

Sentencia T-481/18

Referencia: Expediente T-6.623.087

Acción de tutela interpuesta por Edmo Julio Marrugo Cabarcas, por intermedio de apoderado judicial, contra la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Penal, el diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017), por medio del cual confirmó la negativa del amparo declarada por el Juzgado Sexto Penal de Cartagena, el dieciséis (16) de junio de dos mil diecisiete (2017).

ANTECEDENTES

A. La demanda de tutela[1]

Edmo Julio Marrugo Cabarcas mediante apoderado judicial[2] interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante "Colpensiones", al considerar que vulneró su derecho fundamental a la seguridad social, al negarle el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva con fundamento en que la misma había sido objeto prescripción.

Pretensión: solicita que el juez de tutela ordene a la accionada el reconocimiento y pago inmediato de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

B. Hechos relevantes

El apoderado judicial manifiesta que el titular de los derechos fundamentales es un sujeto de especial protección dado que a su avanzada edad de 82 años[3] sufre de múltiples padecimientos de salud y se encuentra en una situación precaria de ingresos.

Señala que el accionante al cumplir con el requisito de edad y sin posibilidad de consolidar el derecho a una pensión de vejez, solicitó al entonces Instituto de Seguros Sociales (ISS), el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, la cual fue concedida mediante Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998, por 482 semanas cotizadas del 1 de abril de 1969 a 31 de octubre de 1995, por valor de \$1.939.522 pesos[5].

Manifiesta que el ciudadano Marrugo Cabarcas por razones personales nunca reclamó el pago de la indemnización sustitutiva, por lo que mediante escrito de 3 de marzo de 2017 solicitó nuevamente dicha prestación social[6].

El anterior requerimiento fue absuelto negativamente por Colpensiones mediante Resolución 2312052 de 7 de abril de 2017, al apoyarse en el concepto BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015 emitido por esa misma entidad, y resolvió el caso del accionante con fundamento en la siguiente tesis[7]:

"En aplicación del precedente judicial tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, no habrá lugar a aplicar término de prescripción alguno al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, en la medida que esta prestación es imprescriptible. En lo que respecta al cobro de la indemnización sustitutiva, todo lo que se haya reconocido y no cobrado a partir del 23 de noviembre de 2006, es imprescriptible y puede ser reclamado en cualquier momento; lo reconocido en fecha anterior, se encuentra prescrito para su cobro"[8] (resaltado original).

Al indagar por el estado actual del accionante, se verificó en el Registro Único de Afiliados (RUA), que el accionante no se encuentra activo en ninguno de los subsistemas de salud, pensiones o riesgos profesionales, y recibe desde el 1 de abril de 2012 un subsidio al Adulto Mayor por parte del fondo de solidaridad pensional, subcuenta de subsistencia[9].

De conformidad con la historia laboral actualizada de Edmo Julio Marrugo Cabarcas, a la fecha cuenta con 482,43 semanas cotizadas del 1 de abril de 1969 al 4 de diciembre de 1995[10].

C. Respuesta de las entidades accionadas

Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones

El Director de Acciones Constitucionales de Colpensiones, con escrito del 15 de junio de 2017[11], solicita que la acción de tutela sea declarada improcedente, toda vez que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para reclamar el pago de la indemnización sustitutiva, como lo es el proceso ordinario laboral.

Sostiene que frente a la petición del afiliado se aplicó el criterio del concepto BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015 de la Gerencia Nacional de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General referente a la prescripción en el reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva, por lo que dicha controversia no es de competencia del juez constitucional.

Posteriormente, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional Colpensiones aportó copia de la Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998, en la que se indica que a partir del 1 de diciembre de 1998 se hará la consignación en la cuenta del afiliado 00000003789025 del Banco Central Hipotecario (B.C.H.), sucursal Cartagena, Av. Daniel Lemai[12] y remitió el oficio BZ2018_7278379 recibido el 25 de junio de 2018 en el que manifestó que al hacer una revisión exhaustiva en sus bases de datos, la Directora de nómina de pensionados certifica que al afiliado Edmo Julio Marrugo Cabarcas se le giró el 1 de diciembre de 1998 \$1.939.522 a su cuenta bancaria personal por concepto de pago de indemnización sustitutiva.

D. Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera instancia: Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cartagena (Bolívar), de dieciséis (16) de junio de dos mil diecisiete (2017)[14]. El a quo negó el amparo del derecho fundamental a la seguridad social al considerar que el objeto de la litis se centraba en la expedición del acto administrativo por medio del cual no se accedió a la indemnización sustitutiva, Resolución 2312052 de 2017, el cual pudo ser controvertido mediante

la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplada en el artículo 138 del CPACA.

Impugnación: mediante nota manuscrita el 7 de junio de 2017, el apoderado judicial interpuso recurso de apelación aduciendo que se encontraba en desacuerdo con la decisión adoptada[16].

Segunda instancia: Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Penal, de diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017)[17]. El ad quem al resolver la impugnación resolvió confirmar la negativa de amparo del derecho fundamental a la seguridad social de Edmo Julio Marrugo Cabarcas, entre otras, al no superar el examen de subsidiariedad por existir la posibilidad de acudir a los mecanismo ordinarios, pero a su juicio, ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

E. Actuaciones adelantada en la Corte Constitucional

Decreto de pruebas

Ante el hecho sobreviniente relacionado en el numeral 9 de la presente sentencia, la Sala Cuarta de Revisión con el fin de contar con mayores elementos de juicio suspendió los términos del proceso y decretó mediante auto del 27 de junio de 2018 las siguientes pruebas:

“OFÍCIESE a la accionada Colpensiones, representada en el presente caso por Diego Alejandro Urrego Escobar, Director de Acciones Constitucionales, para que el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de este auto se sirva informar a esta Corporación:

¿Por qué la información reportada en la contestación de la demanda BZ2017_6105513-1584556 y en el escrito BZ2018_7278379 es contradictoria en cuanto al número de semanas y el pago de la indemnización sustitutiva del accionante? Por lo que adicionalmente se solicita aporte una historia laboral actualizada.

¿Por qué hasta ahora se aportó una certificación de pago único emitida el 23 de mayo de 2018, por una dependencia de la accionante?

Indicar qué día se realizó el presunto pago de la indemnización sustitutiva, y cuál fue el medio de pago empleado.

Por Secretaría General de esta Corte, REMITIR al accionante a través de su apoderado judicial, Eliecer Flórez Rodríguez, copia del escrito BZ2018_7278379 y sus anexos al correo edfr2410@gmail.com dispuesto para comunicaciones, informando que cuenta con tres (3) días contados a partir del recibo, para pronunciarse sobre el mismo si lo considera pertinente”[18].

Dentro del término probatorio solo se recibió la información requerida a Colpensiones mediante oficio BZ2018_7687518-2120212, por medio de la cual aclararon que:

- i. “la certificación de pago de la indemnización sustitutiva de la vejez fue expedida el 22 de mayo de 2018 por la Dirección de Nómina de Pensionados de Colpensiones con ocasión a la intervención de fondo que hiciera la Oficina Asesora en Asuntos Legales de Colpensiones bajo el marco del Plan Estratégico de Defensa Jurídica de la entidad respecto a la selección del expediente de tutela de la referencia” y que “la indemnización sustitutiva de vejez ingresó a nómina de noviembre de 1998”.
- ii. “Se pagó en diciembre de 1998, girado el valor reconocido por \$1.939.522, a la entidad bancaria B.C.H. oficina Cartagena CAJ, Bocagrande en la cuenta 10013980048831. Por su parte, una vez consultado el aplicativo de reintegros no se logró evidenciar la

devolución de la entidad bancaria de los dineros girados por dicho concepto económico”[19].

FUNDAMENTOS

A. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales adoptadas con fundamento en el artículo 86 y en el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, desarrollados por los artículos 31 a 36 del Decreto 2491 del mismo año.

De acuerdo con el auto de la Sala de Selección de Tutelas número Tres del doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018), se decidió seleccionar el expediente T-6.623.087, correspondiéndole por sorteo al magistrado Alejandro Linares Cantillo y repartido a su despacho el tres (3) de abril de ese mismo año[20].

B. CUESTIONES PREVIAS- PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Por disposición del artículo 86 del texto superior se consagró la acción de tutela como un mecanismo judicial de carácter preferente y sumario, aunque residual y subsidiario, diseñado para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por parte de cualquier autoridad pública o privada.

Legitimación por activa: la demanda fue presentada por intermedio de apoderado judicial[21] a nombre del titular de los derechos presuntamente lesionados, Edmo Julio Marrugo Cabarcas, lo cual tiene fundamento en los artículos 1 y 10 del Decreto 2591 de 1991[22] y el 86 de la Constitución Política.

Legitimación por pasiva: el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991[24] establece que la acción de tutela procede por las acciones u omisiones de toda autoridad pública. En ese sentido, la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, es una empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Trabajo. Por lo cual, es demandable por vía de acción de tutela de conformidad con los artículos 48, 86 y 365.2 de la CP, artículo 5 del Decreto 2591 de 1994.

Inmediatez: La Sala advierte que para la verificación de este requisito es necesario identificar el lapso transcurrido entre la conducta causante de la presunta vulneración de derechos fundamentales y el momento en el que por vía de tutela se buscó la protección de los mismos. Así las cosas, se observa, que en el presente caso se cumple este requisito, pues entre la Resolución 2312052 de 2017, notificada el 10 de abril de 2017[26], y la demanda de tutela presentada 2 de junio de 2017, ocurrió un término razonable de un mes y 23 días corrientes.

Subsidiariedad: La Constitución Política en el artículo 86 consagra que la acción de tutela, debido a su carácter residual y subsidiario, “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”. No obstante, la jurisprudencia constitucional en sede de revisión[28] ha coincidido con que aun cuando exista un mecanismo judicial para dirimir las controversias particulares del caso, si dicho proceso no satisface los parámetros de idoneidad y eficacia, la protección por vía de tutela será directa y definitiva, en especial, si el actor es un sujeto de especial protección constitucional. Las diferentes Salas de Revisión han precisado que cuando exista un conflicto de índole prestacional que comprometa significativamente los

derechos fundamentales de una persona de avanzada edad y, además, la acción judicial prevista jurídicamente para resolver el conflicto no garantice de manera oportuna y plena las prerrogativas constitucionales comprometidas, la acción de tutela es procedente.

A propósito de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión en la sentencia T-746 de 2004 se ocupó del caso de una afiliada a la que le declararon la prescripción de la indemnización sustitutiva y los jueces de tutela indicaron que su reclamo era improcedente al existir otro medio de defensa. En esta oportunidad, la Corte amparó los derechos de la ciudadana y en cuanto a la procedencia indicó lo siguiente:

“En cuanto a la procedencia de la acción de tutela para el cobro de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez encuentra la Sala Tercera de Revisión que aun cuando en principio ésta resultaría improcedente si se acepta la tesis de la entidad demandada en el sentido de afirmar que la actora dejó prescribir las acciones ordinarias para lograr el pago efectivo de la indemnización, de las pruebas que obran en el expediente se observa que la devolución de los dineros para el pago de dicha indemnización antes de que la actora se hubiera notificado de la resolución de reconocimiento indujo en error a la accionante acerca de la efectividad de su derecho y, por lo tanto, el término de prescripción alegado para negar el pago de la indemnización sustitutiva no puede ser aplicado en este caso.

Por lo tanto, y de manera excepcional dadas las especificidades del presente caso, el Instituto de los Seguros Sociales deberá adelantar y culminar los pasos administrativos necesarios para garantizar el derecho de la actora a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez”[29].

De la misma forma, en la sentencia T-164 de 2011 se declaró procedente la acción de tutela de un ciudadano que solicitaba el reconocimiento de la indemnización sustitutiva luego de 10 años de haberle sido negada por parte de CAJANAL. Al respecto dijo la Corte que “puede determinarse que la vulneración al derecho a la seguridad social del señor Gerardo Segura persiste en el tiempo, por cuanto, la negación del reconocimiento de la indemnización sustitutiva, le restringe la posibilidad al actor de contar con un ingreso para satisfacer sus necesidades, por lo que no es conducente, como lo anotan los jueces de instancia, alegar la ausencia de este requisito”[30].

En el presente caso, la Sala Cuarta de Revisión advierte que: (i) el accionante es un sujeto de especial protección constitucional no solo por su edad -82 años-[31]; (ii) sino también por su estado de salud[32]; (iii) escasez de ingresos como beneficiario del programa de subsidios para el adulto mayor[33]; (iv) la falta de pago de la indemnización sustitutiva genera una afectación directa a su derecho a la seguridad social y el proveerse de recursos para su manutención. Circunstancias que corroboran que el proceso de la referencia cumple con los supuestos de procedencia reiterados por la jurisprudencia en sede de revisión, y por tanto, se concluye que resulta admisible su estudio de fondo.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

Acorde con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, en principio le correspondería a la Sala Cuarta de Revisión determinar si Colpensiones al fundar la negativa del reconocimiento y pago de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez de Edmo Julio Marrugo Cabarcas en el concepto legal BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015 vulneró el derecho fundamental a la seguridad social del accionante.

No obstante, dado que en Sede de Revisión y con posterioridad al acto administrativo antes relacionado se aportó prueba del pago de la acreencia reclamada, resulta pertinente analizar previamente si ante la afirmación del accionante de "nunca haber reclamado el pago"[34] y el certificado de pago de 22 de mayo de 2018 expedido por la Dirección de Nómina de Pensionados de Colpensiones, existe prueba del pago en cuestión.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado la Sala: (i) el alcance de un concepto legal frente a los fundamentos constitucionales y legales de la indemnización sustitutiva; (ii) recapitulará el modo en el que se prueba el pago de una prestación social por parte de Colpensiones; (iii) la presunción de legalidad y veracidad de que gozan las certificaciones proferidas por una entidad pública; (iv) y seguidamente, resolverá la situación del accionante.

D. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA

El derecho a la seguridad social en su dimensión pensional (C.P. 48) se caracteriza en principio por la garantía de irrenunciabilidad para todos los habitantes, la ampliación de la cobertura y la protección de los derechos adquiridos. Frente a este último aspecto, la reforma constitucional introducida al sistema pensional con el Acto Legislativo 1 de 2005 da cuenta del especial interés del Estado en la consolidación del derecho pensional[35].

Sin embargo, no siempre es posible que el afiliado consolide el derecho a una pensión de vejez teniendo en cuenta que dentro del esquema de aseguramiento de las prestaciones sociales del régimen de prima media, concurren por un lado, los esfuerzos del afiliado ya sea dependiente de una relación de trabajo o independiente (cotizaciones) y por otro, un porcentaje de financiación proveniente del fondo común (subsidio), para que nazca dicha prestación social al acreditarse las condiciones legales de edad y número de semanas[36].

El concepto de indemnización sustitutiva fue incorporado en el régimen de prima media con prestación definida con el Decreto 1730 de 2001, modificado por el Decreto 4640 de 2005, el cual reglamentó los eventos de causación del derecho[37]; la obligatoriedad del reconocimiento por parte de las entidades administradoras[38], la cuantía de la indemnización[39]; entre otras disposiciones, sin que en ellas el legislador estableciera la prescripción en reclamo de dicho derecho.

En sede de revisión, la Sala Tercera de Revisión al examinar el caso de un ciudadano al que Colpensiones había negado el pago de la indemnización sustitutiva al considerar con base en un concepto legal que este derecho había prescrito, reiteró que la indemnización sustitutiva de la pensión constituye un método diseñado por el legislador para aliviar la situación en la que se encuentran las personas que, habiendo cumplido la edad requerida para pensionarse, no logran cotizar la totalidad de las semanas exigidas en el RPMPD para obtener una pensión. En especial, señaló la Sala, en la sentencia T-170 de 2017, lo siguiente:

“Las prestaciones reconocidas en la Ley 100 de 1993, entre las cuales se encuentra la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, no admiten una prescripción extintiva para el reconocimiento del derecho, ya que a través de estas prestaciones se busca garantizar el derecho a la seguridad social, el cual ha sido reconocido por la Constitución Política como un derecho irrenunciable”.

La Sala Quinta de Revisión, en la sentencia T-471 de 2017, al resolver un caso similar al analizado en la presente providencia, en el que Colpensiones también negó el pago de una

indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, al considerar que la misma fue reconocida mediante la Resolución No. 13054 del 2005 y girada en la nómina de ese mismo año, mas nunca cobrados, aseverando que el pago de la prestación había prescrito en razón a que fue reconocida con anterioridad al 23 de noviembre de 2006[40].

El anterior proveído tuteló los derechos a la seguridad social y mínimo vital del accionante, con fundamento en las siguientes razones:

“La Sala considera que no le asiste razón a las entidades demandadas en relación con la supuesta operancia de la prescripción en el presente asunto, por las siguientes razones:

i) La jurisprudencia de esta Corporación ha sido pacífica y reiterada en afirmar que los derechos pensionales son imprescriptibles, bien se trate de la pensión de jubilación o de la indemnización sustitutiva.

ii) No identificaron con claridad y precisión la naturaleza de la providencia que constituye precedente obligatorio o cosa juzgada en el presente asunto y que proyecte con efectos constitutivos, la imprescriptibilidad del derecho pensional a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

iii) En el presente caso, las entidades accionadas no han presentado los argumentos suficientes para que la Sala se aparte del precedente consolidado en la materia.

43. En consecuencia, es claro que al accionante se le desconocieron sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital por dos (2) eventos plenamente identificables: i) la negativa de la emisión del bono pensional fundamentado en la omisión administrativa de las EPA y a la falta de gestión del Instituto de Seguros Sociales hoy COLPENSIONES para la expedición del mencionado documento por parte de las Empresas Públicas de Armenia; y, ii) la negativa de reconocimiento de la pensión de vejez o de la indemnización sustitutiva de la misma a favor del actor, con base en análisis parciales y limitados de la historia laboral del afiliado, en especial, por omitir considerar el tiempo efectivamente trabajado en las EPA durante el periodo comprendido entre el año 1954 y 1966”[41] (todas las subrayas fuera de texto).

De lo expuesto en el acápite previo se extrae que la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez (i) constituye un auxilio económico para aquellos que teniendo la edad para pensionarse no cuentan con la cantidad de semanas mínimas requeridas para consolidar su derecho pensional y no tienen la posibilidad de continuar cotizando al sistema para adquirir el estatus de pensionado; (ii) los derechos sociales de la seguridad social, dentro de los cuales hace parte la prestación subsidiaria a la pensión, son imprescriptibles; (iii) la prestación recibida es una única suma, la cual, debe reconocerse de conformidad con toda la historia laboral.

E. PRUEBA DEL PAGO DE UNA PRESTACIÓN SOCIAL

Analizando las principales normas del Sistema General de Pensiones se puede avizorar que ni en la Ley 100 de 1993, ni en las leyes que la complementan o modifican como la Ley 860 de 2003 y Ley 797 de 2003, existe una norma específica que indique el modo en el que una Administradora

de Fondo de Pensiones (AFP) pueda demostrar el pago de las prestaciones sociales a su cargo.

Teniendo en cuenta que la prestación económica reclamada es un asunto de la Seguridad Social, en principio, su reclamación se surtiría ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social[42], la cual, dentro de su estatuto procesal dispone que son admisibles todos los medios de prueba establecidos en la ley, y en su artículo 54A señala que se reputan como auténticas “Las resoluciones y certificaciones emanadas del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social”, mas no indica algo respecto de las certificaciones proferidas por una AFP en relación con el pago de una indemnización sustitutiva.

Ante el anterior vacío normativo por virtud del artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPSSS)[43] puede acudirse a las normas del Código General del Proceso (CGP), de cuyo listado de medios probatorios, se encuentran las pruebas documentales que pueden ser privadas o públicas, en este último caso cuando son otorgadas por un funcionario público[44], y que gozan de autenticidad.

Por su parte, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en algunas ocasiones en las que resulta imperioso acreditar el pago de una acreencia laboral ha aplicado el artículo 1628 del Código Civil (CC) para corroborar la satisfacción del pago de salarios, del siguiente modo:

“Es cierto, como lo dice la impugnante, que lo dispuesto en el artículo 1628 del Código Civil constituye una regla de valoración probatoria aplicable en el campo laboral, dado que los salarios se pagan periódicamente; por ello debe entenderse que cuando el patrono prueba el pago de “tres períodos determinados y consecutivos”, este hecho hace presumir “los pagos de los anteriores períodos”. Conviene anotar que no encuentra la Corte razón plausible para no aplicar la presunción del artículo 1628 del Código Civil en los procesos laborales cuando se trate de acreditar pagos periódicos, como, por ejemplo, los concernientes al salario”[46] (subrayas fuera de texto).

En ese sentido, el Código Civil en su artículo 1625 contempla al pago como el principal modo de extinción de las obligaciones[47] prescribiendo además que para que sea válido debe hacerse al acreedor[48], en el lugar designado[49], de forma total[50] e incluso mediante consignación[51], cuyo efecto principal es “extinguir la obligación, hacer cesar, en consecuencia, los intereses y eximir del peligro de la cosa al deudor; todo ello desde el día de la consignación”.

F. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD Y VERACIDAD DE QUE GOZAN LAS CERTIFICACIONES PROFERIDAS POR UNA ENTIDAD PÚBLICA

La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones esta constituida como una empresa industrial y comercial del Estado administrada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo y encargada del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida[53]. En ese sentido, las certificaciones que expide en cumplimiento de sus funciones pueden ser consideradas actos administrativos[54], toda vez que a la luz del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) los actos de certificación pueden ser objeto de la acción de nulidad[55] y de nulidad y restablecimiento del derecho.

Dicho carácter se refuerza, si se interpreta analógicamente el artículo 142 del CPACA, en el que se otorga valor probatorio a las certificaciones expedidas por el tesorero de una entidad al manifestar que para efectos de la acción de repetición “el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será

prueba suficiente para iniciar el proceso”[57].

En ese sentido, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, la cual, lleva implícita la presunción de autenticidad y veracidad mientras su nulidad no haya sido declarada por la autoridad competente. Es así como el Consejo de Estado respecto de la presunción de veracidad del documento público consideró lo siguiente:

“Se constituye entonces como prueba documental todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, entre los cuales se encuentran los documentos públicos y los privados, entendiendo los primeros a voces del inciso 2° del artículo 251, como aquellos documentos otorgados por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. De conformidad con el artículo 264 del C.P.C., los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza. De otra parte, estos se reputan auténticos cuando existe certeza sobre la persona que los elaboró o suscribió mientras no se compruebe lo contrario, tal como lo establece el artículo 252 ibídem. De acuerdo con lo anterior, resulta necesario precisar que la Ley le ha otorgado expresamente al documento público, presunción de autenticidad y veracidad, la primera relacionada con el aspecto externo y material del documento, la segunda tiene que ver estrictamente con su contenido, con la parte declarativa del mismo; de manera que quien considera lo contrario, es decir, la falsedad del mismo, le corresponde probar tal situación en virtud de las presunciones que le acompañan, aun cuando se trate de la misma Administración”[58] (subraya fuera de texto).

Posteriormente el Consejo de Estado en sentencia del 30 de abril de 1993 reiteró que “debe haber un pronunciamiento sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo acusado, pues éste, formalmente válido, es decir, expedido por la Administración mediante el procedimiento prescrito por la ley, goza de presunción de legalidad y veracidad que lo ampara y es obligatorio tanto para los particulares como para la administración, atributos éstos que sólo pueden desaparecer con un pronunciamiento anulatorio del juez competente, con el que de manera efectiva se restablecería el orden jurídico presuntamente vulnerado”[59].

Por su parte, la Sala Segunda de Revisión en la sentencia T-766 de 2006 consideró que al enfrentar la acción de tutela en contra de actos administrativos, estos se encuentran amparados de la presunción de legalidad pudiendo acudir a su suspensión o nulidad al indicar que “si la legalidad de los actos acusados no ha sido cuestionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no es la tutela el medio establecido para reclamar pretensiones que contra tal normatividad pudieren surgir”[60].

De lo antes expuesto en los acápites D y E se puede concluir frente al pago de las prestaciones sociales que: (i) las certificaciones cuentan con valor probatorio como pruebas documentales que se reputan auténticas; (ii) dentro del contenido del documento debe haber certeza respecto de quién lo elaboró o suscribió; (iii) al ser otorgadas por un funcionario público, se reputan auténticas; (iv) al tratarse de actos administrativos, gozan de presunción de legalidad y veracidad hasta que su nulidad sea declarada; (v) es plausible acudir a las normas del Código Civil, en cuyo caso la consignación no controvertida es prueba del pago, y como tal extingue la obligación.

G. AL SEÑOR EDMO JULIO MARRUGO CABARCAS NO LE VULNERARON SU DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

De conformidad con lo expuesto, se constató que: (i) el accionante cotizó un total de 482,43

semanas[61]; (ii) mediante Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998 le fue reconocida una indemnización sustitutiva por los períodos del 1 de abril de 1969 a 31 de octubre de 1995, pago que según su apoderado judicial nunca fue reclamado[62]; (iii) a sus 82 años y ante la imposibilidad de seguir cotizando, solicitó a Colpensiones por segunda vez el pago de la indemnización sustitutiva, la cual fue negada, aduciendo como fundamento un concepto legal emanado de su Gerencia Nacional de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General, el cual, aplicaba un supuesto pronunciamiento de la Corte Constitucional del 23 de noviembre de 2006, que valga aclarar nunca fue identificado[63], (iv) posteriormente, en sede de revisión Colpensiones allegó certificación de la Directora de nómina de pensionados, en la que se indicó que: al afiliado MARRUGO CABARCAS EDMO JULIO fue incluido en nómina por concepto único de indemnización sustitutiva de indemnización de vejez, prestación que ingresó a nómina en noviembre de 1998 y fue consignada el 1 de diciembre de ese mismo año, reportando estado retirado, pago efectuado en su cuenta 00000003789025 del Banco Central Hipotecario, sucursal Cartagena, Av. Daniel Lemai, por valor de \$1.939.522[64]; (v) la anterior prueba fue puesta a disposición de la parte accionante y se requirió en varias ocasiones para que se pronunciara sobre la misma, sin que la misma fuera controvertida.

Por un lado se concluye conforme a lo indicado en el numeral 41 de la presente sentencia que la certificación expedida por Colpensiones a través de su Directora de nómina de pensionados, tiene el carácter de documento público, y este, en los términos del citado artículo 244 del CGP, se presume auténtico y goza de presunción de legalidad y veracidad, derivado de su naturaleza de acto administrativo, mientras no se compruebe lo contrario en proceso judicial.

Adicionalmente, si lo que deseare es la nulidad de la certificación, como acto administrativo que se presume legal, auténtico y veraz, es posible deprecar su nulidad ante la respectiva jurisdicción. No obstante, para efectos exclusivos de la presente acción de tutela su alcance probatorio, tiene la virtualidad de comprobar el pago de la obligación el 1 de diciembre de 1998, ya que mediante consignación bancaria a la cuenta personal del deudor del B.C.H., la obligada transfirió la suma total del monto adeudado \$1.939.522, sin que la prueba de dicho pago fuera objetada, por lo que dicha obligación estaría extinta[66].

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha decantado un sólido precedente respecto del amparo del derecho a la seguridad social, por conducto de la imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva. De ello, se concluye que a la accionada no le es viable, en este caso o en otros, negar el reconocimiento de la prestación social invocando su propio concepto jurídico sobre la prescripción del derecho y menos aún, cuando establece, motu proprio, una fecha cierta para negar u otorgarlo (23 de noviembre de 2006), vulnerando con ello derechos fundamentales (seguridad social), la jurisprudencia constitucional vigente (T-471 de 2017) y la ley (Ley 100 de 1993 y Decreto 4640 de 2005) al contemplar un alcance no previsto por el legislador[67].

En ese sentido, aunque en el presente caso se verificó el pago de la indemnización sustitutiva, la Sala Cuarta de Revisión rechaza la negativa del reconocimiento de dicha prestación social con base en su propio concepto jurídico, y sin tener en cuenta la historia laboral actualizada de los afiliados, en desmedro de sus derechos fundamentales, del precedente constitucional vigente y de la misma legislación en materia de imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez[68].

De lo todo lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión, concluye que la Administradora del Régimen de Prima Media accionada, no vulneró el derecho fundamental a la seguridad social del accionante Edmo Julio Marrugo Cabarcas, por acreditarse en sede de tutela el pago de la

prestación social, sin que la misma fuera controvertida. Lo anterior, sin perjuicio de que el accionante controvierta el pago acreditado por Colpensiones ante el juez natural del asunto.

En consecuencia, se confirmará la sentencia de segunda instancia en sede de tutela que a su vez confirmó la negativa de la protección, así como la decisión de la primera instancia, pero a fin de corregir conductas que abiertamente desconocen la jurisprudencia de constitucional, se ordenará a Colpensiones la revisión y modificación del Concepto jurídico BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015, con base en los precedentes jurisprudenciales vigentes emitidos por la Corte Constitucional en materia de imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva.

H. SÍNTESIS DEL CASO

Edmo Julio Marrugo Cabarcas, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela al considerar vulnerado su derecho a la seguridad social por parte de Colpensiones, pues esta entidad mediante Resolución 2312052 de 7 de abril de 2017, y con fundamento en el concepto BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015, negó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, al considerar que la misma había sido objeto prescripción.

No obstante, mediante certificación de la Directora de Nómina de Pensionados de Colpensiones, se probó que mediante la Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998, se reconoció una indemnización sustitutiva por 482,43 semanas cotizadas del 1 de abril de 1969 a 31 de octubre de 1995, por valor de \$1.939.522 pesos y se ordenó su depósito en la cuenta personal del afiliado. También mediante certificación del 23 de mayo de 2018, se evidenció que dicho depósito en cuenta bancaria fue realizado efectivamente el 1 de diciembre de 1998. Este medio de prueba fue puesto en conocimiento del apoderado del accionante, sin que el mismo fuera controvertido. En vista de lo anterior, concluyó la Sala Cuarta de Revisión que en tratándose de un documento público, que se presume auténtico, y que es su calidad de acto administrativo goza de presunción de legalidad, la que lleva ínsita una presunción de veracidad, y al no haber sido controvertida, existe plena prueba del pago de dicha prestación social.

En consecuencia, encontró la Sala que no existe vulneración al derecho a la seguridad social. No obstante, rechazó las razones por las que inicialmente Colpensiones negó dicho pago, con base en un concepto legal de la misma entidad, según el cual, la prestación está sujeta a prescripción. Recordó la Sala que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la indemnización sustitutiva, como parte del derecho a la seguridad social, es un derecho fundamental e imprescriptible y, en ese sentido, ordenó corregir el concepto BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR por las razones expuestas en esta sentencia, la providencia del diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017) dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Penal, que a su vez confirmó el fallo del dieciséis (16) de junio de dos mil diecisiete (2017), proferido por el Juzgado Sexto Penal de Cartagena, que negó el amparo solicitado.

Segundo. ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones que revise y

modifique el Concepto BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015, con base en los precedentes jurisprudenciales vigentes emitidos por la Corte Constitucional en materia de imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el 2 de junio de 2017 (folio 1 del cuaderno 1).

[2] Poder especial (folio 13 del cuaderno 1).

[3] No se aporta copia de la cédula de ciudadanía del accionante. No obstante, en la Resolución 2312052 de 2017 Colpensiones señala que el afiliado nació el 27 de marzo de 1935, por lo que a la fecha de interposición de la tutela cuenta con 82 años (reverso del folio 9 del cuaderno 1).

[4] Hechos 1 y 2 de la demanda de tutela (folio 2 del cuaderno 1).

[5] La Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998 no es aportada por la parte demandante, sin embargo es mencionada en los considerandos de la Resolución 2312052 de 2017 (folios 9 al 11 del cuaderno 1).

[6] Afirmación confirmada por Colpensiones en la Resolución 2312052 de 2017 al indicar que "esta Subdirección procedió a revisar la nómina antigua con el fin de que se cerciorara si el afiliado había realizado el cobro de la prestación reconocida mediante Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998, proferida por el ISS, y se observó que no se realizó el cobro de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez" (subraya fuera de texto) (folio 10 del cuaderno 1).

[7] Se indica que el Concepto BZ_2005_8457995 de 9 de septiembre de 2015 emitido por la Gerencia Nacional de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General de

Colpensiones establece que "en materia de prescripción de la indemnización sustitutiva, dado que los efectos de las sentencias son a futuro y que la primera sentencia de la Corte Constitucional sobre imprescriptibilidad fue de 23 de noviembre de 2006, es a partir de dicha fecha que se aplica dicho precedente". No obstante, encuentra la Sala Cuarta de Revisión que no se identifica el número de la sentencia que corresponde al supuesto pronunciamiento de la Corte Constitucional en materia de prescripción anunciado por la accionada, siendo apenas una mera alegación o un concepto propio de Colpensiones al no señalar la fuente (folio 10 del cuaderno 1).

[8] Resolución 2312052 de 2017 (folios 9 al 11 del cuaderno 1), es de resaltar que en dicho escrito no se especifica cuál es la providencia de la Corte Constitucional a la que aluden.

[9] Consulta del RUAF incorporada al expediente (folios 14 a 16 del cuaderno de selección).

[10] Historia Laboral del 22 de mayo de 2018 (folios 17 a 19 del cuaderno de selección).

[11] Contestación de la demanda (folios 34 a 38 del cuaderno 1).

[12] Resolución No. 866 de 27 de octubre de 1998 (folio 24 del cuaderno de selección).

[13] Oficio BZ2018_7278379 recibido el 25 de junio de 2018 (folios 21 a 25 del cuaderno de selección).

[14] Sentencia de 16 de junio de 2017 (folios 40 al 47 del cuaderno 1).

[15] Sentencia de primera instancia, de 16 de junio de 2017 (folios 40 a 47 del cuaderno 1).

[16] Impugnación manuscrita (reverso del folio 47 del cuaderno 1).

[17] Sentencia de segunda instancia, de 17 de agosto de 2017 (folios 3 a 17 del cuaderno 2).

[18] Auto del 27 de junio de 2018 (folios 27 y 28 del cuaderno de selección).

[19] Es de anotar que una vez se verificó por parte de la Secretaría General que las comunicaciones enviadas el 29 de junio de 2018 por correo físico y el 3 de julio de 2018 por correo electrónico al apoderado judicial del accionante poniendo en conocimiento el oficio OPTB-1732/18 no fueron devueltas, el despacho del Magistrado Sustanciador indagó telefónicamente en dos ocasiones con dicho abogado para tener conocimiento sobre su pronunciamiento, sin que posteriormente se recibiera respuesta alguna (fl. 31 y 32).

[20] Auto de selección del 12 de marzo de 2018 (folios 2 a 11 del cuaderno de selección).

[21] Poder especial (folio 13 del cuaderno 1).

[22] Decreto 2591 de 1991, artículo 1o. "Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre (...)".

Artículo 10. "Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos".

[23] C.P., artículo 86. "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por

quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

[24] Decreto 2591 de 1991, artículo 5. "Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley".

[25] Artículo 5. "Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito".

[26] Notificación del 10 de abril de 2017 (folio 26 del cuaderno 1).

[27] Acción de tutela presentada el 2 de junio de 2017 (folio 1 del cuaderno 1).

[28] Al respecto la sentencia T-222/14 señaló: "No puede predicarse idoneidad y eficacia de un recurso sin hacerse un análisis concreto. Ello implica que el juez constitucional despliegue una carga argumentativa a fin de determinar la procedencia de la tutela. No es dable en un Estado Social de Derecho que un juez constitucional niegue por improcedente un amparo constitucional sin si quiera analizar, paso a paso, el requisito de subsidiariedad" véase también la sentencia T-211/09.

[29] Sentencia T-746/04.

[30] Providencia reiterada en la sentencia T-217/13.

[31] Supra hecho número 1.

[32] Idem.

[33] Supra hecho número 5.

[34] Supra hecho número 3.

[35] Acto Legislativo 1 de 2005 "Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones".

[36] Ante la imposibilidad de causación de un derecho pensional, el Legislador previó un mecanismo de compensación mediante la devolución de los aportes entregados por el afiliado al sistema pensional. Sobre el particular, al declararse la exequibilidad del artículo 2 de la Ley 797 de 2003 en la sentencia C-375/04, la Corte dejó en claro que: "La finalidad de la misma es permitir a las personas que luego de haber llegado a la edad de pensión (i) no hayan alcanzado a generar la pensión mínima (ii) no hayan cotizado al menos 1150 semanas hoy 1300 para reclamar la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva de sus aportes. La hipótesis contraria implicaría que, aun cuando los cotizantes hayan alcanzado la edad en la cual ley presume la

disminución significativa de la capacidad laboral, y pese a que los mismos declaren la imposibilidad de seguir cotizando, el Estado institucionalice la obligación de seguir aportando, sin tomar en consideración las condiciones fácticas que impiden a los sujetos hacerlo".

[37] Decreto 4640 de 2005, artículo 1. "**Causación del derecho.** Habrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva prevista en la Ley 100 de 1993, por parte de las Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando los afiliados al Sistema General de Pensiones estén en una de las siguientes situaciones: a) Que el afiliado se retire del servicio habiendo cumplido con la edad, pero sin el número mínimo de semanas de cotización exigido para tener derecho a la pensión de vejez y declare su imposibilidad de seguir cotizando (...)" subraya fuera de texto.

[38] Decreto 4640 de 2005, artículo 2. "**Reconocimiento de la indemnización sustitutiva.** Cada administradora del régimen de prima media con prestación definida a la que haya cotizado el trabajador, deberá efectuar el reconocimiento de la indemnización sustitutiva, respecto al tiempo cotizado. (...) Para determinar el monto de la indemnización sustitutiva se tendrán en cuenta la totalidad de semanas cotizadas, aún las anteriores a la Ley 100 de 1993".

[39] Idem, artículo 3. "**Cuantía de la indemnización.** "Para determinar el valor de la indemnización se aplicará la siguiente fórmula: (...)"

[40] Ver hechos relevantes No. 7 de la sentencia T-471/17.

[41] La imprescriptibilidad de la indemnización sustitutiva ha sido reiterada en las sentencias T-080/10, T-081/10, T-896/10, T-915/12, T-865/13, T-931/13, T-404/15 y T-471/17.

[42] Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, artículo 2. COMPETENCIA GENERAL. "La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: 5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad".

[43] Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, artículo 145. APLICACION ANALOGICA. "A falta de disposiciones especiales en el procedimiento del trabajo, se aplicarán las normas análogas de este Decreto, y, en su defecto, las del Código Judicial" (la referencia al Código Judicial corresponde hoy en día al Código General del Proceso).

[44] Código General del Proceso, artículo 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. "Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública".

[45] Código General del Proceso, artículo 244. DOCUMENTO AUTÉNTICO. "Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso... Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones" (subraya fuera de texto).

[46] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia 9291 de marzo 20 de 1997.

[47] Código Civil, artículo 1625. MODOS DE EXTINCIÓN. "Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1o.) Por la solución o pago efectivo.

2o.) Por la novación.

3o.) Por la transacción.

4o.) Por la remisión.

5o.) Por la compensación.

6o.) Por la confusión.

7o.) Por la pérdida de la cosa que se debe.

8o.) Por la declaración de nulidad o por la rescisión.

9o.) Por el evento de la condición resolutoria.

10.) Por la prescripción.

De la transacción y la prescripción se tratará al fin de este libro; de la condición resolutoria se ha tratado en el título "De las obligaciones condicionales" (subraya fuera de texto).

[48] Código Civil, artículo 1634. PERSONA A QUIEN SE PAGA. "Para que el pago sea válido, debe hacerse o al acreedor mismo (bajo cuyo nombre se entienden todos los que le hayan sucedido en el crédito aún a título singular), o a la persona que la ley o el juez autoricen a recibir por él, o a la persona diputada por el acreedor para el cobro. El pago hecho de buena fe a la persona que estaba entonces en posesión del crédito, es válido, aunque después aparezca que el crédito no le pertenecía".

[49] Código Civil, artículo 1645. LUGAR DEL PAGO. "El pago debe hacerse en el lugar designado por la convención".

[50] Idem, artículo 1649. PAGO TOTAL O PARCIAL.

[51] Idem, artículo 1657. DEFINICIÓN DE PAGO POR CONSIGNACIÓN. "La consignación es el depósito de la cosa que se debe, hecho a virtud de la repugnancia o no comparecencia del acreedor a recibirla, y con las formalidades necesarias, en manos de una tercera persona".

[52] Idem, artículo 1663. EFECTOS DE LA CONSIGNACIÓN.

[53] Ley 1151 de 2007, artículo 155 y el Decreto 2011 de 2012.

[54] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 2001, radicado 70001-23-31-000-1994-4626-01: "El acto administrativo, como cualquier acto jurídico, se construye sobre distintos pilares de hecho y de derecho. Por lo tanto, cuando el acto administrativo se ataca con

el objeto de romper la presunción de veracidad que ampara los hechos allí mencionados, no basta que se contrapruebe uno de ellos; es necesario que se demuestre la falta de veracidad de todos los hechos relevantes en la toma de la decisión".

[55] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 137. NULIDAD. "Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro" (subraya fuera de texto).

[56] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 138.

[57] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 142.

[58] Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 22 de junio de 2008, radicado 52001-23-31-000-2003-01309-01.

[59] Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 30 de abril de 1993, radicado 233383.

[60] Sentencia T-766/06.

[61] Supra numeral 2.

[62] Supra numeral 3.

[63] Supra numeral 4.

[64] Supra numeral 9 o certificación (folios 25 y 38 del cuaderno de selección).

[65] Supra nota al pie 19.

[66] Supra numeral 35.

[67] Supra numeral 29.

[68] Supra numeral 30.

2



