



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-
COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

SENTENCIA No. 013.

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala, a proferir sentencia de segunda instancia que en derecho corresponda, por haberse derrotado la ponencia del Magistrado Dr. RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY, dentro del proceso iniciado por la señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-, en ejercicio de la acción constitucional de tutela. Para el efecto, se procederá a decidir la impugnación formulada contra la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se declaró improcedente el amparo requerido.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró la señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES, identificado con la C.C. No. 64.541.998, por conducto de apoderado judicial.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-.

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones¹.

La señora **ANA DOLORES QUINTERO YEPES**, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”**, con el objeto de proteger sus derechos fundamentales de petición, seguridad social, debido proceso, correcta aplicación del régimen de transición pensional y debido reconocimiento de pensión; en consecuencia solicita, se ordene al ente accionado, le reconozca y pague la pensión especial de vejez contenida en el Decreto 546 de 1971, por ser beneficiaria del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por haber acreditado las condiciones de edad y tiempo de servicios, liquidando dicha prestación, con el salario y los factores salariales más altos, devengados en su último año de servicios.

4.2.- Hechos².

Manifestó la accionante, que laboró al servicio de la Rama Judicial, durante el período comprendido entre el 16 de septiembre de 1977 a 30 de abril de 2014, tiempo equivalente a 1845 semanas cotizadas, lo cual equivale a 20 años de servicios prestados al Estado.

Señaló, que el día 18 de mayo de 2011, elevó solicitud de pensión especial de vejez ante el Instituto de Seguros Sociales – Seccional Sucre, con fundamento en el régimen de transición, que contempla el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y la acreditación de los requisitos contemplados en el Decreto 546 de 1971.

Mediante Resolución No. 0008821 de julio de 2011, el ISS le reconoció a la señora Ana Dolores Quintero, pensión de jubilación. Para que fuese incluida en nómina de

¹ Folio 34, del cuaderno de primera instancia.

² Folio 1 – 12, del cuaderno de primera instancia.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

pensionados, la accionante renunció al cargo que desempeñaba en el Tribunal Superior de Sincelejo y por ello, Colpensiones, a través de Resolución No. GNR 361328 de diciembre 19 de 2013, reconoció dicha pensión, en cuantía de \$1.690.098, cambiándole el régimen pensional inicialmente aplicado, escogiendo el establecido en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, el cual, redujo el valor de la pensión, en relación con la establecida en la primera resolución, esto es, de \$3.259.427.

Refirió la actora, que interpuso los recursos de ley contra la Resolución No. GNR 361328 de diciembre 19 de 2013 y Colpensiones, mediante Resolución No. GNR 376445 de octubre 23 de 2014, resolvió el recurso de reposición, señalando que la competencia para reconocer la pensión debatida, recaía en la UGPP; dicha posición fue confirmada, al resolver el recurso de apelación, mediante Resolución No. VPB 50641 de junio 26 de 2015, reafirmando la anterior decisión.

En sentir de la accionante, no es cierto que el Decreto 2196 de 2009, establezca competencia alguna en favor de Cajanal EICE, hoy UGPP, pues, quien les regula tal aspecto, es el Decreto 4269 de noviembre 8 de 2011; asimismo, las normas de competencia sobre reconocimiento pensional de estas entidades, no le aplicaban a la actora, porque nunca elevó ante ellas solicitud pensional, además, era del criterio que la última administradora de fondo de pensiones donde estuvo afiliada, era quien debía reconocer la pensión de vejez, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-584 de 1995.

De igual forma, sostuvo la actora, que era beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya que al entrar en vigencia contaba con más de 35 años de edad y más de 15 años de servicios; por lo tanto, se le debía aplicar el contenido en el Decreto No. 456 de 1971, legislación especial para los funcionarios de la Rama Judicial.

Relató, que es una persona de la tercera edad, su estado de salud es precario y la mesada pensional que recibe, no le alcanza para atender sus necesidades de primer y segundo orden, por lo cual, se le afectó su mínimo vital de subsistencia.

Expuso, que los mecanismos de defensa ordinarios, resultarían ineficaces en el presente asunto, por la demora en su trámite, aunado a que su edad es relevante, lo que la convierte en sujeto de especial protección constitucional.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

4.3.- Contestación³:

Informó Colpensiones, que las diferentes solicitudes de pensión que la accionante había presentado, fueron respondidas por la entidad mediante Resoluciones No. GNR 361328, GNR 376445 y VPB 506441, en las cuales se fundamentaron las razones de la negativa de dicha prestación; y si la actora estaba en desacuerdo con lo resuelto, debía agotar los procedimientos administrativos y judiciales, dispuestos para tal fin y no reclamar su reliquidación pensional por acción de tutela, ya que esta solo procedía ante la inexistencia de otro mecanismo judicial.

Por lo anterior, señaló, que no era competencia del juez constitucional, realizar un análisis de fondo frente al reconocimiento por reliquidación pensional por vejez, que solicitaba la accionante; además, en este caso, la accionante pretendía desnaturalizar la tutela.

V. LA PROVIDENCIA RECURRIDA⁴:

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 11 de diciembre de 2015, declaró improcedente el amparo invocado, al considerar, que no obraba en el plenario, documento que acreditara que hubiere presentado derecho de petición, solicitando la reliquidación de la pensión de vejez ante Colpensiones, ni mucho menos, actuación judicial que demostrara que había agotado los medios ordinarios, dispuestos legal y constitucionalmente, para lograr su efectividad.

Fundamentó, que no se lograba establecer que se encontrara afectado el mínimo vital de la accionante, porque recibía una mesada pensional y tampoco se probó, que estuviera en condición de discapacidad o que padecía de una enfermedad que le impidiera formular su pretensión, en los escenarios procesales especialmente diseñados por el legislador, para dirimir las controversias de esa naturaleza, es decir, ante la jurisdicción ordinaria laboral o contenciosa administrativa, según el caso.

³ Folios 81 - 82, del cuaderno de primera instancia.

⁴ Folios 106 – 114, del cuaderno de primera instancia.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

VI. LA IMPUGNACIÓN⁵.

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte accionante, la impugnó, el día 18 de diciembre de 2015.

Sostuvo, que había interpuesto recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución GNR 361328 de diciembre 19 de 2013, pidiendo la reliquidación del derecho pensional, con fundamento en el Decreto 546 de 1971, por lo tanto, no era cierta la aseveración del A-quo, cuando indicaba que no existía prueba en el plenario, sobre la reliquidación del derecho invocado.

Alegó, que se le disminuyó en un 50% el valor de su pensión, lo que afectaba su mínimo vital y móvil, así como su derecho al debido proceso, al habersele revocado el acto sin su consentimiento, en los términos del artículo 97 del C.P.A.C.A.

Expuso los mismos argumentos señalados en el hecho 9 del libelo genitor, para reiterar, que la decisión de Colpensiones de radicar la competencia en la UGPP, era violatoria de sus derechos fundamentales.

Por último, insistió en que había de considerarse su condición de adulto mayor, por ende, sujeto de especial protección constitucional.

VII. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 27 de enero de 2016⁶, se resolvió admitir la impugnación contra la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo. Posteriormente, por proveído del 11 de febrero de 2016⁷, remite el proceso al suscrito por ser el Magistrado que le sigue en turno, para redactar fallo definitivo, por cuanto el proyecto de fallo inicial no obtuvo la aprobación de la mayoría de la Sala, tal como quedó registrado en el Acta No. 17 de fecha 11 de febrero de 2016.

⁵ Folios 120 – 128, del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folio 4, Cuaderno de segunda instancia.

⁷ Fl. 13, ib.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

VIII. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

8.1. La competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

8.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar, si ¿la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso y al mínimo vital, al revocar en forma unilateral y sin su consentimiento la resolución de reconocimiento pensional, reajustando la mesada pensional a un valor inferior al reconocido inicialmente?

Para arribar la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: i) Procedencia subsidiaria de la acción de tutela; ii) Procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver controversias sobre pensiones; iii) Revocatoria directa y suspensión de actos administrativos de contenido particular y concreto, específicamente, en lo atinente a la modificación de derechos de contenido pensional; iv) La observancia de los principios de confianza legítima y buena fe durante las actuaciones administrativas; y v) Caso concreto.

8.3. Procedencia subsidiaria de la Acción de Tutela.

De conformidad con el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un derecho público subjetivo del que goza toda persona para obtener del Estado, a través de la Rama Judicial, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares, en ciertos casos.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

8.4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para resolver controversias sobre pensiones.

La Constitución Política consagra en el artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo de naturaleza subsidiaria y residual, que busca la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o excepcionalmente, por los particulares, que “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”⁸ o, cuando existiendo, aquel no es eficaz para obtener su amparo, en cuyo caso se tramitará como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.⁹

De lo anterior se desprende que “no es la finalidad de esta acción ser un mecanismo alternativo a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro sin ninguna distinción, ni fue diseñada para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias.”¹⁰

Por otra parte, el artículo 48 de la Carta reconoce el derecho a la seguridad social a todas las personas, y le confiere una naturaleza irrenunciable. Esta postura ha sido revisada por la Corte Constitucional quien ha reconocido que sí es un derecho fundamental, pero que su garantía debe reclamarse por las vías ordinarias y, excepcionalmente, por tutela.¹¹

Así, esa Corporación ha reiterado que, por regla general, los conflictos relativos al reconocimiento y pago de prestaciones sociales y, específicamente, de pensiones, deben ventilarse ante la jurisdicción ordinaria laboral o ante la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el caso específico, de tal forma que, en principio, la acción

⁸ Sentencias T-600 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1198 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ Sentencias T-1157 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-321 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Sentencia T-1048 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹ Sentencia T-1260 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

de amparo no es el mecanismo judicial idóneo para buscar la protección de esta clase de derechos.¹²

No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, excepcionalmente, procede la acción de tutela cuando la persona, vistas sus circunstancias específicas, requiere de una protección urgente para ello. En este caso, la tutela puede proceder como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o como mecanismo principal cuando el instrumento de defensa judicial ordinario resulte ineficaz o no es lo suficientemente expedito para ofrecer la protección adecuada de los derechos vulnerados.

Respecto a ese particular, la Corte ha admitido que *“la acción de tutela procede a pesar de existir otro medio de defensa judicial, cuando: i) se considera que éste es ineficaz debido a que no resuelve el conflicto de manera integral,¹³ o ii) éste no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia particular de una protección inmediata...”*¹⁴

Estas circunstancias deben ser valoradas por el juez, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto.¹⁵

En esa medida, concluye el máximo Tribunal Constitucional que la acción de tutela procede para la protección de derechos fundamentales, en forma excepcional para el reconocimiento y pago de una pensión, cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo, éste se torna ineficaz para su protección. En estos casos, este mecanismo de amparo se constituye en el instrumento judicial principal, por no existir una protección real y concreta por otra vía. De igual manera, resulta procedente, cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable mientras que la autoridad competente decide de fondo.¹⁶

¹² Sentencias: T-371 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara, T-78 de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara, T-476 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil, T-1083 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T- 634 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹³ “Por ejemplo, sobre la ineficacia de ciertos mecanismos ordinarios de defensa para la protección de derechos fundamentales, la Corte ha determinado que la acción electoral y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecen de la eficacia necesaria para proveer un remedio pronto e integral en los casos en que no se ha proveído un cargo en la rama judicial al primero en la lista de elegibles. Al respecto, ver Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-388 de 1998, M.P. Fabio Morón.”

¹⁴ Sentencia T-076 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁵ Ver Sentencia T-052 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ Sentencia T-052 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

8.5. Revocatoria directa y suspensión de actos administrativos de contenido particular y concreto, específicamente, en lo atinente a la modificación de derechos de contenido pensional.

Ahora bien, por estar estrechamente ligado a una de las controversias que pasará a analizar la Sala, se estima pertinente hacer unas breves consideraciones en relación con la institución de la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto.

Este tema se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico, de conformidad con el cual existe la posibilidad de que puedan ser revocados por la administración pública, atendiendo el debido proceso administrativo y teniendo en cuenta unas circunstancias especiales.

En efecto, la Ley 1437 de 2011¹⁷, en su artículo 93, establece un procedimiento que debe observarse específicamente, cuando señala que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los expidieron o por sus superiores inmediatos de oficio o a petición de parte, en los siguientes eventos:

“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

Adicionalmente, la ley ha dispuesto que sea imprescindible obtener previamente el consentimiento expreso y por escrito del titular, cuando se trata de la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto, que han creado o modificado una situación jurídica particular o reconocido un derecho en iguales circunstancias.

Sobre ello, el artículo 97 de la citada normativa indica “(...) 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.”

¹⁷ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

Con fundamento en estas disposiciones, la jurisprudencia constitucional¹⁸ ha reiterado que los actos administrativos de carácter particular y concreto son esencialmente irrevocables o *inmutables*, salvo que el titular del derecho manifieste su consentimiento expreso y por escrito para que puedan ser revocados por la administración.

Lo anterior como garantía del principio de seguridad jurídica, del respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas radicadas en cabeza de una persona, aunado a la presunción de legalidad de la que están revestidos esos actos, la cual sólo puede ser desvirtuada a través de la providencia judicial que decrete su nulidad¹⁹. De esta forma igualmente se garantiza el derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que se tiene la certeza de que la decisión no podrá ser modificada por la autoridad, sin el cumplimiento de las normas legales que regulan la materia²⁰.

Ahora bien, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, establece que si el titular niega su consentimiento para revocar el acto y la autoridad considera que el mismo es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Igualmente, 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.

Sobre este punto, es necesario precisar que la Ley 1437 de 2011, no contempló, como si lo hacía el Código Contencioso Administrativo²¹ en el artículo 73, la posibilidad de revocar el acto sin el consentimiento del titular cuando los mismos “*resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales*”²², sino que dispuso que la administración debe acudir a la jurisdicción contenciosa a debatir la legalidad del acto.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que existen procedimientos regulados por normas especiales para la revocatoria de ciertos actos administrativos. Al respecto, en sentencia T-344 de 2010²³ expresó lo siguiente:

¹⁸ Sentencia T-344 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-381 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹ Sentencias C-672 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-720 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁰ Sentencia T-344 de 2010 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²¹ Decreto 1 de 1984.

²² Artículo derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

²³ MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

“... el artículo 1 del Código Contencioso Administrativo establece que “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”. Por ello, es posible que el trámite de revocatoria directa de algunos actos administrativos específicos, que reconocen derechos especiales a sus titulares, tengan su regulación legal en otra fuente normativa, sin que ello implique que, en lo no previsto en la norma especial, no se acuda a las reglas del ordenamiento general. Tal es el caso de los actos administrativos que reconocen prestaciones económicas a cargo de instituciones de seguridad social, cuya revocatoria, entre otros temas, se regula en 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”. ”²⁴

En efecto, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003²⁵ dispone que corresponde a las instituciones de seguridad social, o a quienes tengan a su cargo el pago de prestaciones económicas, verificar el cumplimiento de los requisitos, así como la legalidad de los documentos que sirven para acreditar el derecho, en los casos en que se sospecha que el reconocimiento de la prestación económica periódica, fue indebido. Cuando no sea posible acreditar el cumplimiento de los requisitos o se establezca que los documentos aportados son falsos, el funcionario debe proceder a la revocatoria directa del acto, sin el consentimiento del particular, e inmediatamente deberá informar a las autoridades competentes.

La citada norma dispone:

“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.”

²⁴ Ibidem.

²⁵ “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”.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

El tema de la revocatoria directa de actos administrativos que reconocen prestaciones pensionales, ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de la citada norma en la Sentencia C-835 de 2003²⁶ resolvió declarar *EXEQUIBLE* el artículo 19 de la ley 797 de 2003, de manera condicionada.

En esa oportunidad, esa Corporación señaló:

*“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.”*

De esa forma, la manifiesta ilegalidad de las conductas reprochadas y de los medios utilizados para acceder al derecho, deben estar plenamente probados en el procedimiento administrativo anotado. En consonancia con lo anterior, la decisión adoptada debe ser concordante con el procedimiento administrativo y con las pruebas que se allegaron. Lo anterior, teniendo en cuenta que se deben garantizar los mandatos constitucionales y legales, del debido proceso, de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del Tesoro Público.

Esta Corte en la citada sentencia, también advirtió 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

²⁶ M. P. Jaime Araujo Rentería.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.

La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular.”

De otro lado, respecto a la suspensión del pago de las mesadas pensionales, esa misma Corporación se pronunció en la Sentencia T-214 de 2004²⁷, cuando estudió el caso de unos jubilados de la extinta Empresa Puertos de Colombia a quienes el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo, les suspendió el pago de sus mesadas pensionales, alegando no tener los archivos de las historias laborales correspondientes. En esa oportunidad se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mismas y, se ordenó reanudar su pago. Allí se 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.”

Igualmente, en ella esa Colegiatura reiteró que:

“(i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria

²⁷ M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

*directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) **Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario.*** (Negrilla fuera de texto original).

Posteriormente, en Sentencia T-567 de 2005²⁸, consideró:

“Así pues, concluyó la Corte que “no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional”. (Negrillas y subrayados fuera de texto).

En ese sentido, en Sentencia T-776 de 2008²⁹, se señaló que para realizar la suspensión, deben anteceder motivos reales, objetivos y trascendentes. De esta forma se determinaron tres diferentes situaciones:

“(i) la Administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, ‘aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal’³⁰; (ii) se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) la Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal.”

De la misma forma, ese Alto Tribunal Constitucional decidió en la Sentencia T-494 de 2009,³¹ proteger el derecho fundamental al debido proceso de un pensionado de la Empresa Puertos de Colombia, a quien el Ministerio de la Protección Social le revocó la resolución, en virtud de la cual su mesada pensional fue reajustada. En ella, la Corte indicó que “Como bien expuso el ad quem, no podía revocarse de manera unilateral una resolución “sin aplicar los procedimientos consagrados en los artículos 73 y 74 del C.C.A., en

²⁸ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁰ Sentencia C- 835 de 2003.

³¹ MP. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

la medida que la administración tuviera fundamentada una razón justificada de las que trata el artículo 69 ibídem, para iniciar esa revocatoria directa”...” .

Por su parte, en la Sentencia T-066 de 2010³², la Corte protegió los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso de un pensionado de la extinta Empresa Puertos de Colombia a quien el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo, suspendió el pago de su mesada de jubilación, sin previo aviso, argumentando que era beneficiario de otra prestación por parte del Instituto de Seguros Sociales.

En esa oportunidad, advirtió la Corte que:

“la actuación desconoció que el llamado a ordenar la suspensión provisional del acto administrativo es el juez contencioso. En segundo lugar, dicha decisión no estuvo precedida de un acto administrativo que garantizara el debido proceso al administrado, es decir, que le hubiera permitido al interesado interponer los recursos y eventualmente acudir ante la jurisdicción respectiva. En tercer lugar, no es aceptable que por tratarse de una “suspensión transitoria” del pago de las mesadas pensionales, no se hubiera requerido el consentimiento expreso del usuario, o se hubiera expedido un acto debidamente notificado. Por tanto, considera la Sala que la entidad demandada incurrió en una vía de hecho al haberle impedido al accionante con su decisión, ejercer su derecho al debido proceso y al derecho de defensa.”

De esa manera, observamos que esa Corporación ha desarrollado la materia relativa a la suspensión y revocatoria directa por parte de la administración pública, de los actos administrativos que reconocen pensiones. Referente a lo anterior, se puede concluir que por regla general, para revocar o suspender un acto administrativo de forma unilateral, se necesita el consentimiento previo y expreso del involucrado, a excepción de los casos en los que exista manifiesta ilegalidad, evento en el cual la Administración deberá demandarlo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

8.6. La observancia de los principios de confianza legítima y buena fe durante las actuaciones administrativas.

En virtud de lo establecido en el artículo 83 Superior, las actuaciones que adelanten las autoridades públicas se orientan por los siguientes principios: “*debido proceso, igualdad,*

³² MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad³³”.

Conforme a los postulados del principio de buena fe, los procedimientos que adelanten las autoridades públicas deben efectuarse dentro de un parámetro de seriedad que impida que se defraude la confianza de los particulares frente a la administración pública.

En este sentido, la Corte Constitucional³⁴ ha desarrollado el principio de confianza legítima como una expresión del principio de buena fe, en virtud del cual las autoridades públicas están obligadas a respetar las expectativas jurídicas y legítimas creadas a los particulares con sus actuaciones. Esto implica que *“al crearse expectativas favorables al administrado no puede, el ente público de manera sorpresiva, eliminar esas condiciones afectando palpablemente los derechos de aquél³⁵”*

Así lo señaló la Corte en la sentencia T-248 de 2008³⁶:

“Las actuaciones entre los particulares y la administración se rigen por el principio de buena fe, en sus dimensiones de confianza legítima y respeto por el acto propio. En desarrollo de los mismos, las autoridades administrativas deben adecuar sus manifestaciones a los imperativos de confianza, honestidad, decoro y credibilidad que dimanen de la Carta Política, de manera que los particulares puedan confiar en que la administración no va alterar súbitamente las condiciones que rigen sus relaciones con los particulares y en que no va a proferir decisiones que contravengan la línea conductual que soporte los vínculos que mantenga con los individuos”.

En igual sentido, la sentencia T-923 de 2010³⁷ expresa: *“el principio de la buena fe proscribe el venire contra factum proprium, por lo que a nadie le es permitido ir en contra de sus propios actos; en esa medida, la buena fe implica que a futuro se mantengan las conductas que en un inicio se desarrollaron, y a cuyo respeto se sujetan en gran manera “la seriedad del procedimiento, la credibilidad de las partes y el efecto vinculante de los actos”.*

Los principios de buena fe y confianza legítima gobiernan las actuaciones que adelantan las entidades públicas como es el caso de aquellas que administran los aportes realizados por los trabajadores al sistema de seguridad social en pensiones. Esto significa que, la información proporcionada por las administradoras de pensiones pueden llegar a crear expectativas a sus afiliados y familiares, respecto de la posibilidad que tienen para

³³ Artículo 3 Ley 1437 de 2011.

³⁴ En este sentido ver sentencia T-075 de 2008 MP Manuel José Cepeda.

³⁵ Sentencias T-079 de 2008 MP Rodrigo Escobar Gil, T-722 de 2012 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁶ MP Rodrigo Escobar Gil.

³⁷ MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

acceder al reconocimiento de prestaciones pensionales, al encontrarse en situación de vejez, invalidez o muerte. Por lo tanto, su actuar debe desarrollarse bajo parámetros de seriedad que permita a los afiliados confiar en la expedición de decisiones coherentes, adecuadas con la realidad y que no serán modificadas.

En términos de la sentencia T-566 de 2009³⁸ *“la aplicación del principio de confianza legítima, presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la administración, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estadio anterior”*.

8.7. Caso concreto:

La controversia planteada en el presente caso, surge por la revocatoria unilateral de la Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, que reconoció la pensión de vejez a la señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES, por parte de Colpensiones y el consecuente cambio del régimen pensional, disminuyendo su mesada pensional con ocasión del acto administrativo No. GNR 361328 de fecha 19 diciembre de 2013, confirmado mediante Resoluciones Nos. GNR 376445 de 23 de octubre de 2014 y VPB 50641 de data 26 de junio de 2015, respectivamente, sin el consentimiento previo de la actora, bajo el argumento de que esa entidad no es la encargada del reconocimiento pensional sino la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP. Por lo anterior, la accionante pretende por esta vía, se ordene a COLPENSIONES, le reconozca y pague la pensión de vejez contenida en el Decreto 546 de 1971, por ser beneficiaria del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (sic).

Frente a esta decisión, la actora considera que el cambio del régimen pensional inicialmente aplicado, el cual trajo como consecuencia la reducción de la pensión reconocida en la Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, viola el debido proceso administrativo y buena fe que reviste todas las actuaciones administrativas, pues no se justifica haber otorgado un beneficio legal y luego revocarlo sin su consentimiento.

El juez de primera instancia no encontró satisfecho el requisito de subsidiaridad de la acción de tutela, por cuanto refiere que existen otros mecanismos de defensa judicial para reclamar el reconocimiento de la pensión. Además estimó que no obraba en el

³⁸ MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En igual sentido sentencia T-208 de 2012 MP Juan Carlos Henao Pérez.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

plenario, documento que acreditara que hubiere presentado derecho de petición, solicitando la reliquidación de la pensión de vejez ante Colpensiones, ni mucho menos, que se encontrara afectado el mínimo vital de la accionante, porque recibía una mesada pensional, así como tampoco se probó, que estuviera en condición de discapacidad o que padecía de una enfermedad que le impidiera formular su pretensión.

En ese orden, atendiendo al anterior recuento jurisprudencial y estudiado el acervo probatorio pertinente, esta Sala es del concepto que la providencia impugnada de fecha 11 de diciembre de 2015, mediante la cual se declaró improcedente el amparo invocado, debe ser revocada, por las siguientes razones:

Está acreditado que la señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES, tiene 58 años de edad, atendiendo a que nació el 25 de noviembre de 1957, tal como se desprende del contenido de las resoluciones arrimadas al plenario así como de la copia de la cédula de ciudadanía militante a folio 37.

Igualmente está demostrado, que el extinto Instituto de Seguro Social mediante Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, el extinto Seguro Social, reconoció a favor de la actora, señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES, una pensión de jubilación teniendo en cuenta el 75% de la asignación más elevada del último año de servicios, la cual para el año 2011 asciende a la suma de \$3.256.427, con fundamento en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971; condicionando su pago al retiro definitivo del servicio o la desafiliación al sistema.³⁹

Posteriormente, la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- expide la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013, por medio del cual reconoce una pensión de vejez a favor de la señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES, pero aplicando el régimen pensional establecido en la Ley 797 del 2003 y para obtener el IBL, tomó los factores salariales establecidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1 del Decreto 1158 del 3 de junio de 1994, lo cual arrojó un IBL igual a \$1.690.098, con una tasa de reemplazo de 78.68%. Ordenando su inclusión en nómina de pensionados.⁴⁰

³⁹ Fls. 45-49 del C.ppal.

⁴⁰ Fls. 51-57 ib.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

Inconforme con la anterior resolución, la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante COLPENSIONES, arguyendo que la demandante cumple con los requisitos exigidos por el Decreto 546 de 1971 y Decreto 1660 de 1978, dado que es beneficiaria del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993; además indica que el ISS mediante Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, reconoció a favor de la demandante una pensión de jubilación en los términos del Decreto 546 de 1971, por lo que existe una contradicción entre la posición asumida por COLPENSIONES y el extinto ISS, lo cual va en detrimento de los derechos pensionales de la actora, por lo que solicita dejar en firme la liquidación efectuada por el seguro social, al ser más favorable.⁴¹

Mediante Resolución No. GNR 376445 del 23 de octubre de 2014, COLPENSIONES, resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013, argumentando que revisado el expediente pensional de la señora ANA QUINTERO YEPES, se estableció que el empleador Rama Judicial, realizó cotizaciones a CAJANAL desde el 16 de septiembre de 1977 hasta el 30 de julio de 2009, y que la pensión de vejez debe ser reconocida a la luz del Decreto 546 de 1971, dado que el status de pensionada se adquirió en el año 2007, fecha en la cual se encontraba afiliada y activa en dicho fondo. En ese orden, estima que como quiera que la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013, va en contravía con los preceptos legales, dado que no es la entidad competente para reconocer tal pensión, lo que causa un perjuicio al erario público, por lo que solicita a la demandante autorice para revocar la Resolución antes mencionada, además de confirmar la decisión recurrida.⁴²

Finalmente, a través de Resolución No. VPB 50641 de fecha 26 de junio de 2015, COLPENSIONES, resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013, argumentando que revisado el expediente pensional de la señora ANA QUINTERO YEPES, se estableció que debido a un error involuntario se reconoció una pensión de vejez a la actora de conformidad con la Ley 797 de 2003, mediante Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013, lo cual va en contravía de los preceptos legales, dado que no es la entidad competente para reconocer tal pensión, lo que causa un perjuicio al erario público, por ello niega el reconocimiento de la prestación solicitada y ordena el requerimiento de la

⁴¹ Fls. 58-64 ib.

⁴² Fls. 66-69 ib.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

Vicepresidencia Jurídica y a la Secretaría General para que inicie las acciones judiciales pertinentes.⁴³

Respecto a la procedencia de la acción de tutela, como ya se dijo anteriormente, en casos como el presente, en los que la supuesta vulneración del derecho fundamental proviene de un acto administrativo, es deber del juez de tutela realizar una evaluación sobre la procedencia de la misma, toda vez que la Constitución establece que ella tiene un carácter subsidiario y que solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial⁴⁴, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁴⁵ o ante la falta de idoneidad de los medios ordinarios. En particular, la Corte ha elaborado una jurisprudencia sobre excepciones en las que, no obstante la existencia de otros medios de defensa, es procedente acudir a la tutela para pedir la protección frente a eventuales vulneraciones de derechos fundamentales emanadas de actos administrativos.

Así, la Corte ha desarrollado una posición que fue sintetizada en la Sentencia T-390 de 2009⁴⁶, así:

“De manera constante, la Corte ha considerado en relación con la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección de derechos fundamentales que podrían verse vulnerados o amenazados por mandamientos consagrados en actos emitidos por la administración, que por regla general aquella no es adecuada para controvertirlos, sino que, por el contrario, la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, en algunos casos excepcionales, esta Corporación ha considerado que el amparo procede como mecanismo definitivo de protección de derechos fundamentales, y no transitorio, cuando quiera que se cumplan las siguientes condiciones, en los términos de la sentencia T- 921 de 2006: (i) que el no reconocimiento o el reajuste de la pensión de jubilación o vejez se origine en actuaciones que, prima facie, desvirtúen la presunción de legalidad que recae sobre las actuaciones de la administración pública; (ii) que el no reconocimiento, el reajuste o el no pago de la pensión vulnere o amenace un derecho fundamental y (iii) que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental”⁴⁷

⁴³ Fls. 70-73 ib.

⁴⁴ Sentencias T-600 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1198 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁵ Sentencias T-1157 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-321 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁶ MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁷ En el mismo sentido, la T-083/04, T-483/09, T-571/02, T-849/09, T-1013/07, T-836/06, T-043/07 y la T-076/03.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

En ese orden, atendiendo a las reglas generales de la acción de tutela, en acoplo con las subreglas definidas por la jurisprudencia constitucional, para resolver controversias sobre pensiones, se observa que si bien la actora no se encuentra en el grupo de personas catalogadas como de la tercera edad, y no acreditó padecer alguna enfermedad, no lo es menos que se encuentra demostrada la procedencia de la tutela, toda vez, que con el actuar de la demandada se están vulnerando de manera palpable a la demandante los derechos fundamentales al debido proceso, buena fe y confianza legítima que caracteriza las actuaciones administrativas, ya que no puede el ente público de manera sorpresiva, eliminar o revocar a través de la expedición de la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013 y los actos que la confirman, esto es Resoluciones Nos. GNR 376445 del 23 de octubre de 2014 y VPB 50641 de fecha 26 de junio de 2015, como lo hizo, de manera unilateral, sin consentimiento previo y sin argumento alguno, un derecho prestacional que había sido reconocido previamente mediante Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011.

Amén de lo anterior, encuentra la Sala que el actuar de la administración rompe el estado social de derecho y a su vez viola el derecho a la seguridad social, y de manera indirecta vulnera el mínimo vital de la accionante, visto desde la mesada pensional que tiene derecho a recibir y fue desmejorada posteriormente, esto es a través de la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013.

Ahora, tocante a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir ese tipo de actos, esta Corporación estima que el mismo se torna ineficaz, dadas las circunstancias particulares del caso estudiado y de la vulneración flagrante del derecho de la actora, pues la misma no está en la capacidad de soportar los yerros de la administración, lo cual es producto de un actuar negligente, dado que lo que ella solicitó fue la inclusión en nómina, según el hecho número cuarto de la tutela, el cual no fue controvertido por la accionada, por cuanto se itera, ya el derecho había sido reconocido.

En esas condiciones, se denota que COLPENSIONES al momento de resolver los respectivos recursos, no valoró la existencia de la Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, que había sido expedida con anterioridad a la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013. Por tanto, si lo pretendido por la accionada era dejar sin efectos el acto administrativo inicial o en su defecto revocarlo o suspenderlo, debió realizar el procedimiento de revocatoria directa estatuido en la Ley 1437 de 2011, solicitando el consentimiento previo y expreso de la involucrada, a excepción de los

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

casos en los que exista manifiesta ilegalidad, evento en el cual la Administración deberá demandarlo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y no proceder como lo hizo, a expedir un nuevo acto para desmejorar el derecho de la demandante, pues ello traduce una ilegalidad en la actuación de la demandada, que vulnera la confianza legítima que reviste las actuaciones que adelantan las entidades públicas.

Por otra parte, la Sala encuentra que también se cumple con el tercer requisito para la procedencia excepcional de la acción de tutela, que consiste en que la misma resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental, como lo es en el presente asunto el debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la C.P., el cual trae aparejado la violación también de otros derechos, tales como la confianza legítima, buena fe y seguridad social de la actora, por cuanto el mecanismo ordinario no sería idóneo para restablecer de manera inmediata la vulneración de los derechos mencionados.

Colofón, se revocará el fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, toda vez que se logró acreditar el cumplimiento de los requisitos jurisprudenciales dispuestos para la procedencia excepcional de la acción de tutela, en los eventos en que se controvierten actos pensionales. En su lugar, se ordenará dejar sin efectos la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013 y actos que la confirman, esto es Resoluciones Nos. GNR 376445 del 23 de octubre de 2014 y VPB 50641 de fecha 26 de junio de 2015, por haber sido expedidos con violación al debido proceso, en consecuencia se deja en firme la Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, expedida por el extinto Instituto de Seguro Social, por haber reconocido inicialmente la pensión a la actora y no haber sido objeto de revocatoria directa a través de los mecanismos legales. Lo anterior, teniendo en cuenta que no puede el Juez de tutela entrar a reconocer un derecho pensional que ya se encuentra reconocido.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia y por autoridad de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 11 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, por medio de la cual, se declaró improcedente el amparo invocado, conforme las razones indicadas.

Expediente: 70-001-33-33-002-2015-00246-01
Demandante: ANA DOLORES QUINTERO YEPES
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-
Naturaleza: ACCIÓN DE TUTELA

SEGUNDO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, buena fe, confianza legítima y seguridad social de la tutelante, señora ANA DOLORES QUINTERO YEPES, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, **ORDENASE** a COLPENSIONES, dejar sin efectos la Resolución No. GNR 361328 del 19 de diciembre de 2013, junto con los actos que la confirman, esto es Resoluciones Nos. GNR 376445 del 23 de octubre de 2014 y VPB 50641 de fecha 26 de junio de 2015, por haber sido expedidos con violación al debido proceso, dejando en firme la Resolución No. 0008821 del 29 de julio de 2011, expedida por el extinto Instituto de Seguro Social, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia impugnada, bajo lo expuesto en los considerandos de esta providencia.

CUARTO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

QUINTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (Art. 32 Decreto 2591 de 1991).

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión de la fecha, según consta en Acta N° 21.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado

(En uso de permiso)