales, que ha dado lugar a numerosos pronunciamientos de esta Corporación tanto en sede de tutela como de control constitucional, entre esos la sentencia C-835 de 2003[100] expuesta en párrafos precedentes, que analizó la constitucionalidad del artículo 19 de dicha norma.

En la Sentencia T-214 de 2004[101] se reiteró que, en principio, la revocatoria directa de un acto propio de la administración está prohibida en nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los principios de buena fe, lealtad y seguridad jurídica. Sin embargo, aclaró que cuando se presume que el beneficio económico o pensional fue obtenido por maniobras ilegales, la administración asume la carga de la prueba, y no puede suspender los pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario.

En la sentencia T-830 de 2004[102], al examinar la tutela instaurada por una persona a quien el ISS le revocó su pensión de vejez, la Sala Séptima de Revisión reiteró que cuando se alegue que la pensión fue obtenida por medios ilegales es necesario probar que se trató

de maniobras evidente y probadamente fraudulentas. Sin embargo, en el caso particular afirmó que aunque el seguro social revocó de manera ilegal la resolución de reconocimiento pensional, por cuanto no podía esgrimir el desconocimiento de la modificación del régimen de transición pensional para revocar su propio acto, la demandante debió atacar el mismo mediante los recursos de reposición y apelación a su alcance, y al no hacerlo, no podía hacer uso de la acción de tutela, de carácter residual.

Posteriormente, en la sentencia T-567 de 2005[103], la Corte argumentó que para suspender el pago de una mesada pensional, debía acudirse al procedimiento previsto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, con plena observancia de los lineamientos establecidos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo. En ese sentido, en Sentencia T-776 de 2008[104], agregó que para realizar la suspensión, deben anteceder motivos reales, objetivos y trascendentes.

En las sentencias T-140 de 2010[105] y T-674 de 2011[106] nuevamente esta Corporación abordó casos de revocatoria directa de actos administrativos que reconocen pensiones, bajo el entendido de haber incurrido los beneficiarios en conductas constitutivas de delitos. Allí se puntualizó que a la luz del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, solo procedía la revocatoria directa de un acto administrativo de reconocimiento pensional siempre y cuando: (i) se respetara el debido proceso de los afectados y (ii) se contara con evidencia probada de fraude.

En pronunciamientos más recientes, la Corte reiteró su línea e insistió en la importancia del debido proceso antes de procederse a la revocatoria de actos administrativos y concretos que reconocen pensiones y en la necesidad de demostrar con suficiencia la pretendida ilegalidad que se alegue. En este sentido, en sentencia T-171 de 2014[107] se concluyó que salvo una evidente actuación fraudulenta, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular, o por decisión judicial. Asimismo, en la sentencia T-234 de 2015[108] la Sala dijo en este caso, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no estaba autorizado para proceder a la revocatoria unilateral del acto administrativo porque en el otorgamiento de la pensión no se vislumbró la comisión de delito alguno.

En la sentencia SU-240 de 2015[109], la Sala Plena de la Corte Constitucional argumentó

que la administración puede revocar directamente un acto administrativo manifiestamente ilegal, así sea de contenido particular y concreto, sin contar con el consentimiento previo y escrito del titular del derecho, cuando el beneficiado se aprovechó indebidamente de los efectos económicos de aquél, así no se encuentre plenamente probado que indujo en error a la administración.

En síntesis, de la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte en materia de suspensión y revocatoria directa por parte de la administración pública de los actos administrativos que reconocen pensiones, se puede concluir que el acaecimiento de actos o hechos manifiestamente ilegales para acceder al derecho a la pensión configuran sin lugar a dudas razones suficientes para suspender el pago de las mesadas correspondientes y posteriormente revocar de manera unilateral el acto que reconoció la prestación en condiciones irregulares, siempre y cuando los mismos se hayan probado en procesos administrativos que respeten el debido proceso de los pensionados. Sin embargo, en caso de que no se presente esta manifiesta ilegalidad a la administración le queda prohibido revocar sin el consentimiento del beneficiario del acto administrativo que concede la referida prestación. En este caso, la administración deberá hacer uso de las acciones contencioso administrativas conducentes para atacar el acto en cuestión. Con base en los anteriores criterios se analizará el caso concreto.

6. Los derechos fundamentales del señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis no fueron vulnerados por Colpensiones. Resolución del caso concreto

La Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- le reconoció a Ángel Gustavo Muñoz Galvis una pensión de vejez. No obstante, luego ésta fue revocada sin su consentimiento, por considerar la entidad, que la misma había sido concedida de manera ilegal, como consecuencia de una presunta adulteración de la historia laboral realizada de manera injustificada y sin soportes por parte de una funcionaria de la entidad accionada. El actor considera que con su proceder, Colpensiones le violó sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y a su protección como persona de la tercera edad.

Colpensiones por su parte consideró que estaba habilitada para revocar la prestación económica concedida previamente al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis, de manera directa

y sin consentimiento del beneficiario, a la luz del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, porque ella había sido obtenida a través de maniobras fraudulentas, verificadas a través de una investigación administrativa interna llevada a cabo en la entidad, que evidenció la existencia de modificaciones en la información registrada en las bases de datos misionales de la entidad.

Los jueces de primera y segunda instancia resolvieron declarar improcedente y negar de fondo las pretensiones del actor, respectivamente. El Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá consideró que la acción no superaba el requisito de subsidiariedad, por cuanto el accionante contaba con otro mecanismo idóneo de defensa judicial, esto es, la demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por su parte la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en virtud de la impugnación surtida, argumentó que pese a la existencia de un mecanismo alternativo de defensa judicial, el accionante era un sujeto de especial protección constitucional dada su edad, lo que hacía viable la procedencia de la presente acción. Sin embargo, tras el análisis de fondo del caso concreto consideró que la entidad accionada no vulneró los derechos fundamentales del actor porque la actuación administrativa desplegada con la revocatoria de su pensión no fue arbitraria ni caprichosa, sino que se desarrolló con el pleno respeto de su derecho fundamental al debido proceso y bajo la premisa de la protección al principio de sostenibilidad financiera y vigilancia de los recursos públicos. Además, que las modificaciones efectuadas en la historia laboral del afiliado no contaban con soporte alguno, razón por la cual la entidad podía revocar, sin su consentimiento, la prestación económica previamente concedida.

A partir de los anteriores hechos, la Sala encuentra que es necesario dilucidar el problema jurídico encaminado a determinar si Colpensiones, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital del accionante Ángel Gustavo Muñoz Galvis, con la revocatoria unilateral de su pensión de vejez.

En el caso concreto, se acreditó que la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, mediante Resolución GNR 434423 del veinte (20) de diciembre de dos mil catorce (2014)[110], le reconoció al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis, de setenta y seis

(76) años de edad a la fecha[111], la pensión de vejez,[112] bajo el régimen de transición, por valor de seiscientos dieciséis mil (\$616.000) pesos, efectiva a partir del primero (1º) de enero de dos mil quince (2015).

Un año después de haber concedido la prestación económica, mediante oficio BZ_2015_12388504 del veinticuatro (24) de diciembre de dos mil quince (2015)[113], el oficial de cumplimiento de Colpensiones le comunicó a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de la misma entidad, que: “sin existir una solicitud de historia laboral por parte del señor ANGEL GUSTAVO MUÑOZ GALVIS, la trabajadora de la Gerencia Nacional de Operaciones identificada con el usuario “jmtorresp” efectuó correcciones injustificadas en la historia laboral tradicional del señor MUÑOZ GALVIS el día 21 de julio de 2014 entre las 20:24 y las 20:32, es decir antes de la radicación de la solicitud para el reconocimiento de una prestación económica, consistente en ampliar en la historia laboral tradicional el periodo de cotización con el patronal N° 01002402196 que corresponde a FIELTEC LTDA modificando la fecha de retiro a 30 de diciembre de 1971 (fecha real 03 de marzo de 1967) y con el patronal N° 01030101261 que corresponde a ROYAL CARNATIONS LTDA modificando la fecha de retiro a 23 de mayo de 1983 (fecha real el 31 de mayo de 1973). Lo descrito anteriormente no existía en la historia laboral del señor MUÑOZ GALVIS, tal como se evidencia en los registros del 11 al 33 del log de auditoría del aplicativo de historia laboral tradicional, adjudicándole sin explicación alguna un total de 773 semanas”[114].

Con este hallazgo, mediante Auto N° 064 del 17 de noviembre de 2015, Colpensiones dio inicio oficiosamente a una investigación administrativa especial identificada con el N° 258-15, con el fin de verificar los soportes que sirvieron de fundamento para el reconocimiento pensional. Mediante oficio N° 2015_11359968 del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil quince (2015), la entidad le notificó al pensionado el inicio de la investigación, le dio a conocer cuáles fueron las correcciones presuntamente indebidas encontradas en su historia laboral, y le corrió traslado de los anexos respectivos. Asimismo, le concedió un término de quince (15) días para que “se sirva presentar los argumentos y elementos de prueba (recibos, carné de afiliación, soportes o constancias de pago o consignación, facturas, etc.) que permitan esclarecer los hechos y que quiera hacer valer en este trámite”[115].

En respuesta, el señor Ángel Gustavo Muñoz, presentó escrito radicado en la administradora

de pensiones el día dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), en el cual expresó: (i) que únicamente solicitó su pensión cuando la misma entidad le certificó que contaba con los requisitos para tal fin, como consta en el “Reporte de semanas cotizadas en pensiones” entregado por Colpensiones, de fecha diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014)[116]. (ii) Que no es responsable de la constatación de sus aportes a pensiones pues ello era una obligación legal de sus empleadores[117]. (iii) Que en el lapso de tiempo en los cuales Colpensiones dice no tener soportes de semanas de cotización, trabajó como jornalero en labores de agricultura y ganadería en fincas de municipios de Cundinamarca, creyendo de buena fe, que sus patrones efectuaban los aportes a pensión, como era su deber. (iv) Que nunca conoció el nombre de las empresas que lo empleaban, pues su contacto directo era con los “capataces” de cada hacienda, quienes no le entregaron soportes documentales de su vinculación laboral. (iv) Que actualmente las empresas FIELTEC LTDA y ROYAL CARNATIONS LTDA, tienen cancelada su matrícula mercantil desde los años dos mil diez (2010) y mil novecientos ochenta y seis (1986), respectivamente. Por ello no fue posible establecer el contacto con ellos para constatar la efectiva realización de sus aportes en pensión como empleadores.

Como medios probatorios que ilustraron la investigación administrativa interna, Colpensiones señaló que además del oficio informativo del hallazgo de la irregularidad, se decretaron, practicaron y aportaron a la investigación las siguientes pruebas:

(i) Análisis de la información contenida en el “log de auditoría del aplicativo de historia laboral tradicional” que evidenció que el día 21 de julio de 2014, se realizaron unas modificaciones en la historia laboral del señor Muñoz Galvis, sin mediar solicitud alguna[118].

(ii) Revisión de los soportes de las cotizaciones efectuadas en lo que corresponde al periodo tradicional de la historia laboral que reposan en archivos microfilmados que se encuentran digitalizados y archivados en un aplicativo denominado “Libro Pago”.

(iii) Informe de verificación de las correcciones efectuadas en la historia laboral del señor ANGEL GUSTAVO MUÑOZ GALVIS.

(iv) Soporte microfilmado tomado del aplicativo “Libro Pago” de las cotizaciones efectuadas en la historia laboral tradicional con el patronal patronal N° 01002402196 correspondiente

al periodo de mayo de 1974 y con el patronal N° 01030101261 correspondiente a los periodos de abril, mayo y junio de 1983, Enero y mayo de 1988.

Las anteriores pruebas permitieron a la Gerencia Nacional de Colpensiones concluir que la pensión de vejez reconocida al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis había sido concedida con base en información incluida sin soportes, ni petición de parte, a su historia laboral. Además que la solicitud para averiguar el estado de sus cotizaciones la presentó el diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014), es decir dos (2) meses después de efectuarse las correcciones en la historia laboral del interesado. En consecuencia, la investigación administrativa especial concluyó el quince (15) de marzo de dos mil dieciséis (2016), con la expedición de la Resolución GNR 78224 mediante la cual Colpensiones, de forma directa y sin consentimiento del beneficiario, revocó la Resolución GNR 434423[119], que había reconocido la pensión de vejez al señor Muñoz Galvis. Contra esa decisión procedían los recursos de reposición y en subsidio de apelación. El actor hizo uso del primero de los recursos mencionados, pero de manera extemporánea, razón por la cual mediante acto administrativo GNR 216972 del veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016)[120] se procedió a su rechazo.

El fundamento de la decisión de revocatoria unilateral de la pensión de vejez del actor, por parte de Colpensiones, fue sintetizado en el acto administrativo, así: “Que de conformidad con las nuevas pruebas aportadas se concluye que el reconocimiento de la pensión de vejez a favor del señor MUÑOZ GALVIS ANGEL GUSTAVO se realizó bajo una situación ilegal, con fundamento en información adulterada incluida de forma fraudulenta en las bases de datos misionales de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, de manera que se cumplen los presupuestos exigidos por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011 para revocar el acto administrativo sin consentimiento del particular que se benefició de la irregularidad”[121], razón por la cual resolvió revocar la pensión previamente concedida, sin consentimiento del interesado.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, su interpretación constitucional y la jurisprudencia citada sobre revocatoria directa de actos administrativos de reconocimientos pensionales y sobre la base de los hechos mencionados, la Sala puede concluir que Colpensiones estaba facultado para proceder como lo hizo en este caso, sin que pueda endilgársele arbitrariedad o irracionalidad. En este asunto se encuentran

probadas las siguientes circunstancias:

(i) La pensión de vejez reconocida en la Resolución GNR 434423 del veinte (20) de diciembre de dos mil catorce (2014) había sido concedida sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento del derecho: De las 1.489 semanas que habían servido de fundamento para el reconocimiento pensional en la resolución GNR 434423 del veinte (20) de diciembre de dos mil catorce (2014), Colpensiones constató que 773 semanas no tenían soporte alguno y habían sido incluidas de manera injustificada por una funcionaria de la entidad. Razón por la cual el actor solo contaba con un total de 719 semanas válidas de cotización a pensión, y setenta y seis (76) años de edad, con lo cual, no cumplía con los requisitos previstos, tanto en el régimen de transición (Art. 36 de la Ley 100 de 1993), como en el artículo 33 de la misma ley[122], que exigían acreditar las siguientes semanas de cotización: 750 semanas a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 o 1.300 semanas en cualquier tiempo, respectivamente.

(ii) Las irregularidades encontradas por Colpensiones, consistieron en que en las bases de datos misionales de la entidad se insertaron correcciones injustificadas[123] de setecientas setenta y tres (773) semanas de cotización que según constató la entidad, no habían sido cotizadas por el afiliado, y no contaban con soporte alguno, y en virtud de tales cambios, se obtuvo de la administración, un acto administrativo de reconocimiento pensional sin cumplir con los requisitos de ley.

(iii) En la investigación administrativa que desarrolló Colpensiones, y que concluyó con la revocatoria unilateral de la pensión, se garantizó el respeto del debido proceso del afectado en la medida en que se le notificó efectivamente la apertura, se le corrió traslado de las pruebas y hallazgos encontrados que daban cuenta de las irregularidades presentadas, tuvo la oportunidad de intervenir en el proceso pues como él mismo lo manifestó en el escrito de tutela, una vez recibida la notificación de apertura de investigación, presentó escrito a la entidad ejerciendo su derecho de defensa y contradicción; y finalmente, hizo uso de los recursos de la vía gubernativa, no obstante, de manera extemporánea.

(iv) La Jurisprudencia constitucional exige que mientras se adelanta el procedimiento administrativo no es posible suspender el pago de la pensión, y en el caso concreto, el actor

percibió las mesadas pensionales hasta el mes de marzo de dos mil dieciséis (2016), fecha en la cual fue notificado del acto administrativo de revocatoria de su pensión, una vez se concluyó la investigación administrativa.

Finalmente, se puede afirmar que la administración demostró con suficiencia la ostensible ilegalidad de la actuación, y su decisión no estuvo fundada en simples sospechas de fraude. La ilegalidad de la Resolución de reconocimiento pensional estaba dada por el hecho de que:

(i) las 773 semanas de cotización que le hacían falta al accionante para acceder a la pensión, habían sido incluidas en el sistema misional de Colpensiones, por una funcionaria que introdujo tales datos de oficio, el veintiuno (21) de julio de dos mil catorce (2014), sin soporte alguno y (ii) sin mediar una solicitud de corrección de historia laboral por parte del interesado, como lo probó con suficiencia la entidad previa verificación de sus sistemas de información, aplicativos, archivos microfilmados y análisis de la historia laboral tradicional. El actor por el contrario, no logró probar en sede de tutela ni por vía administrativa, que si contaba con los requisitos para acceder a la pensión ni aportó documentos que soportaran las semanas de cotización incluidas poco antes de presentar la solicitud de información sobre el estado de sus cotizaciones.

De esta manera, el reconocimiento de la pensión de vejez del actor, mediante la resolución GNR 434423 del veinte (20) de diciembre de dos mil catorce (2014), estaba en contravía del interés público. Además, los representantes legales de las instituciones de seguridad social, o quienes respondan por el pago de prestaciones económicas, tienen la obligación de velar porque la función administrativa se cumpla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad y eficacia[124], en cumplimiento del deber de protección de bienes jurídicamente amparados, como es el caso del erario público. Es importante señalar además, que en una circunstancia de manifiesta ilegalidad, la aplicación del principio de buena fe debe operar en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrolló a la actuación de la administración rompió la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias.

Así las cosas, no había duda de que la administración en ejercicio de la facultad oficiosa de revisión de las prestaciones pensionales reconocidas, en virtud del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, podía previo el adelantamiento de una actuación administrativa garante de los

derechos al debido proceso y defensa, revocar directamente y sin el consentimiento del señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis, la Resolución GNR 434423 del veinte (20) de diciembre de dos mil catorce (2014), a través de la cual se había reconocido su pensión de vejez, ante su manifiesta y ostensible ilegalidad. En este orden de ideas considera la Sala que no se encuentra acreditada vulneración alguna de los derechos fundamentales del actor por parte de Colpensiones, y así se declarará. Sin embargo, lo anterior no impide que el accionante Ángel Gustavo Muñoz Galvis, acuda, si lo desea, ante el juez natural (jurisdicción contencioso administrativa), para debatir la legalidad de los actos administrativos que considera contrarios a sus derechos.

Ahora bien, es importante realizar una precisión final. Como se anotó, mediante Resolución GNR 434423 del veinte (20) de diciembre de dos mil catorce (2014), Colpensiones le reconoció inicialmente al accionante el pago de una pensión de vejez bajo el régimen de transición con efectividad a partir del primero (1) de enero de dos mil quince (2015). Más adelante, tras concluirse una investigación administrativa adelantada por adulteración de la historia laboral del peticionario se expidió la Resolución GNR 78224 del quince (15) de marzo de dos mil dieciséis (2016) a través de la cual la entidad accionada revocó, de forma directa el acto administrativo que había reconocido el beneficio pensional. En aras de preservarse el patrimonio estatal se profirió la Resolución GNR 149634 del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016) por medio de la cual se le ordenó al actor el reintegro a la Nación de la totalidad de los recursos girados a su favor a título de mesadas, retroactivos y aportes en salud, por un valor de once millones ochenta y nueve mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$11.089.265).

La Sala considera que en esta oportunidad no se probó la mala fe del accionante para obtener la pensión de vejez reclamada, luego resulta desproporcionado que Colpensiones lo obligue a reintegrar el dinero que ya recibió producto del reconocimiento económico inicial. Por ello, en aplicación del mandato contenido en el artículo 83 superior resulta preciso dejar sin efectos el acto administrativo que ordenó la devolución. Esta solución ha sido adoptada por la Corte Constitucional en otros casos, por ejemplo, en la sentencia SU-427 de 2016[125] en la cual se decidió que no había lugar a la devolución de sumas de dinero ya canceladas, pues se presumía que habían sido percibidas de buena fe por el ciudadano involucrado, a pesar de que se trataba de un caso de abuso del derecho[126].

7. Conclusión

La Sala puede concluir que los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social responsables del pago o reconocimiento de prestaciones económicas, están autorizados para revocar directamente, esto es, sin consentimiento previo y escrito del particular, los actos administrativos de reconocimiento pensional, cuando quiera que se compruebe que la prestación fue concedida irregularmente: (i) sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por el legislador para la materialización del derecho, o (ii) mediante la utilización de documentos falsos. No obstante, (iii) las sumas de dinero percibidas por el ciudadano con ocasión del reconocimiento prestacional inicial no pueden ser, en principio, objeto de reintegro siempre que se constate una actuación de buena fe en la reclamación del beneficio económico.

En este orden de ideas, la Sala Primera de Revisión procederá a confirmar los fallos de tutela proferidos en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016) y en primera instancia por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016) que negaron el amparo solicitado por el señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis, por no haberse acreditado una vulneración a los derechos fundamentales del accionante, como se expuso en la presente providencia. Sin embargo, en aplicación directa del principio de buena fe se dispondrá dejar sin efectos el acto administrativo que ordenó la devolución del dinero cancelado por razón del reconocimiento y pago inicial de una pensión de vejez en favor del actor.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016) y en primera instancia por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciséis (2016) que negaron el amparo

solicitado por el señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. GNR 149634 del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016) por medio de la cual la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones- le ordenó al señor Ángel Gustavo Muñoz Galvis el reintegro a la Nación de la totalidad de los recursos girados a su favor a título de mesadas, retroactivos y aportes en salud, por un valor de once millones ochenta y nueve mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$11.089.265).

Tercero.- Por la Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La Sala de Selección Número Ocho estuvo integrada por las Magistradas María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado.

[2] Folio 1. En adelante, siempre que se haga referencia a un folio se entenderá que el mismo hace parte del cuaderno principal, a menos que se realice indicación en contrario.

[3] Folios 1-39.

[4] Folios 33-38.

[5] Folio 20 y ver “Formato de Solicitud de Prestaciones Económicas” (Folios 32-38).

[6] Folios 10-15.

[8] Folios 17-19.

[9] Folios 33-38.

[10] Folio 21.

[11] Notificada al interesado el día veinticuatro (24) de diciembre de dos mil catorce (2014) (Folio 16).

[12] Folio 29.

[13] Folios 22-25.

[14] Folio 25.

[15] M.P. Jaime Araujo Rentería; AV Jaime Córdoba Triviño; SVP Rodrigo Escobar Gil.

[16] Folios 47-51 del cuaderno de revisión.

[17] Folios 53-62 del cuaderno de revisión.

[18] Folio 3.

[19] Folio 42.

[20] Folios 86 a 91 reverso.

[21] Folio 97.

[22] M.P. Jaime Araujo Rentería; AV Jaime Córdoba Triviño; SVP Rodrigo Escobar Gil.

[23] Según la cita del accionante, la Sentencia es la número 25000-23-25-000-2011-00609-02(3130-13) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

[24] Folios 120-123.

[25] Folios 10-15.

[26] Folio 16.

[27] Folios 17-19.

[28] Folios 20-21.

[29] Folio 31.

[30] Folios 22-30.

[31] Folio 32.

[32] Folios 33-38.

[33] Folios 81-83 del cuaderno de revisión.

[34] Folios 12-63 del cuaderno de revisión.

[35] Folios 14-15, 28 y 43 del cuaderno de revisión.

[36] Folios 14-15 del cuaderno de revisión.

[37] Folio 28 del cuaderno de revisión.

[38] Folio 43 del cuaderno de revisión.

[39] Folios 16-24 del cuaderno de revisión.

[40] Folios 47-51 del cuaderno de revisión.

[41] Folios 52-62 del cuaderno de revisión.

[42] Folio 63 del cuaderno de revisión.

[43] Folios 65-91 del cuaderno de revisión.

[44] El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, establece lo siguiente: “REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. <CONDICIONALMENTE exequible> 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”.

[45] Reiterado en sentencias T-690 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez (e), T-915 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez (e) y T-330 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), entre otras.

[47] Artículo 1 del Decreto 2591 de 1991.

[48] Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

[49] En la sentencia T-723 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), se resaltó que el mecanismo de la tutela “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”. Véanse, entre otras, las sentencias T-336 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-436 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-785 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-799 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-130 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-136 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[50] El artículo 86 del texto superior, en el aparte pertinente, consagra que: “Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

[51] En el mismo sentido, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece que: “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1.- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquéllas se utilice[n] como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)”.

[52] En este punto, la última de las normas en cita señala que: “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1.- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, (...). La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. Énfasis por fuera del texto original.

[53] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[54] La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Este amparo es temporal, como lo establece el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”. Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de generar un detrimento transcendente en el haber jurídico (moral o material) de una persona; y (iv) la respuesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable. En desarrollo de lo expuesto, en la sentencia T-747 de 2008 (M.P.

Clara Inés Vargas Hernández), se consideró que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela”.

[55] Véanse, además, las sentencias T-287 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-554 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-384 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), SU-086 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-716 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), SU-1052 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-815 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-418 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-156 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-1062 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-482 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-500 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-135 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-179 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[56] En efecto, el artículo 104 del CPACA establece que: “(...) La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...) [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 administrativo por una persona de derecho público.” Por su parte, el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012 dispone que: “La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: (...) 4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, los beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.

[57] Sobre el particular, respecto del primero de los citados requisitos, en la sentencia T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), se puntualizó que si bien por regla general el juez constitucional no es competente para proceder a realizar un análisis sobre la legalidad de las actuaciones de la administración, no puede desconocer una posible afectación de los derechos fundamentales por actuaciones que resulten manifiestamente contrarias a la ley o la Constitución.

[58] Sentencia T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Véanse, entre otras, las

sentencias T-702 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-431 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-072 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-209 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

[59] En la T-569 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), se manifestó que: “Dentro del asunto que le interesa a esta Corporación, ha dicho la jurisprudencia que cuando quien acude a las vías constitucionales para solicitar se ampare su derecho a la seguridad social, se encuentra dentro del grupo de personas a quienes la Constitución les brinda una especial protección, como son, los ancianos, los niños, las mujeres embarazadas, las madres o padres cabeza de familia o las personas que padecen algún tipo de discapacidad física o mental, el estudio de procedibilidad de la acción de tutela debe realizarse con un criterio más amplio”.

[60] El accionante aportó documentos médicos expedidos por el grupo oftalmológico HORUS y Aliansalud EPS, en los que consta que presenta una discapacidad visual, porque hace treinta y cuatro (34) años perdió la visión de su ojo izquierdo, y está perdiendo la visión de su ojo derecho debido a una miopía degenerativa que padece y porque el lente intraocular que le habían implantado hace doce (12) años se corrió, razón por la cual ha sido atendido por el diagnóstico de “Coroidosis miópica severa, Pseudofaquia, Pthisis buibi ojo izquierdo, miopía degenerativa OD único, blefaritis, membrana epirretiniana Ojo Derecho” y tiene pendiente la práctica de una cirugía de “implantación de lente intraocular secundario SOD, extracción de cuerpo extraño del segmento posterior del ojo SOD, vitrectomía vía posterior con inserción de silicón o gases, lente fijación escleral”, razón por la cual va a ser intervenido quirúrgicamente en próximos días (Folios 14-15, 28 y 43 del cuaderno de revisión).

[61] Folio 1.

[62] Prueba de ello, son las órdenes médicas, resumen de consultas, y órdenes de cirugías aportadas por el actor.

[63] Folio 12 del cuaderno de revisión.

[64] Folios 12-63 del cuaderno de revisión.

[65] Constitución Política, artículo 29.

[66] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[67] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[68] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[69] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[70] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

[71] Artículo 93, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

[72] Numeral 2.

[73] Numeral 3.

[74] “Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

[75] “Artículo 19 de la Ley 797 de 2003. 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”.

[76] *Ibídem*.

[77] Artículo 17 de la Ley 797 de 2003.

[78] M.P. Jaime Araujo Rentería; AV Jaime Córdoba Triviño; SVP Rodrigo Escobar Gil.

[79] Sentencia C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería; AV Jaime Córdoba Triviño; SVP Rodrigo Escobar Gil).

[80] Como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-450 de 2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería), en un caso en el cual tuteló el derecho al debido proceso de una persona a quien le habían revocado sin su consentimiento una pensión, a pesar de no estar debidamente probado que se hubiera tratado de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta.

[81] *Ibídem*.

[82] *Ibídem*.

[83] Sentencia C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería; AV Jaime Córdoba Triviño; SVP Rodrigo Escobar Gil).

[84] Sentencia T-398 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub): “PENSION DE VEJEZ- Naturaleza y finalidad. La pensión de vejez se constituye como una prestación económica, resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida

digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso “remunerado” y “digno”, fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución. Asimismo, el artículo 48 de la Carta Política establece el régimen de seguridad social, dentro del cual se encuentra el reconocimiento del sistema pensional, y en éste la pensión de vejez. Resulta claro, entonces que cuando se acredita el cumplimiento de estos requisitos consagrados en la ley, la persona se hace acreedora de la obtención de la pensión de vejez, la cual se encuentra en consonancia con el derecho a la seguridad social”.

[85] M.P. Antonio Barrera Carbonell. En esta sentencia se examinó el caso de un ciudadano pensionado por el ISS a quien la entidad le había revocado unilateralmente su pensión de vejez, por considerar que unas de las semanas de cotización habían sido efectuadas ilegalmente. La Corte concluyó que el ISS no estaba autorizada para tal revocatoria, pues no tenía prueba de la pretendida ilegalidad y además, había recibido los aportes de las cotizaciones que ahora tachaba de ilegales. Se resolvió conceder la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

[86] Decreto 01 de 1984.

[87] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[89] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[90] M.P. Jorge Arango Mejía. En esta providencia se analizó la acción de tutela instaurada por un ex funcionario del Congreso de la República a quien el Fondo de Previsión Social de esa entidad le concedió un reajuste a su pensión de jubilación y luego se lo revocó unilateralmente mediante acto administrativo, ordenando devolver las sumas pagadas. Se estimó que no era evidente que los actos que ordenaron el reajuste hubieran sido expedidos en virtud de medios ilegales y por tanto se aplicó el principio de buena fe para conceder finalmente el amparo solicitado.

[91] M.P. Hernando Herrera Vergara.

[92] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[93] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia se concede el amparo solicitado por la revocatoria directa de un acto administrativo mediante el cual se reconocía una pensión de jubilación, entre otras razones porque no había evidencia de ilegalidad o de fraude en el reconocimiento de la pensión.

[94] M.P. Fabio Morón Díaz.

[95] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[96] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[97] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[98] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[99] Ver sentencias T-639 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-376 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

[100] M.P. Jaime Araujo Rentería; AV Jaime Córdoba Triviño; SVP Rodrigo Escobar Gil.

[101] M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta ocasión, la Sala Séptima de Revisión estudió el caso de unos jubilados de la extinta Empresa Puertos de Colombia a quienes el Ministerio de la Protección Social les suspendió el pago de sus mesadas, hasta tanto los demandantes no adjuntaran los actos administrativos de reconocimiento de sus prestaciones. En esa oportunidad se protegieron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mesadas pensionales de los accionantes y, en consecuencia, se ordenó a la entidad reanudar el pago de las correspondientes mesadas. Al efecto estimó que: “la administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales de los actores. Tanto Colpuertos, Foncolpuertos como el GIT han incumplido su deber de garante de los archivos que custodian la historia laboral de sus extrabajadores. La Corte reitera el interés que supone la guarda de las finanzas del Estado, sólo que este principio debe armonizarse con el derecho al debido proceso y a la presunción de buena fe de los administrados. En conclusión, la revocatoria de este tipo de actos sólo procede cuando ha sido probada su ilegalidad en el

curso de un proceso”.

[102] M.P. Rodrigo Uprimny Yepes (e).

[103] M.P. Clara Inés Vargas Hernández. La Sala Novena de Revisión analizó el caso de varios pensionados a quienes les fue suspendido el pago de su mesada pensional por parte de la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda. En esa providencia encontró la Corte que esa actuación desconocía los derechos fundamentales de los accionantes al mínimo vital, la seguridad social, la igualdad, la dignidad humana y el debido proceso, y como consecuencia de ello, ordenó que se comenzará a pagar nuevamente la pensión de los demandantes.

[104] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[105] M.P. Mauricio González Cuervo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. La tutela había sido instaurada por una persona a la cual le habían suspendido unilateralmente (revocado) una pensión, porque supuestamente con el pago de la misma se violaba el artículo 128 de la Constitución. En esa oportunidad, se expresó que: “si bien es cierto el mandato del artículo 128 establece la prohibición de recibir una doble asignación por parte del Estado, no se puede desconocer que el actor ostenta un derecho pensional que le fue reconocido, a través de un acto administrativo en firme, de carácter particular y concreto que goza de presunción de legalidad. Ese derecho no puede verse afectado por la decisión unilateral de las entidades demandadas de suspender sin su autorización expresa o sin que haya mediado orden judicial, el pago de la referida mesada porque se rompería con ello el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica. || De otra parte, es preciso aclarar que tal como lo señalan los artículos 19 y 20 de la ley 797 de 2003, la ilegalidad del derecho subjetivo, es decir, el reconocimiento de la pensión de jubilación al actor por parte de Foncolpuertos no puede presumirse, no puede fundamentarse en una mera sospecha de fraude”.

[106] M.P. María Victoria Calle Correa. Al examinar el caso concreto sostuvo la Sala Primera de Revisión: “En este caso la Sala no está convencida de que la Caja de Previsión Social hubiera estado autorizada para revocar directamente la pensión de vejez del señor Héctor Januario Romero Díaz, sin contar con su consentimiento. Por el contrario, estima que no podía hacerlo porque no hay evidencias de que estén dadas las condiciones para ello,

establecidas en la Constitución, la ley y la jurisprudencia antes mencionadas. En específico, se echan de menos pruebas suficientes de que el señor Héctor J. Romero hubiera obtenido el reconocimiento de su pensión de vejez, a causa de un comportamiento tipificado en la ley penal como delito, que es la causal en la cual se basó la CPS para justificar la revocatoria de la pensión, ya que argumenta que el señor Romero incurrió en el delito de falso testimonio, que hace consistir en que manifestó bajo la gravedad de juramento que el Seguro Social le había reconocido una pensión como Consejero de Estado y afirmó que no existía ninguna incompatibilidad constitucional, ni legal entre la pensión del Seguro Social y la que solicitaba se le reconociera por el tiempo servido a la universidad como docente // Como tal afirmación no constituye en sí misma una conducta que pueda tipificarse como delito porque conlleva diferentes interpretaciones de un tema y un texto legal, estima la Sala que la Caja debió acudir a la jurisdicción contenciosa para pedir la nulidad de su propio acto y de estimarlo procedente recurrir a las demás autoridades competentes para investigar la conducta del docente”.

[107] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[108] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez (e).

[109] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez (e). El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) interpuso la acción de tutela contra el Consejo de Estado, por la expedición de decisiones en las que prosperó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida en contra del acto expedido por dicho Fondo, para declarar la revocatoria directa de actos administrativos que sin fundamento legal alguno, incrementaron en dos (2) oportunidades y de manera ostensible una pensión de jubilación que a título de sustitución pensional percibía la demandante en dicho proceso. En la tutela se probó que el incremento de la pensión se basó en la supuesta calidad de congresista del causante, la que se comprobó nunca existió, al tratarse de un empleado que por más de veinticuatro (24) años se desempeñó en un cargo de bajo nivel y de naturaleza administrativa. Se ordenó dejar sin efectos las providencias atacadas y reintegrar al Fondo accionante todas las sumas de dinero que fueron recibidas en exceso por la beneficiaria de la prestación, por concepto de reajustes de la pensión de sobrevivientes a los que no tenía derecho.

[110] Folios 10-15.

[111] El actor nació el día veinticinco (25) de enero de mil novecientos cuarenta (1940) (Folio 10).

[112] Notificada al interesado el día 24 de diciembre de 2014 (Folio 16).

[114] La Resolución que contiene esta afirmación está plasmada en los folios 77 al 90.

[115] Folios 17-19.

[116] Folios 33-38.

[117] Folio 21.

[118] Folio 17.

[119] Decisión notificada al interesado el día diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016) (folio 31).

[120] Folios 22-26 del cuaderno de revisión.

[121] Folio 25.

[122] Modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003.

[123] Folio 25.

[124] Artículo 209 Superior. Principios de la función administrativa.

[125] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[126] En esa ocasión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) interpuso acción de tutela contra la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado 16 Laboral del Circuito de la misma ciudad al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de las decisiones proferidas dentro del proceso laboral ordinario adelantado por

una ciudadana contra Cajanal. En su criterio, dichas determinaciones desconocieron los principios del Sistema de Seguridad Social, afectándose con ello la sostenibilidad financiera del régimen pensional de prima media a cargo del Estado ya que se ordenó la liquidación de una pensión de vejez con base en el ochenta y cinco por ciento (85%) de la asignación más elevada percibida por la ciudadana durante el último año de servicio a pesar de que esta correspondía a una vinculación precaria de un (1) mes y seis (6) días en encargo como Fiscal Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial, ignorando que la afiliada se había desempeñado por más de once (11) años como Fiscal Delegada ante los Jueces Municipales y del Circuito percibiendo una remuneración menor sobre la cual realizó la mayoría de cotizaciones que le permitieron acceder al derecho prestacional. Para resolver el problema jurídico, la Sala estimó lo siguiente: “No obstante lo anterior, este Tribunal avizora que la afectación del erario público con ocasión de una prestación evidentemente reconocida con abuso del derecho tiene la vocación de generar un perjuicio irremediable a las finanzas del Estado, las cuales se utilizan para garantizar, entre otros, el derecho a la seguridad social de los colombianos, por lo que en casos de graves cuestionamientos jurídicos frente a un fallo judicial que impone el pago de prestaciones periódicas a la UGPP, el amparo será viable con el fin de verificar la configuración de la irregularidad advertida y adoptar las medidas respectivas. Con todo, esta Corporación estima que en atención a los principios superiores de seguridad jurídica y confianza legítima, el juez constitucional cuando analice de fondo la posible configuración de un abuso del derecho deberá tomar las medidas necesarias para no afectar de manera grave los derechos fundamentales de los implicados en la causa, por lo que en caso de verificarse la existencia de dicha irregularidad, deberá disponer que el reajuste de la prestación conforme al ordenamiento jurídico constitucional no tenga efectos de manera inmediata, sino que se deberá conceder un periodo de gracia, que la Sala fija como prudencial en seis meses contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución que consagra el reajuste efectuado al perjudicado con ocasión de la decisión judicial de amparo. Por otra parte, el funcionario jurisdiccional también deberá disponer que no habrá lugar al reintegro de sumas de dinero ya canceladas, comoquiera que las mismas se presumen percibidas de buena fe”.