

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE DERECHOS PENSIONALES-Procedencia excepcional

SUSTITUCION DE ASIGNACION DE RETIRO-Naturaleza jurídica

Respecto de la sustitución de la asignación de retiro, la Corte ha sostenido que es una prestación económica cuya finalidad es asimilable a la de la pensión de sobrevivientes reconocida en el Sistema General de Pensiones, es decir garantizar el mínimo vital y las condiciones materiales de supervivencia de las personas que se encontraban a cargo de quien fallece, habiendo cumplido con una carga determinada de cotizaciones o aportes al Sistema.

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Prohibición de revocar unilateralmente derecho pensional, sin existir pronunciamiento judicial o el consentimiento expreso del beneficiario del acto

Cuando se busca revocar actos administrativos que reconocen derechos pensionales, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, norma especial en la cual se estableció la facultad de revisar y revocar dichos actos, en cabeza de las entidades encargadas de su reconocimiento y pago, según la cual, cuando existan motivos que hagan suponer que la prestación económica fue reconocida irregularmente, se deberá adelantar un procedimiento para verificar el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para el reconocimiento del derecho y, de encontrar que el pensionado no cumplió con los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se deberá revocar directamente dicho acto. debe reiterarse que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de derechos pensionales no pueden revocar o dejar sin efectos los actos administrativos por medio de los cuales han reconocido tales derechos sin contar con el consentimiento expreso de los pensionados o sin haber obtenido un pronunciamiento judicial previo, ya que esa decisión afecta el derecho fundamental al debido proceso de los pensionados lo que además, según las circunstancias de cada caso, puede afectar otros derechos fundamentales como la seguridad social o el mínimo vital.

ACCION DE TUTELA CONTRA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA-Vulneración por la Caja de Sueldos de Retiro al revocar la sustitución de la asignación de retiro sin contar con autorización o con un pronunciamiento judicial previo

La entidad accionada no podía privar de sus efectos al acto administrativo que reconoció la pensión de sobrevivientes a la accionante, pues ello supone una violación del derecho fundamental a su derecho fundamental al debido proceso, que debe ser conjurada por el juez constitucional para evitar un perjuicio irremediable en sus derechos fundamentales. La Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009 proferida por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se presume legal, está vigente, y debe producir efectos jurídicos concretos, entre ellos, que la peticionaria continúe recibiendo el pago de la sustitución de la asignación de retiro, a menos que desaparezca del mundo jurídico por los procedimientos previstos en la ley y con plena garantía del debido proceso en sus facetas de contradicción y defensa. Adicionalmente, la suspensión de los efectos del acto administrativo por medio del cual se reconoció la sustitución de la asignación de retiro a la accionante, tiene como consecuencia la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. En efecto, la actora es una persona a quien se le diagnosticó la pérdida de su capacidad laboral en una setenta punto treinta y ocho por ciento (70.38%) como consecuencia de las lesiones sufridas en el accidente de tránsito en que su cónyuge falleció; para esa fecha no laboraba y su única fuente de ingresos es la mesada de la sustitución de la asignación de retiro que percibía y que actualmente satisface sus necesidades básicas por la caridad de la gente que la rodea.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, SEGURIDAD SOCIAL Y MINIMO VITAL-Orden a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reanudar el pago de la sustitución de la asignación mensual de retiro

Referencia: expediente T-3103022

Acción de tutela instaurada por María Daneyi Real Grajales contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

En el proceso de revisión de las sentencias proferidas, en primera instancia, por el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá el 31 de marzo de 2011, y en segunda instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 11 de mayo de 2011.¹

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. María Daneyi Real Grajales nació el 19 de enero de 1969² y contrajo matrimonio con el señor Luis Alfonso Castro Quiroga el 10 de octubre de 2008. Antes de contraer matrimonio con la tutelante, el señor Luis Alfonso Castro Quiroga estuvo casado con Blanca Cecilia Mayorga Rojas hasta el 10 de abril de 2007. Luis Alfonso Castro Quiroga y Blanca Cecilia Mayorga Rojas reconocieron como hija a la menor Cristtel Dayana Castro Mayorga.³

1. El 28 de octubre de 2008, la accionante y su cónyuge sufrieron un accidente de tránsito en el que perdió la vida Luis Alfonso Castro Quiroga. Ella, sufrió lesiones que le ocasionaron la pérdida de su capacidad laboral en un setenta punto treinta y ocho por ciento (70.38%).⁴

1. Mediante Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reconoció a la señora María Daneyi Real Grajales el cincuenta por

ciento (50%) de la sustitución de la asignación mensual de retiro que recibía el señor Luis Alfonso Castro Quiroga, por su condición de cónyuge supérstite y por haber acreditado que convivió con su esposo durante los cinco (5) años anteriores a su fallecimiento. La entidad accionada dejó en suspenso el reconocimiento del cincuenta por ciento (50%) restante de la sustitución de la asignación mensual de retiro hasta que la representante legal de la menor Cristtel Dayana Castro Mayorga aportara “las pruebas legales pertinentes con las cuales se acredite el derecho a devengar la prestación”.⁵

1. Mediante oficio No. 551 /GST-SDP del 23 de noviembre de 2010, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional le informó a la señora María Daneyi Real Grajales que “la cuota de sustitución de asignación mensual de retiro que le fue reconocida en calidad de beneficiaria del señor Agente (f) CASTRO QUIROGA LUIS ALFONSO, ser[ía] suspendida y excluida de nómina, por cuanto se presentó la señorita ANDREA CASTRO MAYORGA, remitiendo pruebas con las cuales demuestra que usted no convivió con el causante los cinco años como lo manifiesta usted en las declaraciones de parte y de terceras personas, por el contrario solo convivieron 18 días, como consta en el registro civil de matrimonio [...]”.⁶

1. Por lo anterior, la señora María Daneyi Real Grajales interpuso acción de tutela contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales, con fundamento en que la mesada pensional era su única fuente de ingresos y que, por su estado de invalidez, no puede ejercer una actividad económica que le permita suplir sus necesidades básicas. Solicitó, en consecuencia, el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital y a la seguridad social, ordenando a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que continuara con el pago de la sustitución de la asignación de retiro que le fue reconocida mediante Resolución No, 000448 del 13 de febrero de 2009.

1. Respuesta de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

La entidad accionada presentó un informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela, indicando que mediante Resolución No. 0448 del 13 de febrero de 2009 reconoció el cincuenta por ciento (50%) de la sustitución de la asignación mensual de retiro que percibía el señor Luis Alfonso Castro Quiroga a favor de María Daneyi Real Grajales.

Señaló que mediante memorando No. 554/GST-SDP del 23 de noviembre de 2010⁷ resolvió suspender el pago de la prestación económica, en la medida en que no existía certeza sobre la convivencia real y efectiva entre la tutelante y su cónyuge fallecido, ya que, a través de comunicación del 4 de noviembre de 2010, Andrea Castro Mayorga, hija del señor Luis Alfonso Castro Quiroga, manifestó que la señora María Daneyi Real Grajales y su padre tan sólo convivieron dieciocho (18) días.

Adicionalmente, informó que por comunicación del 10 de diciembre de 2010, la accionante pidió el restablecimiento del pago de la sustitución de asignación mensual de retiro, petición que fue negada mediante oficio No. 00039 / GST-SDP del 19 de enero de 2011.

Con fundamento en los hechos descritos, la entidad accionada solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela teniendo en cuenta que con su actuación no se vulneraron los derechos fundamentales de la actora puesto que esas decisiones se tomaron con fundamento en las normas legales que rigen la materia. Así mismo, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela porque la peticionaria cuenta con otro medio de defensa judicial.

Finalmente, requirió la vinculación de la señorita Andrea Patricia Castro Mayorga al trámite de la acción de tutela por considerar que tiene un interés legítimo en la decisión.

1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá profirió sentencia de primera instancia, el 26 de enero de 2001, declarando la improcedencia de la acción de tutela, por considerar que el problema jurídico que plantea la acción de tutela gira en torno al reconocimiento de una prestación económica, por lo que debe ser resuelto por la justicia ordinaria.

“Ahora bien, no obran suficientes pruebas dentro de la actuación que lleven al convencimiento que la ausencia de pago de la cuota de asignación mensual de retiro que le fuera reconocida, afecte el mínimo vital de la accionante como para conceder la tutela de manera transitoria. No existe certeza sobre la inminencia o amenaza que está por suceder; o menos aun, no se evidencia que se requiera la medida de carácter urgente, pues nótese que si bien la accionante manifiesta que se encuentra incapacitada para ejercer una actividad laboral atendiendo las secuelas que le dejó el accidente automovilístico en el cual falleció su cónyuge, circunstancia que se acredita con el dictamen expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez visto a folios 18 a 21 de la actuación, no es menos que no se acreditó fehacientemente de qué ha derivado su sustento desde el momento del fallecimiento de su cónyuge, es decir, si cuenta con otros ingresos que le permitan su subsistencia”.⁸

1. Impugnación

El fallo de primera instancia fue impugnado por la señora María Daneyi Real Grajales indicando que la acción de tutela se interpuso como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a su mínimo vital, pues la sustitución de la asignación mensual de retiro es su única fuente de ingresos, y debido a su estado de invalidez, no puede acceder a otra fuente de ingresos que le permita cubrir sus necesidades básicas, las cuales están siendo suplidas actualmente con la caridad de sus familiares y vecinos.

1. Declaratoria de nulidad

Mediante providencia del 11 de marzo de 2011, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso a partir del fallo proferido el 26 de enero de 2011, porque Andrea Castro Mayorga y la menor Cristtel Dayana Castro Mayorga no fueron vinculadas a la acción de tutela, desconociendo que tenían interés legítimo en la decisión.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá ordenó la devolución del expediente al juez de primera instancia para que se subsanara la irregularidad encontrada.

1. Subsanción de la nulidad

1. Mediante providencia del 17 de marzo de 2011, el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá ordenó la vinculación al trámite de la acción de tutela a la señorita Andrea Castro Mayorga y a la menor Cristtel Dayana Castro Mayorga, representada legalmente por su madre Blanca Cecilia Mayorga Rojas.

1. Por medio de comunicación radicada el 28 de marzo de 2011, Andrea Castro Mayorga presentó un informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela, reiterando que la señora María Daneyi Real Grajales no convivió con el señor Luis Alfonso Castro Quiroga durante los cinco (5) años anteriores a su fallecimiento, afirmación que apoyó en declaraciones de terceros y documentos aportados durante la actuación administrativa.

Así mismo, informó que la menor Cristtel Dayana Castro Mayorga no es hija biológica del señor Luis Alfonso Castro Quiroga, pero que este “la acogió en nuestro hogar y estuvo siempre pendiente económicamente de esta desde su nacimiento y por lo cual en su[s] años de vida nunca decidió quitarle su derecho de paternidad sobre esta hija y su deseo [fue] que ella quedara protegida por su situación vulnerable de no contar con el apoyo en aquel entonces [de] su padre biológico”.⁹

Por su parte, la señora María Daneyi Real Grajales rindió una declaración juramentada en la que indicó que actualmente vive en un apartamento propiedad de uno de sus hermanos, que un (1) mes antes del fallecimiento de su cónyuge renunció al trabajo que ejercía porque tenía planes de irse a vivir a otra ciudad, que actualmente no cuenta con una fuente de ingresos propia y sus necesidades básicas son suplidas con el apoyo de sus familiares. Aduce además, que convivió con el señor Luis Alfonso Castro Quiroga desde el 2003, ya que este se quedaba

con ella tres (3) o cuatro (4) días por semana; que requiere de la ayuda de personas para realizar actividades básicas como la de caminar y que actualmente no tiene garantizado el acceso a los servicios de salud porque fue desvinculada de los servicios que le brindaba la policía.

1. Segundo fallo de primera instancia

Luego de haber subsanado la nulidad decretada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá profirió una nueva sentencia de primera instancia, tutelando en forma transitoria los derechos fundamentales de la señora María Daneyi Real Grajales al mínimo vital, a la seguridad social, a la vida digna y al debido proceso.

En esta oportunidad, el juez de primera instancia tuvo en cuenta la situación de vulnerabilidad de la tutelante derivada de su estado de invalidez y de la falta de ingresos propios para cubrir sus necesidades básicas, condiciones de las cuales concluyó que la acción de tutela tenía por objeto evitar la consumación de un perjuicio irremediable al mínimo vital de la actora.

Con fundamento en lo anterior, el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá consideró que la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la señora María Daneyi Real Grajales, al suspender el pago de su mesada sin su consentimiento, desconociendo los derechos adquiridos de la accionante, así como su derecho de defensa.

En consecuencia, el juez de primera instancia ordenó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, reconocer en forma transitoria el cincuenta por ciento (50%) de la sustitución de la asignación mensual de retiro a favor de la señora María Daneyi Real Grajales durante cuatro (4) meses, tiempo durante el cual la tutelante debía acudir a la jurisdicción ordinaria para que en esa sede se decida la titularidad de la prestación económica.

1. Impugnación del segundo fallo de primera instancia

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional impugnó la sentencia proferida el 31 de marzo de 2011 argumentando que no vulneró los derechos fundamentales de la actora, porque con su decisión, “lo que hizo fue dar aplicación al artículo 146 del Decreto 1213 de 1990”,¹⁰ norma en la que se establece que en el evento de presentarse controversia sobre la titularidad de una prestación por causa de muerte, el pago de la prestación se suspenderá hasta que se decida judicialmente a quien corresponde el derecho.

Igualmente, la entidad accionada argumentó que la acción de tutela era improcedente porque la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para proteger sus derechos y no acreditó que el amparo se hubiera interpuesto para evitar un perjuicio irremediable.

1. Sentencia de segunda instancia

Mediante fallo del 11 de mayo de 2011, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela. El juez de segunda instancia consideró que la peticionaria disponía de otro medio de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos, y que en el expediente no estaba acreditado que cumpliera con los requisitos necesarios para que se le reconociera su derecho a la sustitución de la asignación mensual de retiro.

I. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Formulación del problema jurídico

Con fundamento en los antecedentes antes descritos, la Sala de Revisión deberá resolver el siguiente problema jurídico:

Para resolver el problema jurídico, la Sala de Revisión reiterará su jurisprudencia sobre i) la procedencia de la acción de tutela para conocer el asunto objeto de estudio, ii) la naturaleza jurídica de la sustitución de la asignación de retiro y, iii) la prohibición de revocar o dejar sin efectos unilateralmente un acto administrativo por medio del cual se reconoce un derecho pensional sin la existencia de un pronunciamiento judicial previo o el consentimiento expreso del beneficiario del acto. Finalmente, resolverá el caso concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos pensionales. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “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”. En consecuencia, la procedibilidad de la tutela estará supeditada a que se dirija a evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual ha sido caracterizado por la Corte en los siguientes términos:

“[e]n primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.¹¹

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha considerado como condición necesaria para establecer la procedencia de la acción de tutela en estos asuntos, que el perjuicio irremediable se encuentre acreditado en el expediente, así sea en forma sumaria. No obstante, la Corte ha aclarado que el accionante puede cumplir con tal carga mencionando los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable, en consideración a la jerarquía de los derechos cuyo amparo se solicita y a la naturaleza informal de la acción de tutela. Específicamente ha dicho la Corte:

“No obstante, aunque la prueba del perjuicio irremediable es requisito de la procedencia de la tutela, la Corte ha sostenido que la misma no está sometida a rigurosas formalidades. Atendiendo a la naturaleza informal y pública de la acción de tutela, así como a la jerarquía de los derechos cuya protección se solicita, la prueba del perjuicio irremediable puede ser inferida de las piezas procesales. Así pues, al afectado no le basta con afirmar que su derecho fundamental se enfrenta a un perjuicio irremediable, pero es indispensable que, atendiendo a sus condiciones personales, explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”.¹²

En el presente caso, la Sala de Revisión encuentra que la acción de tutela fue interpuesta por una persona que fue calificada con una pérdida de la capacidad laboral del setenta punto treinta y ocho por ciento (70.38%),¹³ quien afirma que la sustitución de la asignación de retiro que recibía es su única fuente de ingresos y que actualmente vive de la caridad de la gente que la rodea.

Las anteriores afirmaciones no fueron desvirtuadas por la entidad accionada, por tanto, en aplicación del postulado constitucional de la buena fe, la Sala de Revisión dará por probada la existencia de una amenaza de un perjuicio irremediable a su mínimo vital, lo que implica que la acción de tutela es el medio judicial procedente para resolver la controversia que se plantea.

1. Naturaleza jurídica de la sustitución de la asignación de retiro. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social tiene una doble naturaleza jurídica: por una parte es un servicio público de carácter obligatorio que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional y, por otra, es un derecho irrenunciable.¹⁴ Con fundamento en lo anterior, el legislador nacional expidió la Ley 100 de 1993, norma mediante la cual se creó el sistema de seguridad social integral conformado por los sistemas generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la misma ley.

Para el estudio del caso objeto de revisión, se debe hacer énfasis en el sistema general de pensiones, que tiene por objeto garantizar a las personas una protección contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones establecidas en la misma ley,¹⁵ entre las cuales se incluyen la pensión de vejez, de invalidez y de sobrevivientes.

Este sistema general fue creado con la pretensión de unificar los distintos tipos de sistemas pensionales que existían antes de expedirse la Ley 100 de 1993, sin embargo, tanto la Constitución Política¹⁶ como la citada Ley¹⁷ reconocieron la necesidad de un régimen especial para los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, desarrollado actualmente por la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004. Estas normas establecen prestaciones económicas especiales para las personas que prestan sus servicios a la Nación como miembros de la Fuerza Pública, entre las cuales se encuentran la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, así como la pensión de sobrevivientes.¹⁸

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de aclarar cuál es la naturaleza jurídica de la asignación de retiro, señalando que “[e]s una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos), atendiendo la naturaleza especial del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata, [...], de establecer con la denominación de “asignación de retiro”, una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la fuerza pública, en la medida que el resto del ordenamiento especial de dichos servidores públicos, se limita a regular las pensiones de invalidez y sobrevivientes”¹⁹.

Así mismo, respecto de la sustitución de la asignación de retiro, la Corte también ha sostenido que es una prestación económica cuya finalidad es asimilable a la de la pensión de

sobrevivientes reconocida en el Sistema General de Pensiones, es decir garantizar el mínimo vital y las condiciones materiales de supervivencia de las personas que se encontraban a cargo de quien fallece, habiendo cumplido con una carga determinada de cotizaciones o aportes al Sistema.²⁰

En desarrollo de lo anterior, es necesario concluir que la jurisprudencia de esta Corporación sobre revocatoria directa de actos administrativos por medio de los cuales se reconocen derechos pensionales es igualmente aplicable en casos como el actual, en el que el derecho revocado es la sustitución de la asignación de retiro.

1. La prohibición de revocar o dejar sin efectos unilateralmente un acto administrativo por medio del cual se reconoce un derecho pensional, sin la existencia de un pronunciamiento judicial o el consentimiento expreso del beneficiario del acto. Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional ha indicado que la revocatoria directa es “[...] una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.”²¹

De igual manera, esta Corporación ha señalado que los actos administrativos de carácter particular y concreto son irrevocables sin el consentimiento del particular, en los términos señalados en la ley.²² Esta posición se fundamenta en lo establecido en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, según la cual:

“Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.²³

En la norma citada, se establece unas excepciones a la regla general de la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto. La primera de ellas opera cuando el acto administrativo fue resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo, y la segunda, cuando se compruebe que el acto fue producto de una manifiesta ilegalidad.

En cualquiera de los dos casos, la revocatoria del acto administrativo debe realizarse con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.²⁴ Según la norma, la iniciación del procedimiento debe ser comunicada a los particulares que puedan verse afectados por la decisión,²⁵ y durante el trámite, se le debe dar la oportunidad al particular de expresar sus opiniones y presentar pruebas,²⁶ tomando una decisión debidamente motivada en la que se resuelvan todas las cuestiones planteadas en la iniciación y durante el trámite administrativo.²⁷ La revocación entonces debe sujetarse a un debido proceso, que el funcionario de conocimiento deberá aplicar cuando se le haya advertido de la ausencia de los requisitos a que alude la norma referida.

Ahora bien, cuando se busca revocar actos administrativos que reconocen derechos pensionales, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, norma especial en la cual se estableció la facultad de revisar y revocar dichos actos, en cabeza de las entidades encargadas de su reconocimiento y pago, según la cual, cuando existan motivos que hagan suponer que la prestación económica fue reconocida irregularmente, se deberá adelantar un procedimiento para verificar el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para el reconocimiento del derecho y, de encontrar que el pensionado no cumplió con los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se deberá revocar directamente dicho acto.²⁸

En la sentencia C-835 de 2003,²⁹ la Corte al analizar el campo de aplicación de la norma contenida en el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, interpretó que, para que esa facultad sea compatible con los derechos fundamentales asociados a la seguridad social en pensiones, la revocatoria sólo podría adelantarse cuando, luego de haberse adelantado un procedimiento

administrativo en el que se respete el derecho al debido proceso de la persona afectada, la entidad encargada del reconocimiento y pago de la prestación económica hubiera demostrado que tanto el acto de reconocimiento, como los medios utilizados para obtener el reconocimiento del derecho, son manifiestamente ilegales. Específicamente, se dijo:

“Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito”.³⁰ (negrilla en el texto original).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de esta Corporación concluyó que en aquellos eventos en los que el incumplimiento de los requisitos proviene de una controversia sobre la interpretación del derecho, estos litigios no podrán ser resueltos en sede administrativa, sino por el juez natural en cada caso y, por lo tanto, declaró la exequibilidad condicionada de la norma, “[...] 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.”

Ahora bien, no desconoce la Sala que en el caso en estudio la decisión de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional fue la de suspender el pago de la sustitución de la asignación de retiro que estaba recibiendo la señora María Daneyi Real Grajales. Esta Corporación, sin embargo, ha establecido desde sus primeros fallos que, si bien la suspensión y la revocatoria directas de actos administrativos que reconocen derechos pensionales sin el consentimiento de los administrados pueden ser consideradas como actuaciones distintas de la administración en un plano teórico, en la práctica tienen la misma consecuencia de vulnerar el derecho al debido proceso de los administrados.

En efecto, en la sentencia T-355 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero), se estudió una acción de tutela interpuesta por una persona a quien el Instituto de Seguros Sociales le había reconocido en 1973 la pensión de sobrevivientes en su condición de cónyuge supérstite varón, y la misma entidad decidió suspender la ejecución del acto administrativo mediante resolución proferida en 1994, argumentando que para la fecha de reconocimiento del derecho, el cónyuge supérstite varón no podía ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes.

En aquella oportunidad, la Corte hizo un análisis de las características de los actos administrativos particulares, y concluyó que la decisión de la administración de suspender una prestación social decretada legalmente es contraria al principio constitucional de la buena fe³¹, al principio de ejecutoriedad de dichos actos, y constituye por lo tanto una trasgresión al derecho al debido proceso de los administrados.

Con fundamento en lo anterior, la Corte determinó que al igual que en la revocatoria, si la administración pretende suspender la ejecución de un acto administrativo de contenido particular sin la autorización del administrado, debe demandar la nulidad de su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa para que, en esa sede y en desarrollo de la función asignada en el artículo 238 de la Constitución Política,³² se decida sobre la suspensión del acto en cuestión.

En fallos posteriores, esta Corporación ha señalado que, con fundamento en la teoría del respeto al acto propio, los derechos pensionales no pueden ser revocados unilateralmente ni puede la administración “dejar sin efectos los actos que los reconocen, sin la existencia de un

pronunciamiento judicial previo o la aquiescencia expresa del beneficiario del acto.”³³

Por lo anterior, debe reiterarse que las entidades encargadas del reconocimiento y pago de derechos pensionales no pueden revocar o dejar sin efectos los actos administrativos por medio de los cuales han reconocido tales derechos sin contar con el consentimiento expreso de los pensionados o sin haber obtenido un pronunciamiento judicial previo, ya que esa decisión afecta el derecho fundamental al debido proceso de los pensionados lo que además, según las circunstancias de cada caso, puede afectar otros derechos fundamentales como la seguridad social o el mínimo vital.

1. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Daneyi Real Grajales, al dejar sin efectos el acto administrativo por medio del cual reconoció la sustitución de la asignación de retiro sin contar con su autorización o con un pronunciamiento judicial previo

La señora María Daneyi Real Grajales interpuso acción de tutela contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, porque consideró que la decisión de esa entidad de suspender los efectos de la Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009, por la cual se le reconoció la sustitución de la asignación mensual de retiro, vulneraba sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital.

Por su parte, la Caja de Sueldos de Retiro informó que tomó esa decisión porque, mediante comunicación recibida el 4 de noviembre de 2010, Andrea Castro Mayorga, hija del fallecido señor Luis Alfonso Castro Quiroga, informó que la tutelante no había convivido con su padre durante los cinco (5) años anteriores a su fallecimiento, y que sólo alcanzaron a convivir durante dieciocho (18) días.

El juez de primera instancia tuteló en forma transitoria los derechos fundamentales de la señora María Daneyi Real Grajales, pues consideró que la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la actora al suspender el pago de la mesada sin su consentimiento.

La anterior decisión fue revocada por el juez de segunda instancia, con fundamento en que la acción de tutela era improcedente para resolver el asunto objeto de estudio, teniendo en cuenta que la actora disponía de otro medio de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos, y que en el expediente no estaba acreditado que la accionante cumpliera con los requisitos necesarios para que se le reconociera el derecho a la sustitución de la asignación mensual de retiro.

Del análisis de los documentos que obran en el expediente, no se evidencia que la decisión de la entidad accionada haya estado soportada en la autorización previa de la actora ni en un pronunciamiento judicial, o que se enmarque dentro del supuesto excepcional del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, que autoriza esa actuación cuando el reconocimiento se haya producido por vías abiertamente incompatibles con el orden jurídico. Por el contrario, en el informe presentado por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se afirma que la decisión se adoptó en aplicación del artículo 146 del Decreto 1213 de 1990³⁴, ante la existencia de una controversia sobre la convivencia real y efectiva de la señora Real Grajales con el causante.

Al respecto, es necesario señalar que la aplicación del artículo 146 del Decreto 1213 de 1990, hecha por la Caja de Sueldos de Retiro, es contraria al principio constitucional de la buena fe que rige las actuaciones de la administración pública.³⁵ En efecto, como ya se indicó, la administración pública no puede revocar o dejar sin efectos actos administrativos de contenido particular que crean derechos en cabeza de los administrados, y en el caso concreto, no puede dejar sin efectos el acto administrativo que reconoció la sustitución de la asignación de retiro a la señora Real Grajales, pues dicho acto administrativo creó en cabeza de la actora un derecho particular, cuya eficacia debe ser garantizado por la administración.

Por las razones expuestas, la entidad accionada no podía privar de sus efectos al acto administrativo que reconoció la pensión de sobrevivientes a la accionante, pues ello supone una violación del derecho fundamental a su derecho fundamental al debido proceso, que debe ser conjurada por el juez constitucional para evitar un perjuicio irremediable en sus derechos fundamentales.

La Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009 proferida por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se presume legal, está vigente, y debe producir efectos jurídicos

concretos, entre ellos, que la señora María Daneyi Real Grajales continúe recibiendo el pago de la sustitución de la asignación de retiro, a menos que desaparezca del mundo jurídico por los procedimientos previstos en la ley y con plena garantía del debido proceso en sus facetas de contradicción y defensa.

Adicionalmente, la suspensión de los efectos del acto administrativo por medio del cual se reconoció la sustitución de la asignación de retiro a la señora María Daneyi Real Grajales, tiene como consecuencia la vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. En efecto, la actora es una persona a quien se le diagnosticó la pérdida de su capacidad laboral en una setenta punto treinta y ocho por ciento (70.38%) como consecuencia de las lesiones sufridas en el accidente de tránsito en que su cónyuge falleció; para esa fecha no laboraba y su única fuente de ingresos es la mesada de la sustitución de la asignación de retiro que percibía y que actualmente satisface sus necesidades básicas por la caridad de la gente que la rodea.

En estas circunstancias, la decisión de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional tuvo como consecuencia inmediata dejar sin su única fuente de ingresos a una persona en estado de debilidad manifiesta, e impedirle afrontar las contingencias derivadas de su condición de invalidez en una forma digna.

Por las razones expuestas, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 11 de mayo de 2011, que a su vez revocó el fallo proferido por el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá el 31 de marzo de 2011, para en su lugar, tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Daneyi Real Grajales.

Por ello, se dejarán sin efectos las decisiones adoptadas por la entidad accionada mediante Oficios Nos. 551 / GST – SDP del 23 de noviembre de 2010 y 00039 / GST – SDP del 19 de enero de 2011, que suspendieron el pago de la sustitución de la asignación de retiro, y se ordenará a la Caja de Sueldos de Retiro que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, incluya nuevamente a la señora María Daneyi Real Grajales en la nómina de pensionados de dicha entidad.

Así mismo, se le indicará a la entidad accionada que si considera que la señora María Daneyi Real Grajales no cumple con los requisitos legales y reglamentarios para ser beneficiaria de

la sustitución de la asignación mensual de retiro que recibía el señor Luis Alfonso Castro Quiroga, deberá adelantar la acción de nulidad en contra de la Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 11 de mayo de 2011, que a su vez revocó el fallo proferido por el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Bogotá el 31 de marzo de 2011, para en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de la señora María Daneyi Real Grajales.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, DEJAR SIN EFECTOS la decisión adoptada por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional mediante Oficio No. 551 / GST – SDP del 23 de noviembre de 2010, confirmada mediante Oficio No. 00039 / GST – SDP del 19 de enero de 2011, por medio de los cuales se ordenó la suspensión del pago de la sustitución de la asignación mensual de retiro que le fue reconocida a la señora María Daneyi Real Grajales y fue excluida de la nómina de pensionados.

Tercero.- ORDENAR a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, incluya nuevamente a la señora María Daneyi Real Grajales en la nómina de pensionados de dicha entidad. En el evento en que la entidad accionada considere que la señora María Daneyi Real Grajales no cumple con los requisitos legales y reglamentarios para ser considerada beneficiaria de la sustitución de la asignación de retiro que recibía el señor Luis Alfonso Castro Quiroga, la entidad accionada deberá interponer la acción de nulidad en contra de la Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto del treinta (30) de junio de dos mil once (2011), proferido por la Sala de Selección Número Seis, ordenando su acumulación con otros expedientes por presentar unidad de materia, sin embargo, la Sala de Revisión mediante Auto del 29 de agosto de 2011 ordenó su desacumulación, teniendo en cuenta que el proceso presentaba elementos jurídicos que singularizaban la situación fáctica en él contenida, que no permitían que fuera fallado en una misma sentencia con los demás expedientes.

2 En el expediente obra copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Daneyi Real Grajales, documento en el que consta que la tutelante nació el 19 de enero de 1969 (folio 22 del cuaderno No. 1).

3 En el expediente obra copia de la Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009 expedida por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en la cual se afirma que en

su historia laboral, el agente Luis Alfonso Castro Quiroga “figuraba casado con la señora BLANCA CECILIA MAYORGA ROJAS, con cesación de los efectos civil del matrimonio católico según Escritura Pública No. 846 de la Notaría Segunda de Soacha-Cundinamarca, de fecha 10-04-2007, de cuya unión nació CRISTTEL DAYANA CASTRO MAYORGA el 20-04-1999”. (Folio 9 del cuaderno No. 1).

4 En el expediente obra copia del dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral de la señora María Daneyi Real Grajales practicado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 26 de agosto de 2010, en el que se establece una pérdida de la capacidad laboral de la tutelante del setenta punto treinta y ocho por ciento (70.38%), con fecha de estructuración del 22 de junio de 2010 (folios 18 - 21).

5 En el expediente obra copia de la Resolución No. 000448 del 13 de febrero de 2009, expedida por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “[p]or la cual se reconoce la sustitución de asignación mensual de retiro y se deja pendiente cuota de las misma prestación con fundamento en el expediente a nombre del extinto Agente (R) CASTRO QUIROGA LUIS ALFONSO, con cédula de ciudadanía No. 17.322.048.” (Folios 9 - 11 del cuaderno No. 1).

6 Folio 13.

7 Folio 51 del cuaderno No. 1.

8 Folios 61 y 62 del cuaderno No. 1.

9 Folio 90 del cuaderno No. 1.

10 Folio 115 del cuaderno No. 1.

11 Sentencia T-1316 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes). En esta sentencia se estudia la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que el accionante había presentado una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, para solicitar el incremento de su mesada pensional. En este caso, la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia que negaron la tutela del derecho, pues consideró que para el caso en concreto no se configuraba una situación irremediable. Esta sentencia reitera los argumentos planteados en la sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

12 Sentencia T-290 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En este fallo la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona a quien se le había reconocido una pensión de invalidez convencional, pero posteriormente se le practicó un nuevo dictamen de calificación de su pérdida de capacidad laboral en el cual obtuvo un porcentaje menor al requerido convencionalmente para acceder al beneficio pensional, dictamen que fundamentó la revocatoria de su pensión. La Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales del actor, dejando sin efectos el acto administrativo que revocó la pensión de invalidez y ordenó su reincorporación a la nómina de pensionados, en aplicación de los principios de favorabilidad y condición más beneficiosa, así como en el criterio de que las normas de inferior categoría a la legal, no pueden establecer condiciones más gravosas para el reconocimiento de derechos laborales. Respecto de la prueba del perjuicio irremediable, la Corte dio por cierta la afirmación del actor en el sentido a que la mesada pensional era su única fuente de ingresos puesto que no fue controvertida. Adicionalmente, consideró la edad del accionante y el porcentaje de su pérdida de capacidad laboral como elementos para deducir la dificultad del actor para acceder a otra fuente de ingresos que le permitiera suplir sus necesidades básicas. Finalmente, tuvo en cuenta el valor de la mesada pensional para concluir que la revocatoria de la pensión de sobrevivientes estaba afectando el derecho al mínimo vital del accionante.

13 En el expediente obra copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 51948460 expedido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en el que se establece que la señora María Daneyi Real Grajales sufrió una pérdida de capacidad laboral del setenta punto treinta y ocho por ciento (70.38%). (folios 18 - 21 del cuaderno de No. 1).

14 Constitución Política de Colombia, artículo 48: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. // Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. [...]”

15 Ley 100 de 1993, artículo 10. “Objeto del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por

la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.”

16 Constitución Política de Colombia, artículo 48: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. // Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. [...] // A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo. [...].”

17 Ley 100 de 1993, artículo 279. “Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas. [...].”

18 Ley 923 de 2004, artículo 1° “Alcance. El Gobierno Nacional con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen de la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública.”. La anterior norma fue reiterada en el artículo 4° del Decreto 4433 de 2004, en los siguientes términos: “Alcance. El régimen especial de asignación de retiro y de pensiones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, regula los derechos a las prestaciones económicas periódicas de quienes prestan sus servicios a la Nación como miembros de la Fuerza Pública que comprende la asignación de retiro, la pensión de invalidez, y su sustitución, así como la pensión de sobrevivencia.”

19 Sentencia C-432 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araujo Rentería). En esa sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos del Decreto No. 2070 de 2003 que regulaban la asignación de retiro para los miembros de la Fuerza Pública, argumentando que esas normas vulneraban el principio de igualdad, en tanto establecían un tratamiento preferencial desproporcionado a favor de los miembros de la Fuerza Pública y en contra de los demás servidores públicos. Entre otros argumentos, el

demandante sostuvo que la asignación por retiro no es una prestación social asimilable a una pensión sino un pago por el retiro, asignación que consideró inconstitucional porque, en su concepto, discrimina a los demás servidores públicos. Respecto de este argumento, la Corte aclaró que la naturaleza jurídica de la asignación de retiro es la de una prestación social que se asimila a la pensión de vejez, refutando la posición que planteó el demandante. Sin embargo, declaró la inconstitucionalidad del Decreto 2070 de 2003, porque consideró que en los artículos 217 y 218, así como en el artículo 150, numeral 19, literal e, de la Constitución Política, se radicó en el Congreso de la República la función de establecer mediante una ley marco, “las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública”, y por esta razón, el Gobierno no tenía la competencia para regular la materia por medio de un decreto ley.

20 Sentencia T-558 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). En esta sentencia, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por la compañera permanente superviviente de un agente de la policía que falleció en 1995, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana, mínimo vital e igualdad, que consideró vulnerados por la entidad accionada al negarle el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro que recibía su compañero. La entidad argumentó que la norma vigente en la fecha en que el causante falleció (Decreto 1213 de 1990) no contemplaba a la compañera permanente superviviente como beneficiaria de las prestaciones sociales causadas por la muerte de un agente en goce de asignación de retiro. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte resaltó la naturaleza pensional de las prestaciones de asignación de retiro y sustitución de la asignación de retiro, contempladas en el régimen de excepción en cabeza de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y citó la sentencia C-1035 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araujo Rentería) para señalar que el tratamiento diferencial establecido en las normas de seguridad social que reconocen prestaciones a favor del cónyuge superviviente pero no así respecto del compañero o compañera permanente superviviente, son inconstitucionales porque establecen un trato desigual no justificado por razón del origen familiar. Con fundamento en lo anterior, la Corte tuteló los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana, mínimo vital e igualdad de la accionante, y ordenó que se le reconociera y pagara la sustitución de la asignación mensual de retiro.

22 Sentencia C-672 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis, decisión unánime). En esta sentencia, la Corte analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley 190 de 1995 “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”. En dicho artículo, se establece que en caso de que un cargo o empleo público esté siendo ejercido por una persona que no cumple con los requisitos legales para ello, se debe proceder a solicitar la revocatoria directa del acto administrativo de nombramiento y posesión. Para el demandante, en el artículo se establecía una obligación de revocar directamente el acto de nombramiento y posesión, sin que se adelantara un proceso administrativo previo. La Corte declaró la exequibilidad de la norma, porque consideró que la norma demandada no implicaba el desconocimiento del debido proceso del actor, ya que “[...] toda actuación administrativa iniciada de oficio que afecte a un particular deberá estar precedido de un procedimiento que garantice su derecho de defensa”.

23 Código Contencioso Administrativo, artículo 73.

24 Código Contencioso Administrativo, artículo 74. “Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes. // El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.”

25 Código Contencioso Administrativo, artículo 28. “Deber de comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. // En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.”.

26 Código Contencioso Administrativo, artículo 34. “Pruebas. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni

términos especiales, de oficio o a petición del interesado.”

27 Código Contencioso Administrativo, artículo 35. “Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.”

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

29 MP. Jaime Araújo Rentería. SPV. Rodrigo Escobar Gil. AV. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico número 4 (antes citada).

30 Sentencia C-835 de 2003 (MP. Jaime Araújo Rentería. SPV. Rodrigo Escobar Gil; AV. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico número 4), antes citada.

31 Constitución Política de Colombia, artículo 83. “Las actuaciones de de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.”

32 Constitución Política de Colombia, artículo 238. “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

33 Sentencia T-444 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández). En esta oportunidad la Corte

estudió una acción de tutela presentada por una persona de 86 años de edad, a quien una entidad particular le había reconocido una pensión de sobrevivientes, pero en forma unilateral decidió suspender el pago de la mesada pensional, argumentando que la tutelante estaba recibiendo una pensión de jubilación por los aportes que en su momento hizo el propio empleador para dejar de asumir el pago de la pensión de sobrevivientes. En esa oportunidad la Corte consideró que la teoría del respeto de acto propio también era aplicable a las entidades particulares que tenían a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales y, por lo tanto, para poder suspender el pago de la mesada pensional, la entidad accionada debió contar con la autorización expresa de la pensionada o con un pronunciamiento judicial previo. Sobre la base de que la accionada no cumplió con estos requisitos, la Corte concluyó que la entidad vulneró los derechos al debido proceso, defensa, seguridad social y mínimo vital de la tutelante.

34 Decreto 1213 de 1990, “por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional”, artículo 146: “Controversia en la reclamación. Si se presentare controversia judicial o administrativa entre los reclamantes de una prestación por causa de muerte, el pago de la cuota en litigio se suspenderá, hasta tanto se decida judicialmente a qué persona corresponde el valor de esta cuota”.

35 Constitución Política de Colombia, artículo 83. “Las actuaciones de de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.”