

Expedientes acumulados T-2370294 y T-2370323.

M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia T-888/09

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-
Consentimiento expreso y escrito del titular

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Debe
respetar el debido proceso administrativo

DERECHO AL MINIMO VITAL-Dimensión positiva y negativa

DERECHO AL MINIMO VITAL-Presunción de afectación por suspensión de actos
administrativos que reconocen y ordenan pago de mesadas pensionales

PERSONAS DE LA TERCERA EDAD Y DISMINUIDOS FISICOS-Protección constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por cuanto no se comunicó a los
accionantes el inicio de la actuación administrativa en su contra y suspendió arbitrariamente el
pago de sus pensiones

Referencia: expedientes acumulados T-2370294 y T-2370323.

Acciones de tutela instauradas por José Joaquín Garcés Álvarez y Manuel Ubaldo Hurtado
Pandales contra Ministerio de la Protección Social.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., primero (1º) de diciembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS
ERNESTO VARGAS SILVA, MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO y GABRIEL EDUARDO
MENDOZA MARTELO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,
específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en
el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito
Judicial de Calí – Sala Laboral, el día 22 de julio de 2009, que resolvieron las acciones de tutela
promovidas por José Joaquín Garcés Álvarez y Manuel Ubaldo Hurtado Pandales contra
Ministerio de la Protección Social, en sentencias independientes.

La Sala Novena de Selección de la Corte Constitucional, mediante auto del 14 de septiembre de

2009, decidió acumular los expedientes T-2370294 y T-2370323 al considerar que presentaban unidad de materia, para que fueran revisados en una sola sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acciones de tutela interpuestas:

1.1. Expediente T-2370294:

El accionante manifiesta que desde hace 38 años es pensionado de la liquidada empresa Puertos de Colombia – Terminal Marítimo de Buenaventura, la cual mediante resolución número 142081 de fecha 8 de septiembre de 1978[1], le reconoció pensión de invalidez de manera vitalicia.

Indica que sus mesadas pensionales se las venían pagando cumplidamente, primero por Colpuertos, y posteriormente por el Grupo Interno de Trabajo (GIT) para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, a través del Fondo de Pensiones Públicas S.A – FOPEP; sin embargo, que éstas fueron suspendidas sin previo aviso en el mes de mayo de 2009.

Relata el peticionario que, mediante oficio GPSPC-CG-444[2] de fecha 22 de mayo de 2009, firmado por el coordinador general del GIT, le informaron que en oficio GPSPC-AP-204 se había dado la orden de no pago al Consorcio Fopep, toda vez que se detectó que el actor recibía simultáneamente pensión tanto del Instituto de los Seguros Social como de la empresa Puertos de Colombia.

Informa el actor que recibía por concepto de pensión de invalidez la suma de \$1.116.225.83 mensuales, hasta cuando la entidad accionada dispuso revocar directamente actos administrativos de carácter particular y concreto, sin que mediara fallo judicial alguno[3]. Señala que la actuación administrativa fue silenciosa, arbitraria y no atendió el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, vulnerando con esa actitud los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso administrativo.

Expone el petente que tiene 80 años de edad y una compañera permanente que depende económicamente de él; por lo que, la actuación administrativa de suspender el pago de su pensión le causa un perjuicio irremediable que requiere la intervención del juez constitucional en aras de proteger sus derechos constitucionales fundamentales.

1.2. Expediente T-2370323:

El accionante Manuel Ubaldo Hurtado Pandale, relata que es pensionado hace mas de 26 años de la liquidada empresa Puertos de Colombia – Terminal Marítimo de Buenaventura, la cual, mediante resolución número 26649 de fecha 28 de julio de 1983[4], confirmó el reconocimiento de la pensión vitalicia de jubilación, con la que el gerente de la Terminal de Buenaventura “Puertos de Colombia” había beneficiado al actor mediante resolución 000630 de 1983.

Indica que sus mesadas pensionales se las venían pagando cumplidamente, primero por Colpuertos, y posteriormente por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, a través del Fondo de Pensiones Pública S.A – FOPEP; sin embargo, señala, que éstas fueron suspendidas sin previo aviso en el mes de mayo de la presente anualidad.

Relata el peticionario que, mediante oficio GPSPC-CG-460[6] de fecha 22 de mayo de 2009 firmado por el coordinador general del GIT, le informaron que en oficio GPSPC-AP-204 se había dado la orden de no pago al Consorcio Fopep, en razón a que se detectó que recibía

simultáneamente pensión tanto del Instituto de los Seguros Social como de la empresa Puertos de Colombia.

Informa el actor que recibía por concepto de pensión de jubilación la suma de \$3.630.118.40 mensuales[7], hasta cuando la entidad accionada dispuso revocar directamente actos administrativos de carácter particular y concreto, sin que mediara fallo judicial alguno.

Señala, que la actuación administrativa fue silenciosa, arbitraria y no atendió el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, vulnerando con esa actitud el derecho fundamental de defensa y debido proceso administrativo.

Aduce el petente se le ocasiona un perjuicio irremediable con la actuación administrativa cuestionada, en razón a que es una persona de 87 años de edad. En virtud de lo expuesto, el actor promueve acción de tutela en aras de proteger sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo, a la defensa, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas.

2. Respuesta de las entidades demandadas:

2.1. Expediente T-2370294:

La Coordinadora del Área de Prestaciones Económicas del Grupo Interno de Trabajo, Gestión de Pasivo Social Puertos de Colombia, actuando en calidad de apoderada de la accionada, solicitó al juez de instancia negar el amparo solicitado, al considerar que el accionante devenga dos pensiones a cargo del erario, contrariando el artículo 128 de la Constitución Política. Así mismo, señaló que el actor continúa percibiendo la mesada pensional que le paga el Instituto de Seguro Social, la cual supera el salario mínimo legal vigente, por lo que queda desvirtuada la violación al mínimo vital alegado por el actor.

2.2. Expediente T-2370323:

Mediante escrito adiado el 28 de mayo de 2009, el Ministerio de Protección Social, Gestión de Pasivo Social Puertos de Colombia, a través de la Coordinadora del Área de Prestaciones Económicas del Grupo Interno de Trabajo, solicitó negar el amparo al considerar que la decisión administrativa adoptada por su procurada previno un menoscabo al erario público, al no permitir el pago de dos pensiones con cargo al presupuesto de la Nación, en razón a que el accionante se encuentra recibiendo dos asignaciones pensionales por parte del tesoro público, esto es, una por Puertos de Colombia y otra por el Seguro Social, desconociendo con ello el artículo 128 de la norma superior.

De igual manera adujo, que el actor no presenta afectación del mínimo vital, toda vez que está recibiendo una pensión por parte del Instituto de Seguro Social, la cual supera el salario mínimo mensual.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN:

3.1. Expediente T-2370294:

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Laboral, en sentencia del 22 de julio de 2009, negó por improcedente el amparo solicitado, al considerar que “(...) no es posible tener la presente acción como mecanismo transitorio y reconocerle la pretensión solicitada, ya que el asunto prestacional que pretende debe ser resuelto por otra vía judicial y además no se está

vulnerando el mínimo vital, pues sigue percibiendo la pensión reconocida por el ISS”[8]. Indicó el a-quo, que el accionante tiene otra vía de defensa judicial idónea, como lo es la jurisdicción contencioso administrativo, por lo que la tutela resulta improcedente para la prosperidad del reconocimiento solicitado.

El fallo no fue impugnado.

3.2. Expediente T-2370323:

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Calí – Sala Laboral, declaró improcedente la acción de tutela incoada por el señor Manuel Hurtado Pandales, por medio de la cual busca la protección de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo, la defensa, la seguridad social y la vida en condiciones dignas.

El Tribunal sostuvo que si bien el accionante cuenta con 87 años de edad y no tiene los medios económicos suficientes para su digna subsistencia, no puede perderse de vista que la acción de tutela no es la vía idónea para solicitar el reclamo de un asunto netamente prestacional, máxime cuando no se demostró la vulneración al mínimo vital del actor por cuanto recibe una pensión del Seguro Social. En consecuencia, concluyó que la vía procedente para definir la presente controversia, es la vía de lo contencioso administrativo, y por lo tanto, dispuso negar el amparo constitucional.

La decisión de tutela no fue objeto de impugnación.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia:

Esta Corte es competente para revisar las decisiones judiciales antes descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, atendiendo a la selección, el reparto y la acumulación, efectuados el 14 de septiembre de 2009.

2. Problema Jurídico:

Corresponde a la Sala de Revisión determinar si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, vulnera los derechos al debido proceso administrativo y al mínimo vital, al suspender transitoriamente los actos administrativos que reconocen y ordenan el pago de las pensiones a los accionantes.

Para resolver la cuestión planteada, estima la Sala la necesidad de ocuparse de los siguientes temas: (i) Desconocimiento de los derechos al debido proceso y a la defensa cuando se suspende o revoca un acto administrativo sin comunicar al afectado el inicio de la investigación sobre duplicidad pensional; (ii) La presunción de afectación al mínimo vital por suspensión de actos administrativos que reconocen y ordenan el pago de mesadas pensionales; (iii) La protección constitucional de las personas de la tercera edad y disminuidos físicos; y, por último analizará iv) Los casos en concreto.

3. Desconocimiento de los derechos al debido proceso administrativo y a la defensa cuando se suspende o revoca un acto administrativo sin comunicar al afectado el inicio de la investigación sobre duplicidad pensional. Casos en que no se requiere el consentimiento del afectado:

La Constitución Política de 1991, en su artículo 128, establece que nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga mayoría el Estado, salvo en los casos expresamente determinados en la ley. Precisa también que por tesoro público debe entenderse el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las entidades descentralizadas.

Para hacer efectiva esa disposición constitucional, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 contempló la posibilidad de revocar directamente las pensiones reconocidas en forma ilegal, para afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación[9]. Concretamente dispuso:

“Artículo 19. 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 de los actos administrativos aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.”

Este artículo establece un deber de verificación oficiosa sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho pensional, incluyendo los documentos que hayan soportado la obtención del reconocimiento y pago de la suma correspondiente a cargo del tesoro público, así como los requisitos legales que establezca la normatividad vigente para el caso individual y la exigencia constitucional de no recibir más de una asignación de parte del erario público. Consecuentemente ordena que en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos, o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán revocar directamente el acto administrativo, con o sin el consentimiento del titular del derecho reconocido, en procura de desarrollar los principios de objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa requiere en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones.

Esta Corporación al ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en sentencia C-835 de 2003, lo declaró exequible por los cargos formulados en esa oportunidad, pero de manera condicionada en los términos del numeral 4° de las consideraciones y fundamentos de esa sentencia. En dicho numeral concluyó que:

- Con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, indicó que la revisión del cumplimiento de los requisitos para obtener el derecho y de la legalidad de la documentación, procede por una vez porque “revisado un asunto por la Administración éste debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez”.
- Los motivos que dan lugar a la verificación oficiosa deben ser reales, objetivos y trascendentes. No pueden estar sometidos al capricho, a la animadversión o a la simple

arbitrariedad del funcionario competente.

- El incumplimiento de los requisitos que puede dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho, debe aludir a la tipificación de la conducta como delito penal. En caso de no ser delito, la Administración debe solicitar el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho o de sus causahabientes para proceder a la revocatoria directa; de no lograr tal consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- El acto administrativo por el cual se declare la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74[10], 28[11], 14[12], 34[13] y 35[14] del Código Contencioso Administrativo. Quiere ello decir que el titular del derecho o sus causahabientes deben contar con las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa (Artículo 29 Superior), destacándose el respecto y acatamiento, entre otros, a los principios de la publicidad efectiva mediante la notificación al afectado del inicio oficioso de la actuación administrativa, de la necesidad de la prueba y de la contradicción.
 - Mientras se adelante el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o la prestación económica, las mesadas o sumas que se causen, estos es, sin solución de continuidad.

Así las cosas, la exequibilidad condicionada del artículo en mención, hace referencia a la revocatoria directa sin consentimiento del particular fundamentada en el incumplimiento de los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o en el reconocimiento de la pensión o prestación económica mediante documentación falsa, siempre que las conductas estén tipificadas como delito en la ley penal. En tales casos, la actuación administrativa previa a la expedición del acto revocatorio, debe respetar las garantías del debido proceso que le asiste al titular del derecho afectado.

Ahora bien, tratándose de la revocación parcial o total[15] de aquellos actos que reconocen situaciones de carácter particular y concreto que afecten el interés de su titular, la regla general establece que la Administración deberá contar con el respectivo consentimiento previo, expreso y escrito del afectado. Lo anterior corresponde al principio de irrevocabilidad del acto que crea o modifica derechos subjetivos.

Sin embargo, las sentencias T-611 de 1997, C-672 de 2001, C-835 de 2003 y T-057 de 2005, se refirieron a 2 excepciones en las cuales no es necesario que medie tal consentimiento. En efecto, el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo contempla las causales generales de revocatoria directa, entre las cuales está que el acto administrativo cuestionado sea manifiestamente contrario a la Constitución o a la Ley. A su vez, el inciso segundo del artículo 73 del citado Código, consagra que son revocables los actos (i) producto del silencio administrativo positivo siempre y cuando se presenten las causales del artículo 69 o, (ii) si es claro que fue dictado con manifiesta ilegalidad.

En concreto, ya sea que la revocatoria directa proceda con o sin el consentimiento del particular según las circunstancias fácticas del examen concreto, ésta está sometida en todo caso al respecto del derecho fundamental al debido proceso administrativo, lo que de contera impone que el afectado sea enterado de la investigación, se le de la oportunidad de aportar y controvertir las

pruebas, y pueda ejercer la contradicción frente a los planteamientos que aduce la Administración.

Lo anterior debe aplicarse imperativamente cuando se adelante una actuación administrativa de oficio en procura de establecer la existencia o no de una duplicidad pensional, bien sea acudiendo a la revocatoria directa o a la suspensión transitoria del pago pensional, por cuanto la decisión unilateral del ente público toma por sorpresa al afectado, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce sobre la base de la debilidad del administrado. Como bien lo dijo esta Corte, no respetar el debido proceso administrativo “introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad estatal”[16].

6. Presunción de afectación al mínimo vital por suspensión de actos administrativos que reconocen y ordenan pago de mesadas pensionales:

La jurisprudencia de la Corte ha dicho que se entiende vulnerado el mínimo vital cuando es posible detectar dos elementos “(i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, o que existiendo otros no alcancen a cubrir las necesidades básicas, y (ii) que la falta de pago genere una situación crítica para el afectado”[17].

Ha reiterado la Corporación que se ocasiona un perjuicio irremediable y afectación al mínimo vital cuando se suspende la pensión de una persona de la tercera edad, en razón a que por su edad o discapacidad física no pueden acceder al mercado laboral, por lo que, dependen exclusivamente de su mesada pensional para vivir dignamente.[18] Precisamente, la Corporación en sentencia T-458 de 1997, refiriéndose a la prelación constitucional del derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad dispuso: “(...) las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estas personas, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48)”.

De igual manera, la Corte ha reiterado la importancia de la mesada pensional, indicando sobre el tema: “En relación con el pago de las mesadas pensionales la Corte considera que ellas constituyen, por regla general, la única fuente de ingresos del pensionado y de su núcleo familiar, que le posibilita el desarrollo autónomo de su personalidad y el reconocimiento dentro del entorno social al que pertenece. Verse privado de la única fuente de ingresos, sin expectativas ciertas sobre la fecha en que ésta se haga efectiva, implica el deterioro progresivo de las condiciones materiales, sociales y psíquicas de su existencia, con lo cual se vulneran principios y derechos fundamentales que legítimamente le asisten al pensionado en el Estado social de derecho.”[19] (Subrayas del original).

Igualmente, la jurisprudencia constitucional desarrollando el derecho fundamental mínimo vital, ha dicho que esta comporta dos dimensiones una de carácter positivo y otra de carácter negativo. La primera se refiere a la obligación del Estado de suministrar a una persona las prestaciones para permitir la vida en condiciones dignas, y la segunda, consiste en la prohibición del Estado de limitar los recursos necesarios para existir dignamente, como sería el caso de inembargabilidad del salario o la suspensión de actos administrativos sin consentimiento del particular.[20]

En todo caso, el derecho al mínimo vital en la subsistencia de una persona, es de una importancia

tal, que las autoridades administrativas deben agotar todos los recursos para no limitar ni hacer nugatorio este principio prima facie del Estado Social de Derecho. Ha sido tan radical su protección que ha Corte estima que mientras se adelante el correspondiente procedimiento administrativo con base en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, ya estudiado, se le debe continuar pagando al titular de la pensión causada sin solución de continuidad[21].

5. La protección constitucional de las personas de la tercera edad y disminuidos físicos:

La Constitución Política en su artículo 13 establece un imperativo categórico, por medio del cual “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” [22]

Bajo este presupuesto normativo el constituyente pretende proteger a grupos poblacionales que debido a su condición de indefensión, requieren por parte del Estado y los tribunales de justicia acciones positivas que permitan la efectividad de sus derechos subjetivos, frente a una situación de debilidad manifiesta y abuso del derecho. Para ello, el poder constituyente determinó como grupos poblacionales a las mujeres en estado de embarazo, madres cabeza de familia, niños, adolescentes, adultos mayores y discapacitados; por su parte, la jurisprudencia constitucional identificó a los defensores de derechos humanos, a los desplazados, los homosexuales, los reclusos, entre otros.

Igualmente, la Corporación ha dispuesto “que frente a los sujetos de especial protección constitucional (...) como consecuencia de su estado de debilidad manifiesta y del especial amparo que la Constitución Política les brinda, el juicio de procedibilidad se torna menos riguroso habida cuenta que las especiales circunstancias que rodean a estas personas deben incidir en la valoración que el juez de tutela haga de tales requisitos, en aras de hacer efectiva la igualdad material y no tornar nugatorio el derecho al acceso a la administración de justicia”[23]

La jurisprudencia constitucional[24] ha sostenido respecto al derecho a la seguridad social de las personas de la tercera edad y disminuidos físicos, que ostenta el carácter de fundamental, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional que atendiendo a su condición económica, física o mental se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, que requieren de un tratamiento especial en el marco del Estado constitucional de derecho. Al respecto los artículos 46 y 47 de la norma superior han establecido los lineamientos de protección para las personas de la tercera edad y disminuidos físicos, imponiendo al Estado y la sociedad el imperativo ético de asistirlos y garantizarles los servicios a la seguridad social integral.

En este orden de ideas, el reconocimiento y pago de derecho prestacionales a personas en situación de indefensión, como lo son los discapacitados y los de la tercera edad, hace que la acción de amparo prospere, siempre que se afecten derechos fundamentales, y mucho mas, cuando se trate de pensionados, quienes solo cuentan con sus mesadas pensionales como único sustento económico para llevar una vida en condiciones dignas.

En conclusión, aun cuando existan otros mecanismos judiciales dirigidos a restablecer el derecho, éstos no son efectivos para los casos que se estudian, por lo que, corresponde a la Sala evaluar la procedencia de la protección constitucional por vía de amparo excepcional.

6. Los Casos en concreto.

6.1. Expediente T-2370294.

En el presente asunto, se cuestiona la vulneración al derecho al debido proceso administrativo, así como la afectación del mínimo vital por la suspensión provisional del acto administrativo que reconoce y ordena pago de pensión al accionante, bajo el supuesto de estar recibiendo otra mesada pensional por parte del Instituto del Seguro Social. Por lo tanto, le corresponde a esta Sala determinar si existe vulneración al debido proceso administrativo y afectación al mínimo vital del peticionario.

Respecto al debido proceso, la Sala considera que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, vulneró el derecho al debido proceso administrativo del accionante al desconocer lo dispuesto por el precedente constitucional y el Código Contencioso Administrativo.

En efecto, si bien podría existir una manifiesta ilegalidad en el acto que reconoció la pensión al actor por ir en contravía del artículo 128 de la Constitución, lo cierto es que de dicha suspensión tomó por sorpresa al administrado, a quien no se le comunicó el inicio de la actuación administrativa que lo investigaba por presunta duplicidad pensional, circunstancia con la cual se le coartó el derecho de defensa en cuanto a la posibilidad de aportar pruebas y contradecir los argumentos de la Administración.

Bastaba con que el grupo accionado le otorgara al pensionado un término prudencial de, por ejemplo, 15 días hábiles para que éste explicara y demostrara porqué devenga dos pensiones con cargo al erario público, pero como ni siquiera se le notificó el inicio de la actuación administrativa que yacía en su contra, sino que se adelantó el trámite sin contar con la participación del interesado y sin darle la oportunidad de defenderse o de controvertir las pruebas, la omisión devino en un menoscabo evidente del derecho fundamental al debido proceso administrativo pues no se respetaron las etapas propias que establece el Código Contencioso Administrativo (consideración 3ra)

Tratándose del derecho al mínimo vital, la Sala estima que no existe vulneración al mismo por cuanto, partiendo del principio de la buena fe constitucional que establece el artículo 83 superior, el señor José Joaquín Garcés Álvarez se encuentra disfrutando mensualmente de la pensión de vejez que le reconoció el Instituto de Seguros Sociales, tal como lo afirma a lo largo del expediente del Grupo accionado. Nótese que con el dinero que el accionante percibe a título de mesada puede cubrir sus necesidades básicas, con lo cual se satisface el núcleo esencial del derecho al mínimo vital.

Siendo así las cosas, tenemos que para el caso sub examine: (i) el accionante es una persona de la tercera edad y además, disminuido físico, situación que lo hace un sujeto de especial protección constitucional, a los cuales no les pueden hacer nugatorios sus derechos y situaciones subjetivas con acciones negativas del Estado; (ii) al peticionario se le suspendió el acto administrativo de carácter particular y concreto que reconocía y pagaba su mesada pensional, sin haber sido enterado del inicio de la actuación administrativa que yacía en su contra y sin dársele siquiera la oportunidad prudencial de presentar sus argumentos de defensa y de contradecir las pruebas; (iii) la mesada pensional que venía disfrutando era el único y exclusivo medio de subsistencia que tenía él y su compañera permanente, pues actualmente se encuentra disfrutando de la pensión de vejez que le fue reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, mesada con la que suple las necesidades básicas y garantiza su derecho al mínimo vital; y, (iv) la entidad accionada afirmó válidamente que el señor José Joaquín Garcés Álvarez devenga otra mesada pensional por parte del Instituto de Seguro Sociales, lo cual resulta ser prueba suficiente amparada en el principio de

la buena fe constitucional.

De modo pues que, lo anterior permite concluir que la suspensión arbitraria del pago de la pensión de invalidez al actor, vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo, no así el derecho al mínimo vital, por lo cual la acción de tutela se torna como el mecanismo viable en procura de subsanar el goce efectivo del derecho pensional. Por ello, esta Corporación tutelaré el derecho al debido proceso administrativo y ordenará al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, que proceda a pagar en su totalidad las mesadas dejadas de percibir por el señor José Joaquín Garcés Álvarez, y que restablezca a plenitud el derecho pensional del cual venía disfrutando.

6.2. Expediente T- 2370323.

En este segundo caso se cuestiona el menoscabo a los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al mínimo vital que le asisten al señor Manuel Ubaldo Hurtado Pandale, quien tiene 87 años de edad y percibía desde hace 26 años una pensión vitalicia de jubilación con la cual garantiza su digna subsistencia.

Como se expuso en la consideración central, en el caso sub-examine el actor goza de una especial protección constitucional por tratarse de una persona de la tercera edad, siendo deber del Estado procurarle una órbita de amparo mayor y una garantía de disfrute de su mínimo vital. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Grupo interno accionado afirma que el actor recibe una pensión por parte del Instituto de Seguro Sociales, ello desvirtúa que la mesada suspendida fuese su único ingreso económico y, por el contrario, revela que el accionante cuenta con dinero mensual para atender su digna subsistencia.

Ahora bien, la entidad demandada al suspender de forma inconsulta, unilateral y arbitraria el pago de la pensión del actor, vulneró el derecho al debido proceso administrativo toda vez que si bien podría pensarse en la manifiesta ilegalidad del acto administrativo que le reconoció la pensión, por desconocer un precepto superior, lo cierto, es que, independientemente que se requiera consentimiento o no, el accionado obvió comunicar el inicio de la investigación administrativa al señor Hurtado Pandale y darle la oportunidad de explicar que por qué devenga dos pensiones pagadas por el erario público, así como permitirle adosar y controvertir el material probatorio de la actuación administrativa.

Así las cosas, al estar probada que la decisión de suspender el pago de la pensión al actor menoscaba los derechos al debido proceso administrativo y al mínimo vital, la Sala concederá el amparo y ordenará al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, que proceda a pagar en su totalidad las mesadas dejadas de percibir por el señor Manuel Ubaldo Hurtado Pandale y que restablezca a plenitud el derecho pensional del cual venía disfrutando el actor.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Calí – Sala Laboral, el día 22 de julio de 2009, por medio del cual se negó el amparo al señor José

Joaquín José Álvarez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo.- ORDENAR al coordinador general del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, consigne la totalidad de las mesadas pensionales dejadas de pagar al señor José Joaquín José Álvarez y restablezca el disfrute pleno de su derecho pensional.

Tercero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Laboral, el día 22 de julio de 2009, por medio del cual negó el amparo invocado por el señor Manuel Hurtado Pandales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, conceder el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo, que le asiste al pensionado.

Cuarto.- ORDENAR al coordinador general del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, consigne la totalidad de las mesadas pensionales dejadas de pagar al señor Manuel Hurtado Pandales y restablezca el disfrute pleno de su derecho pensional.

Quinto.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] A folio 10 y 11 cuaderno principal del expediente T- 2370294, se observa resolución del 8 de septiembre de 1978, suscrita por el gerente del Terminal Marítimo de Buenaventura de Puertos de Colombia, por medio del cual se reconoce una pensión mensual de invalidez al señor José Joaquín Garcés Álvarez, a partir del 22 de julio de 1971.

[2] A folio 8 del cuaderno principal del expediente T- 2370294, se puede ver oficio dirigido al accionante, por medio del cual le informan que se ha dado la orden al consorcio Fopep, de no pago de la mesada pensional correspondiente al mes de mayo de 2009, bajo el supuesto de que el accionante venía recibiendo simultáneamente mesada pensional del Instituto del Seguro Social; por lo tanto, el coordinador general del grupo de pasivo social de Puertos de Colombia del Ministerio de Protección Social, suspende provisional el pago de la mesada pensional.

[3] A folios 6 y 7 ibídem, se observa copia de desprendible de pago de pensión emanado de Bancolombia, donde se lee el monto de \$1.116.225,00 que recibe el peticionario.

[4] A folio 10 del expediente se observa resolución que confirma el pago de la mesada pensional, otorgada al señor Manuel Hurtado Pandales por el gerente de Puertos de Colombia Terminal Marítimo de Buenaventura.

[5] A folio 12 ibídem, se observa parte resolutive de la de la resolución No. 000630 de 1983, por medio del cual se reconoce pensión vitalicia de jubilación al actor.

[6] A folio 9 ibídem, se puede ver oficio por medio del cual comunican al accionante, la orden de no pago de la pensión de jubilación al consorcio Fopep y la suspensión provisional de acto administrativo que reconoce y ordena el pago de la pensión.

[7] A folio 8 ejusdem, se observa desprendible de pago de pensiones, emanados del Fopep.

[8] Cfr. Folio 33 cuaderno principal del expediente.

[9] Sobre los objetivos que iluminaron la expedición de esa norma, se puede consultar la exposición de motivos de la Ley 797 de 2003, especialmente la explicación del artículo 20 del proyecto original, hoy conocido como artículo 19 de esa Ley.

[10] Artículo 74.- Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto. "Para proceder a la revocatoria de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en el artículo 28 y concordante de este código. En el acto de la revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las actuaciones penales o disciplinarias correspondientes (...)"

[11] Artículo 28.- Deber de comunicar: "Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que puedan resultar afectados en forma directa, a éstos se les debe comunicar la existencia de la actuación y el objeto de la misma. En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 35 y 36".

[12] Artículo 14.- Citación a terceros: "Cuando de la misma petición o de los registros que lleva la autoridad, resulten que hay terceros determinados que puedan estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición (...)"

[13] Artículo 34.- Pruebas. "Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisito ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado".

[14] Artículo 35.- Adopción de decisiones. "Habiéndose dado la oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. (...)

La notificación se hará conforme lo dispone el capítulo X de este título.

[15] La Corte Constitucional en sentencia C-835 de 2003, definió la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, "como una decisión invalidante de otro acto previo, la cual puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro". Es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Puede interponerse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo.

[16] Aparte parafraseado de la sentencia T-246 de 1996.

[17] Corte Constitucional, Sentencia T-027 de 2003.

[18] Al respecto, consultar la Sentencia T- 686 de 2004.

[19] Acerca de la importancia del pago de las mesadas pensionales para personas en situación de indefensión, consultar las sentencias SU-1023 de 2001 y T-1053 de 2007.

[20] Acerca de las dimensiones del derecho al mínimo vital, ver sentencia T-251 de 1997 y T-1066 de 2006.

[21] Sentencia C-835 de 2003.

[22] El artículo 13 de la Constitución Política que desarrolla el derecho a la igualdad, dispone: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

[23] Acerca de la procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, ver las sentencias T-700 de 2006 y T-581 de 2006.

[24] Ver sentencias T-426 de 1992, T-299 de 1997, T-1316 de 2001 y T-580 de 2005



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

