COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/206/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/206/11
Expediente	T-2861644
Fecha	2011-03-25
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Partes	María Anita Rodríguez de Suárez contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP)

Temas que titula la Corte Constitucional

- Revocatoria Unilateral De Acto Administrativo De Reconocimiento Pensional
- Revocatoria Unilateral De Acto Administrativo
- Derecho Al Debido Proceso, Minimo Vital Y Seguridad Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Reconocen derechos pensionales, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, norma especial en la cual se estableció la facultad de revisar y revocar dichos actos, en cabeza de las entidades

Texto completo

T-206-11 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-206/11 PRINCIPIO DE INMEDIATEZ- Criterios para determinar el cumplimiento a pesar de que no exista un término de caducidad de la acción de tutela /PRINCIPIO DE INMEDIATEZ- Plazo razonable para presentar tutela debe determinarse con base en las circunstancias del caso concreto La Corporación ha destacado una serie de elementos que deben tomarse en cuenta al momento de efectuar el estudio del requisito de inmediatez, y ha previsto algunos eventos en los cuales el análisis tiende a ser más flexible, o el requisito es directamente inaplicable, siempre concibiendo las exigencias de procedibilidad de la tutela como medios para la eficacia de principios constitucionales de mayor relevancia. Entre los motivos que, en concepto de la Sala, deben tenerse en cuenta por el juez de tutela se encuentran:

(i) la existencia de un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) la eventual afectación a derechos de terceros derivada de las órdenes a adoptar, y (iii) la presencia de un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado. Y, entre los motivos que puedan dar lugar a la inaplicación del requisito se encuentran, en primer término, las condiciones de vulnerabilidad del peticionario pues, en virtud del principio de igualdad material, las cargas procesales deben distribuirse de acuerdo con las posibilidades fácticas de cumplimiento de los interesados; y, en segundo término, la permanencia en el tiempo de la vulneración, o su agravación con el paso de los días, aspecto que se evidencia especialmente en el escenario de los derechos pensionales.

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL- Jurisprudencia constitucional Cuando se busca revocar actos administrativos que reconocen derechos pensionales, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, norma especial en la cual se estableció la facultad

de revisar y revocar dichos actos, en cabeza de las entidades encargadas de su reconocimiento y pago, según la cual, cuando existan motivos que hagan suponer que la prestación económica fue reconocida irregularmente, se deberá adelantar un procedimiento para verificar el cumplimiento de los requisitos y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para el reconocimiento del derecho y, de encontrar que el pensionado no cumplió con los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se deberá revocar directamente dicho acto. En la sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucional analizó cuál debería ser la importancia del incumplimiento de los requisitos que puede dar lugar a la revocatoria directa del acto administrativo que reconoció un derecho pensional, concluyendo que esta sólo podría declararse cuando, luego de haberse adelantado un procedimiento administrativo en el que se respete el derecho al debido proceso de la persona afectada con la decisión, la entidad encargada del reconocimiento y pago de la prestación económica hubiera demostrado que tanto el acto de reconocimiento, como los medios utilizados para obtener el reconocimiento del derecho, son manifiestamente ilegales.

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO- Le corresponde a la entidad encargada del reconocimiento y pago de la pensión demandar su acto ante los jueces competentes REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO- Prohibición de revocar unilateralmente derecho pensional, sin existir pronunciamiento judicial o el consentimiento expreso del beneficiario del acto DERECHO AL DEBIDO PROCESO, MINIMO VITAL Y SEGURIDAD SOCIAL- Orden de reiniciar el pago mesadas pensionales, al revocar unilateralmente sin justa causa pensión de sobrevivientes Referencia: expediente T-2861644 Acción de tutela instaurada por María Anita Rodríguez de Suárez contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil once (2011) La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá el 26 de julio de 2010, y en segunda instancia, por el Juzgado Quince Penal del Circuito de Bogotá el 15 de septiembre de 2010, dentro de la acción de tutela promovida por María Anita Rodríguez de Suárez contra el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP).

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto del diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010), proferido por la Sala de Selección Número Once.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos La señora María Anita Rodríguez de Suárez, actuando mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela solicitando que se le ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, en conexión con el derecho a la vida, a la integridad, a la salud, al mínimo vital y a la dignidad de una persona de la tercera edad, los cuales consideró vulnerados por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, en adelante FONCEP, al negarse a reactivar el pago de su pensión de sobrevivientes, luego de que la Fiscalía General de la Nación profiriera resolución inhibitoria en el proceso que adelantó para investigar la posible comisión de las conductas punibles de fraude procesal y falso testimonio en el trámite administrativo por medio del cual se le había reconocido la pensión de sobrevivientes, y que en su concepto, constituyó el fundamento para revocar directamente dicho acto administrativo.

La accionante fundamentó su solicitud en los siguientes hechos: 1.1 María Anita Rodríguez de Suárez nació el 3 de abril de 1937, [1] contrajo matrimonio con Pablo Gonzalo Suárez Vargas el 30 de junio de 1957, [2] y desde esa fecha dependió económicamente de su cónyuge hasta el 3 de agosto de 2002, fecha en que éste falleció.

[3] 1.2 El 2 de octubre de 1999, la señora María Anita Rodríguez de Suárez fue diagnosticada con trastorno afectivo bipolar tipo II, enfermedad que para ese momento presentaba un año de evolución, la cual estaba caracterizada por " […] ansiedad, asociad [a] a ideación de tipo paranoide con sus familiares, llegando a no recibir alimentación por temor a ser envenenada, […] inquietud psicomotora y agresión verbal a sus familiares" .

[4] La apoderada de la tutelante manifestó que esa enfermedad produjo el deterioro de las relaciones familiares. [5] 1.3 El 12 de febrero de 2000, María Anita Rodríguez de Suárez viajó a la ciudad de Miami para acompañar a su hija Luz Helena Suárez quien se encontraba embarazada. Desde esa fecha, la accionante no ha regresado al país a pesar que su hija sí lo hizo, pues se afirma que en medio de su patología, la tutelante considera que ese es su país de origen y que es allí donde tiene que estar.

[6] 1.4 Mediante Resolución No. 0278 del 21 de marzo de 1984, la Caja de Previsión Social de Bogotá reconoció a favor del señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas una pensión mensual vitalicia de jubilación. Por lo anterior, luego del fallecimiento de su cónyuge, la señora María Anita Rodríguez mediante poder conferido a su hijo Jaime Hernán Suárez Rodríguez, solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, trámite para el cual aportó declaraciones extraprocesales rendidas por los señores Carlos Alberto Enciso y Gabriel López Rojas, en las cuales afirman que la señora María Anita Rodríguez de Suárez convivió " […] BAJO EL MISMO TECHO CON SU ESPOSO […] DESDE EL DÍA EN QUE SE CASARON […] HASTA EL DÍA EN QUE ÉL FALLECIÓ […] ".

[7] (mayúscula del texto original) . La Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá reconoció el derecho a la pensión de sobrevivientes de la señora María Anita Rodríguez de Suárez por medio de la Resolución No. 2448 del 15 de octubre de 2003.

1.5 El 18 de enero de 2006, la Secretaría de Hacienda del Distrito informó al señor Jaime Hernán Suárez Rodríguez, hijo de la señora María Anita Rodríguez de Suárez, la iniciación de una actuación administrativa con el fin de ordenar la revocatoria directa de la Resolución No. 2448 del 15 de octubre de 2003, por la cual se reconoció la pensión de sobrevivientes a favor de la tutelante, porque existían indicios de que esta "[…] no convivió con el causante el tiempo señalado en la ley, para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes y con el fin de que dicha señora se haga parte de la misma, y como persona involucrada que puede ser afectada en forma directa, allegue sus opiniones, solicite y aporte las pruebas que considere pertinentes para hacer valer sus derechos y legitimar el reconocimiento efectuado en su favor".

[8] 1.6 El 1 de marzo de 2006, el señor Jaime Hernán Suárez Rodríguez aportó al trámite administrativo adelantado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá para revocar la pensión de sobrevivientes de su madre, una declaración extraproceso rendida por los señores Germán Gonzalo Suárez Rodríguez, Jorge Enrique Suárez Rodríguez y Jaime Suárez Rodríguez, en la que manifiestan que son hijos de Pablo Gonzalo Suárez Vargas y María Anita Rodríguez de Suárez, que sus padres estuvieron casados desde el 30 de junio de 1957 hasta el fallecimiento del señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas, que desde la fecha del matrimonio su madre dependió económicamente de su cónyuge y, para la fecha de la declaración, dependía económicamente de la mesada por la pensión de sobrevivientes reconocida por la Secretaría de Hacienda de Bogotá. Igualmente aportó copia de la partida de matrimonio de sus padres, copia del registro civil de los hijos sobrevivientes del matrimonio.

[9] 1.7 Mediante Resolución No. 00638 del 16 de marzo de 2006, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá revocó la Resolución No. 2448 del 15 de octubre de 2003, por la cual se había reconocido la pensión de sobrevivientes a la señora María Anita Rodríguez de Suárez, porque consideró que no estaba demostrado el requisito de convivencia de esta con el fallecido Pablo Gonzalo Suárez Vargas durante el lapso de tiempo señalado en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

[10] Igualmente, estimó que la información contenida en los documentos aportados por la actora al momento de reclamar la pensión de sobrevivientes era contraria a los datos recaudados durante el trámite administrativo, razón por la cual envió copia de las diligencias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara los hechos. Señala la Secretaría que intentó la notificación de la Resolución mencionada a la señora Rodríguez de Suárez, enviando una citación el 27 de marzo de 2006 a su última dirección registrada dentro del expediente correspondiente al proceso administrativo, [11] comunicación que fue contestada por el señor Jaime Hernán Suárez Rodríguez el 29 de marzo 2006, informando que "[p]ese a que la dirección a la cual enviaron la citación, corresponde a un inmueble de propiedad de la señora RODRÍGUEZ DE SUÁREZ, actualmente reside en los Estados Unidos de América, en la dirección [informada]".

[12] Finalmente la notificación se surtió mediante edicto fijado el 22 de mayo de 2006 y desfijado el 6 de junio de 2006, [13] sin que se presentara recurso alguno contra la decisión, por parte de la interesada.

1.8 El 25 de noviembre de 2009, la Fiscalía 222 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Bogotá D.C., adscrita a la Unidad de Delitos contra la Administración Pública y de Justicia, profirió resolución inhibitoria dentro de la investigación previa adelantada en contra de María Anita Rodríguez de Suárez y Jaime Hernán Suárez Rodríguez, por la presunta comisión del delito de fraude procesal y, contra Gabriel López Rojas y Carlos Alberto Enciso, por la presunta comisión del delito de falso testimonio.

[14] En concepto de la Fiscalía, la presunta comisión de los hechos punibles fue desvirtuada porque los investigados actuaron bajo la convicción de que "[…] el matrimonio SUAREZ RODRÍGUEZ, para la fecha de fallecimiento del señor PABLO GONZALO SUÁREZ VARGAS aún se encontraba vigente, toda vez que la señora RODRÍGUEZ DE SUÁREZ había viajado a Estados Unidos por asuntos de salud mental, lo que propici[ó] un alejamiento de la familia, atendiendo la agresividad verbal de la señora en cita y los delirios de persecución que padecía".

[15] 1.9 El 19 de febrero de 2010, la señora María Anita Rodríguez de Suárez, actuando mediante apoderada, presentó un derecho de petición al FONCEP solicitando la reactivación del pago de su pensión de sobrevivientes, argumentando que con la revocación directa del acto administrativo mediante el cual se reconoció su derecho, se habían vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, ya que, en su concepto, la administración sólo podía revocar dicho acto cuando se hubiera incurrido en una conducta tipificada como delito para obtener el reconocimiento del derecho, pero, teniendo en cuenta que la Fiscalía 222 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Bogotá había proferido resolución inhibitoria dentro de la investigación previa que había adelantado en su contra, el FONCEP estaba obligado a incluirla en forma inmediata en la nómina de pensionados.

1.10 El 15 de abril de 2010, el FONCEP mediante oficio No. 2010EE8570-01 respondió el derecho de petición negando la solicitud de reactivación del pago de la pensión de sobrevivientes de la tutelante, argumentando que la resolución mediante la cual se revocó el acto administrativo que reconoció el derecho, tuvo como fundamento la constatación de que la señora María Anita Rodríguez de Suárez no cumplió con el requisito de haber hecho vida marital con el señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas hasta el momento en que éste falleció, hecho que no fue desvirtuado en la resolución inhibitoria proferida por la Fiscalía. Adicionalmente, consideró que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, autoriza la revocatoria de los actos administrativos que reconocen indebidamente una pensión cuando se comprueba el incumplimiento de los requisitos legales o, que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, aclarando que el procedimiento allí descrito es independiente de la acción penal que se pueda desprender de los hechos, de manera que no existe ningún tipo de prejudicialidad que haga depender la decisión administrativa de la que se adopte dentro del proceso penal que eventualmente se adelante.

[16] 1.11 Finalmente, el 25 de junio de 2010, la señora María Anita Rodríguez de Suárez, actuando mediante apoderado, interpuso acción de tutela en contra del FONCEP, por considerar que se le está vulnerando su derecho fundamental al

mínimo vital al haberle revocado injustamente su derecho a la pensión de sobrevivientes, pues esa es su única fuente de ingresos, es una persona de la tercera edad y padece una enfermedad mental irreversible. Igualmente, considera que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso, con la expedición de la Resolución 000638 del 16 de marzo de 2006, mediante la cual la entidad accionada revocó el acto administrativo que le reconoció la pensión de sobrevivientes, ya que en la actuación administrativa que adelantó no recaudó suficiente material probatorio, ni valoró adecuadamente las pruebas aportadas y, al proferirse el oficio No. 2010EE8570-0 1 del 15 de abril de 2010, mediante el cual el FONCEP denegó la solicitud de reactivación del pago de su mesada pensional, pues argumentó que la entidad accionada "[…] no le dio el valor probatorio al contenido de la [r]esolución [i]nhibitoria proferida por la Fiscalía General de [l]a Nación, ya que al desaparecer los hechos constitutivos de revocatoria de un acto administrativo sin el consentimiento del administrado, pues deben desaparecer, de igual forma, las razones y los argumentos que llevaron a la accionada a su revocatoria" .

[17] En consecuencia, solicitó al juez de tutela que ordenara a la entidad la reactivación del pago de sus mesadas pensionales a partir del 1 de agosto de 2006, junto con el pago de los intereses moratorios causados desde el momento en que se revocó, en su criterio, injustamente el acto administrativo que reconoció su derecho a la pensión de sobrevivientes.

2. Respuesta de la entidad accionada El FONCEP presentó informe sobre los hechos, afirmando que en el escrito de tutela se demuestra que la señora María Anita Rodríguez de Suárez no convivió con el señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas durante los dos (2) años anteriores a su fallecimiento y en el trámite administrativo no se demostró que la accionante se haya ausentado para recibir algún tratamiento médico. Igualmente, consideró que la acción de tutela es improcedente porque la accionante cuenta con otros medios judiciales idóneos para resolver la controversia objeto de estudio. Por último, consideró que no existió vulneración del derecho al debido proceso, porque su actuación se ajustó a las normas legales que regulan la materia.

3. Sentencia de primera instancia El 26 de julio de 2010, el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal con Función de Control de Garantías profirió sentencia denegando el amparo solicitado, porque consideró que la Resolución No. 000638 del 16 de marzo de 2006, mediante la cual se revocó el acto administrativo que reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora María Anita Rodríguez de Suárez, tuvo como fundamento principal la falta del cumplimiento del requisito de haber convivido con su cónyuge hasta el momento de su fallecimiento, afirmación que, en su concepto, estaba soportada en el material probatorio recaudado durante la actuación administrativa adelantada por la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, y que no fue desvirtuada por la tutelante ni en dicho trámite administrativo ni en el trámite de la acción de tutela, razón por la cual, concluyó que la entidad accionada no había vulnerado el derecho al debido proceso de la accionante.

4. Impugnación Esta sentencia fue impugnada por la apoderada de la tutelante, porque en su concepto, a pesar de que la señora María Anita Rodríguez de Suárez no convivió con el señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas durante los dos años anteriores a su fallecimiento, ésta situación fue consecuencia de la enfermedad mental que padece la accionante, la cual hizo imposible la cohabitación de los cónyuges bajo un mismo techo. Sin embargo, la apoderada afirma que el vínculo matrimonial estuvo vigente hasta el fallecimiento del señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas, y que hasta ese momento los cónyuges se brindaron apoyo mutuo, económico y espiritual, condiciones que permiten constatar la vocación de convivencia entre la tutelante y su cónyuge, y en consecuencia, la acreditación del cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes.

En segundo lugar, reiteró el argumento de que el FONCEP incurrió en una vía de hecho al no valorar las pruebas aportadas en las que se demuestra que el vínculo matrimonial entre la tutelante y su cónyuge estuvo vigente hasta el momento en que el señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas falleció y, al no reactivar el pago de las mesadas pensionales de

la señora María Anita Rodríguez de Suárez, luego de que la Fiscalía profirió una resolución inhibitoria dentro de la investigación previa que adelantó por la posible comisión de hechos punible durante el trámite del reconocimiento de la pensión de invalidez de la tutelante.

5. Sentencia de segunda instancia El 15 de septiembre de 2010, el Juzgado 15 Penal del Circuito de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia porque consideró que las actuaciones adelantadas por la entidad accionada estaban ajustadas a los procedimientos legales y constitucionales y no vislumbró vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados.

II. Consideraciones y fundamentos 1. Competencia Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico 2.1 La señora María Anita Rodríguez de Suárez actuando mediante apoderada, instauró acción de tutela contra el FONCEP, porque consideró que dicha entidad le vulneró, entre otros, su derecho fundamental al debido proceso con la expedición del oficio No. 2010EE8570-0 1 del 15 de abril de 2010 del FONCEP, como respuesta al derecho de petición presentado el 19 de febrero de 2010 y reiterado el 26 de abril de ese mismo año, mediante el cual denegó la solicitud de reactivación del pago de su mesada pensional, ya que, en su criterio, en esa decisión no se valoró adecuadamente la resolución inhibitoria proferida por la Fiscalía 222 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Bogotá, a propósito de la investigación previa que adelantó por la posible comisión de los delitos de fraude procesal y falso testimonio, cometidos presuntamente en el trámite de solicitud de sustitución pensional presentada por la señora María Anita Rodríguez Suárez. Según expresa, “al desaparecer los hechos constitutivos de revocatoria de un acto administrativo sin el consentimiento del administrado, pues deben desaparecer, de igual forma, las razones y los argumentos que llevaron a la accionada a su revocatoria” .

[18] Para sustentar su pretensión, la apoderada de la tutelante presenta argumentos que buscan demostrar, por una parte, que la señora María Anita Rodríguez de Suárez cumplió con los requisitos legales para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes del señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas, porque en su concepto, la separación de los cónyuges durante los últimos dos (2) años de vida del pensionado estuvo justificada en la enfermedad mental que padece la señora Rodríguez y, agrega que, en todo caso, los cónyuges nunca perdieron el cuidado, afecto y amor que entre ellos existía.

[19] Se argumenta que durante el trámite administrativo que adelantó la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá para revocar la pensión de sobrevivientes, se vulneró el derecho al debido proceso de la señora María Anita Rodríguez de Suárez porque no se recaudó el material probatorio necesario para adoptar una decisión ajustada a la verdad y no se valoró adecuadamente el aportado.

La apoderada considera que, si la tutelante cumple con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes de su cónyuge fallecido y si se desvirtuó la comisión de conductas punibles durante el trámite de reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes de su poderdante, la entidad accionada está en la obligación de reiniciar el pago de la mesada pensional de la señora María Anita Rodríguez de Suárez, lo contrario implicaría mantener en el tiempo la vulneración de sus derechos fundamentales.

2.2 Por su parte, el FONCEP afirma que la Resolución No. 000638 del 16 de marzo de 2006, por la cual se revocó la pensión de sobrevivientes de la señora María Anita Rodríguez de Suárez, se profirió con base en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, [20] luego de haber adelantado un procedimiento administrativo en el que se verificó que la accionante no cumplió con el requisito legal para acceder al derecho a la pensión de sobrevivientes de haber convivido con el pensionado hasta su fallecimiento, el cual constituye el argumento principal de la revocatoria.

Adicionalmente, manifiesta que esa decisión no dependía de una providencia judicial que declarara que la tutelante incurrió en fraude procesal o falso testimonio durante la solicitud de sustitución pensional. Por lo tanto, la entidad accionada argumenta que no vulneró el derecho al debido proceso de la accionante al no reactivar el pago de su pensión.

A partir de los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Primera determinar si el FONCEP incurrió en violación a los derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad social en pensiones y el mínimo vital de la peticionaria al revocar directamente el reconocimiento de pensión de sobrevivientes previamente efectuado, por considerar que aportó información falsa para sustentar su petición; y sin considerar que la Fiscalía General de la Nación dictó auto inhibitorio por ausencia de elementos para iniciar una investigación penal por los delitos de fraude procesal y falso testimonio.

2.3 Para dar solución al problema planteado, la Sala se referirá inicialmente a la jurisprudencia constitucional sobre el requisito de inmediatez; posteriormente, reiterará la doctrina constitucional sobre la relación entre el derecho fundamental al debido proceso y la revocación directa de actos de reconocimiento pensional. A partir de las subreglas jurisprudenciales pertinentes, resolverá el caso concreto.

3. Asunto previo. Legitimación por pasiva En primer lugar, la Sala de Revisión considera que, si bien es cierto, la Resolución No. 000638 del 16 de marzo de 2006 fue expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C., luego de la expedición del mencionado acto administrativo, las funciones de reconocimiento y pago de las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital fueron encargadas al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP – mediante Acuerdo 257 de 2006 proferido por el Concejo de Bogotá.

[21] Por lo anterior, la entidad que se puede ver afectada por una posible decisión respecto del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de la señora María Anita Rodríguez de Suárez es el FONCEP, razón por la cual, esta última es la entidad legitimada por pasiva en el proceso de tutela en estudio.

4. El requisito de inmediatez de la acción de tutela La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que, en todos los casos, la acción de tutela debe ejercerse dentro de un término oportuno, justo y razonable, circunstancia que deberá ser calificada por el juez constitucional de acuerdo con los elementos que configuran cada caso.

Este tema fue desarrollado en la sentencia SU-961 de 1999, en la cual esta Corporación sostuvo: “Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinad[o] por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

(…) Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”.

[22] En síntesis, no existe un término de caducidad de la acción de tutela. Tal como lo expresó la Corte en sentencia de constitucionalidad C-543 de 1992, esa posibilidad riñe de forma evidente con el texto superior que, en su artículo 86

dispone que la tutela procede en cualquier tiempo, con el fin de brindar una protección inmediata a los derechos fundamentales.

El requisito de inmediatez, de origen jurisprudencial, exige, en cambio, que la acción se presente en un término razonable. En la medida en que no se trata de un criterio objetivo, sólo los elementos de cada caso pueden llevar al juez a definir si el tiempo transcurrido entre la acción u omisión que se considera violatoria de derechos constitucionales y la interposición de la acción es razonable.

La inmediatez supone, entonces, un ejercicio de ponderación entre los propósitos que busca el amparo (principalmente, la defensa de los derechos fundamentales), y aquellos que se dirigen a defender la estabilidad de las relaciones jurídicas (principalmente, la seguridad jurídica y los derechos de personas que puedan verse afectados por la decisión que debe adoptar el juez de tutela).

A partir de esa concepción del principio de inmediatez, la Corporación ha destacado una serie de elementos que deben tomarse en cuenta al momento de efectuar el estudio del requisito en mención, y ha previsto algunos eventos en los cuales el análisis tiende a ser más flexible, o el requisito es directamente inaplicable, siempre concibiendo las exigencias de procedibilidad de la tutela como medios para la eficacia de principios constitucionales de mayor relevancia.

Entre los motivos que, en concepto de la Sala, deben tenerse en cuenta por el juez de tutela se encuentran: (i) la existencia de un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) la eventual afectación a derechos de terceros derivada de las órdenes a adoptar, y (iii) la presencia de un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado.

[23] Y, entre los motivos que puedan dar lugar a la inaplicación del requisito se encuentran, en primer término, las condiciones de vulnerabilidad del peticionario pues, en virtud del principio de igualdad material, las cargas procesales deben distribuirse de acuerdo con las posibilidades fácticas de cumplimiento de los interesados; y, en segundo término, la permanencia en el tiempo de la vulneración, o su agravación con el paso de los días, aspecto que se evidencia especialmente en el escenario de los derechos pensionales.

[24] Con fundamento en los criterios planteados, la Corte analizará si la acción de tutela contra la Resolución No. 000638 del 16 de marzo de 2006, cumple con el requisito de inmediatez.

5. La acción de tutela cumple el requisito de la inmediatez 1.1. El primer paso en la evaluación del requisito de inmediatez consiste en determinar el momento desde el cual debe contarse el tiempo transcurrido entre la presunta violación o amenaza de los derechos y la interposición de la acción de tutela.

En este trámite, la actuación que se pretende dejar sin efectos es la Resolución 00638 de 16 de marzo de 2006, del Foncep, por la cual se revocó la pensión de sobrevivientes reconocida a María Anita Rodríguez de Suárez.

[25] La acción de tutela fue presentada el 25 de junio de 2010; por lo tanto, a primera vista el tiempo transcurrido entre la eventual lesión iusfundamental y la presentación de la tutela es de cuatro años.

Sin embargo, en este trámite existen otros elementos relevantes que deben ser tomados en cuenta. Concretamente, mediante la resolución por la cual se revocó la pensión de sobrevivientes de la peticionaria, también se decidió remitir copias de la investigación administrativa correspondiente a la Fiscalía General de la Nación, para que el ente investigador determinara si debía presentar una acusación penal por los delitos de fraude procesal y falso testimonio contra quienes rindieron las declaraciones extra proceso que fueron allegadas a la solicitud de reconocimiento pensional.

Ese dato es relevante porque el motivo sobre el cual se basó el Foncep para revocar el reconocimiento pensional fue precisamente la utilización de documentos falsos por parte de la accionante, en aplicación del artículo 19 de la Ley 797 de 2003. Ello explica que, el 18 de febrero de 2010, tras conocer la decisión proferida por la Fiscalía General de la

Nación el veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009), la señora María Anita Rodríguez de Suárez, mediante apoderado, haya elevado un derecho de petición ante el Foncep, solicitando la reactivación del pago de mesadas, bajo el argumento según el cual, al carecer de fundamento la acción penal, también carecía de sustento legal y constitucional la revocatoria directa de la prestación reconocida a la actora.

[26] La respuesta del derecho de petición se produjo el quince (15) de abril de dos mil diez (2010) [Oficio No. 2010EE8570-0 1], y en éste se decidió por parte de la accionada " mant[ener] el acto que revocó el reconocimiento de la pensión sustitutiva a la señora María Anita Rodríguez de Suárez".

[27] Frente a esta decisión, la apoderada de la accionante interpuso la acción de tutela objeto de estudio, porque consideró que dicha respuesta vulneró el derecho fundamental al debido proceso de su poderdante, al no acceder a reactivar el pago de su pensión, porque la revocatoria tuvo como fundamento el incumplimiento de los requisitos legales.

Al respecto, se puede leer en la respuesta del Foncep: "[…] esta Gerencia encuentra que la Fiscalía estimó que no había lugar a deducir responsabilidad penal a los implicados, por cuanto los cónyuges nunca se separaron legalmente y la no convivencia se debió al estado de salud mental de la señora Rodríguez, lo que conllevó que esta tuviera que fijar su residencia en los Estados Unidos. 'Desvirtuándose de esta manera la posible comisión de FRAUDE PROCESAL, como quiera que en sentir de los hijos de los señores MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ y PABLO GONZÁLEZ SUÁREZ VARGAS aún se encontraba vigente, toda vez que la señora RODRIGUEZ DE SUAREZ había viajado a Estados Unidos por asuntos de salud mental, lo que propició un alejamiento de la familia, atendiendo la agresividad verbal de la señora en cita y los delirios de persecución que padecía'.

Sin embargo, se considera que tal decisión no desvirtúa lo establecido por el FONCEP, en el sentido de que la señora Rodríguez de Suárez no hizo vida marital con el pensionado y no convivió durante los cinco años anteriores a la muerte, como lo exige el artículo 47 de la Ley 797 de 2003, por cuanto la decisión de la Fiscalía de proferir resolución inhibitoria a favor de los implicados, se basó fundamentalmente en que dicho ente consideró que aquéllos tenían la convicción de que el matrimonio SUAREZ RODRÍGUEZ, para la fecha de fallecimiento del señor PABLO GONZALO SUÁREZ VARGAS, aún se encontraba vigente, lo que implica que la Fiscalía no encontró establecido el elemento subjetivo de la culpabilidad de los imputados, pero en manera alguna llegó a la conclusión de que los mencionados cónyuges sí convivieron durante los cinco años anteriores a la muerte del pensionado.

[…] Como se puede advertir, [el artículo 19 de la Ley 797 de 2003] establece un procedimiento para efectos de revocar los actos administrativos que hayan reconocido pensiones sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley o con base en documentos falsos, el cual es independiente de la acción penal que se pueda desprender de los hechos, de manera que no existe ningún tipo de prejudicialidad que haga depender la decisión administrativa de la que se adopte dentro del proceso penal que eventualmente se adelante […] Adicionalmente la [Corte constitucional] determinó que la administración puede revocar el acto de reconocimiento de la prestación, aún sin el consentimiento del afectado cuando el incumplimiento de los requisitos esté tipificado como delito, así no se den los demás elementos de la responsabilidad penal –antijuridicidad y culpabilidad […] De la misma manera, es preciso señalar que esta entidad no tuvo conocimiento alguno de la enfermedad de la señora María Anita Rodríguez de Suárez, como tampoco obra en el cuaderno administrativo constancia alguna que demuestre que la señora María Anita Rodríguez de Suárez se encuentre recibiendo tratamiento médico en Estados Unidos".

[28] Pues bien, esta decisión supone una modificación sustancial de la situación planteada al juez de tutela: frente a la posición de la autoridad accionada, vertida en la resolución por la que se revocó directamente el reconocimiento de pensión a la tutelante por incorporar documentos falsos, en la respuesta del derecho de petición se sostiene que la resolución se mantiene porque su fundamento es el incumplimiento de los requisitos legales.

Esas dos posiciones tienen relevancia directa para determinar la adecuada aplicación del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 (aspecto que se retomará en consideraciones ulteriores), razón por la cual, en concepto de la Sala, el examen de inmediatez debe partir desde el 15 de abril de 2010 [29] ; de acuerdo con la constancia de la oficina de reparto, la tutela fue presentada el 25 de junio de 2010, es decir algo más de dos meses después de la última actuación relevante, según lo expuesto. En consecuencia, el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho.

2. Subsidiariedad. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 (Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política), la acción de tutela procede para la protección de los derechos fundamentales cuando (i) no existen mecanismos alternativos de defensa judicial; (ii) existen esos mecanismos, pero no resultan idóneos o eficaces dentro de las condiciones del caso concreto; y (iii) cuando existen esos mecanismos, son idóneos y eficaces, pero es precisa la intervención urgente e impostergable del juez de tutela para evitar que se consume un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental.

En jurisprudencia constante, la Corte Constitucional ha señalado que el análisis de subsidiariedad debe hacerse más amplio frente a sujetos de especial protección constitucional, personas vulnerables o en condición de debilidad manifiesta por razones de salud. Esa consideración se desprende del principio de igualdad material y de mandatos concretos de protección que cobijan a determinados grupos humanos, tales como los menores de edad, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad, entre otros.

Sin embargo, también ha señalado la Corte, en materia pensional, que la sola pertenencia del peticionario a la población de la tercera edad no da lugar a la procedencia inmediata del amparo, pues en la medida en que uno de los riesgos cubiertos por la prestación es precisamente el de vejez, la mayoría de los peticionarios han superado ampliamente el umbral de los 60 años que, en términos de la Ley 1276 de 2009, “A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida”, define el concepto de tercera edad dentro del orden jurídico colombiano. El análisis de subsidiariedad frente a esta población entonces, es amplio, pero requiere la demostración de elementos de juicio que permitan determinar la importancia de la intervención del juez constitucional, bien sea porque las demás condiciones de vulnerabilidad del interesado suponen la amenaza de un perjuicio irremediable; bien sea porque en el caso concreto puede evidenciarse la ausencia de eficacia o idoneidad del medio ordinario.

Un supuesto especial, dentro del grupo de la tercera edad, lo constituye la población que ha alcanzado o superado el promedio de vida de la población colombiana. En la medida en que existen datos estadísticos que demuestran el riesgo de que el trascurso del proceso judicial lo haga ineficaz para otorgar un amparo oportuno de los derechos amenazados porque existe un riesgo objetivo de que la persona pierda su fuerza vital mientras espera respuesta judicial.

En ese contexto, existen en el asunto objeto de revisión dos elementos de juicio que llevan a considerar ineficaz el medio ordinario judicial, debido a que su agotamiento constituye una carga desproporcionada para la accionante. En primer término, el hecho de que, al momento de la presentación de la tutela la accionante contaba con 73 años de edad [30] , de manera que había alcanzado la expectativa de vida promedio de la población colombiana;

en segundo término, la constatación de que la jurisprudencia ha señalado de manera uniforme que, frente a la revocatoria directa de actos de reconocimiento pensional sin consentimiento del particular, la tutela es un mecanismo procedente por tratarse de una posible violación intensa del derecho fundamental al debido proceso y, principalmente, porque existiendo un procedimiento legalmente determinado para que la administración (o las entidades encargadas del reconocimiento y pago de pensiones) controviertan la legalidad de sus actos, es irrazonable trasladarle al peticionario la carga de agotar los recursos judiciales pertinentes.

6. Jurisprudencia constitucional sobre la revocación de actos administrativos de reconocimiento pensional. Reiteración. [31] 6.1. La Corte Constitucional ha indicado que la revocatoria directa es "[…] una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado".

[32] [33] 6.2. De igual manera, los actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular son irrevocables, salvo que se cuente con el consentimiento expreso y escrito del titular, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o si resultara evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión (artículo 73 del C.C.A.).

La revocatoria del acto administrativo debe realizarse con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, [34] según el cual, debe adelantarse una actuación administrativa, cuya iniciación debe ser comunicada a los particulares que puedan ser afectados por la decisión, y durante el trámite, se le debe dar la oportunidad al particular de expresar sus opiniones y presentar pruebas, tomando una decisión debidamente motivada en la que se resuelvan todas las cuestiones planteadas en la iniciación y durante el trámite administrativo. La revocación entonces debe sujetarse a un debido proceso, que el funcionario de conocimiento deberá aplicar cuando se le haya advertido de la ausencia de los requisitos a que alude la norma referida.

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

[35] 6.4. En la sentencia C-835 de 2003, [36] la Corte Constitucional analizó cuál debería ser la importancia del incumplimiento de los requisitos que puede dar lugar a la revocatoria directa del acto administrativo que reconoció un derecho pensional, concluyendo que esta sólo podría declararse cuando, luego de haberse adelantado un procedimiento administrativo en el que se respete el derecho al debido proceso de la persona afectada con la decisión, la entidad encargada del reconocimiento y pago de la prestación económica hubiera demostrado que tanto el acto de reconocimiento, como los medios utilizados para obtener el reconocimiento del derecho, son manifiestamente ilegales.

Específicamente, se dijo: "Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad , tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los

elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutiva del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público.

Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito".

[37] (negrilla en texto original). Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de esta Corporación concluyó que en aquellos eventos en los que el incumplimiento de los requisitos proviene de una controversia sobre la interpretación del derecho, estos litigios no podrán ser resueltos en sede administrativa sino que deberán ser decididos por los jueces competentes y, por lo tanto, declaró la exequibilidad condicionada de la norma, "[…] en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal" .

6.5. De acuerdo con la interpretación conforme del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, la revocatoria del acto propio sólo procede frente a irregularidades de tal trascendencia que podrían ser enmarcadas en un tipo penal. En esos eventos, aunque no concurran los demás elementos constitutivos de responsabilidad penal, resulta constitucionalmente legítima la revocatoria unilateral del acto de reconocimiento pensional, aún sin el consentimiento del afectado.

Es importante aclarar que, en la providencia citada la Corte Constitucional expresó que las discusiones interpretativas sobre los regímenes aplicables a la situación pensional del interesado no tienen la entidad de irregularidades que puedan provocar la revocación directa del acto propio. En esos eventos, corresponde a la administración la carga de acudir ante la jurisdicción administrativa para perseguir la declaratoria de nulidad del acto de reconocimiento pensional.

6.6. Además, en la sentencia T-790 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), esta Corporación sentenció que para la aplicación de la facultad otorgada por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 a las Administradoras de Fondos de Pensiones, debe demostrarse que la irregularidad tuvo origen en actuaciones del beneficiario de la prestación, pues en caso contrario se permitiría a la administración alegar su propia culpa en perjuicio de los derechos de una persona cuya buena fe debe presumirse.

[38] 7. Del caso concreto. Análisis de fondo. El caso objeto de estudio plantea un problema interesante en relación con la revocación de actos de reconocimiento pensional. En efecto, como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional, (i) para revocar un acto de este tipo, la autoridad, o entidad encargada del reconocimiento y pago de pensiones debe adelantar un procedimiento destinado a buscar el consentimiento del particular que pueda verse afectado por esa decisión; y (ii) en caso de no obtenerlo, deberá demandar su propio acto ante el juez competente. Sin embargo, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 previó una facultad de revisión oficiosa de las pensiones que podría dar lugar a la revocatoria aún sin el consentimiento del particular. Con todo, (iv) la Corte Constitucional, mediante sentencia C-835 de 2003 determinó la interpretación conforme de la disposición en mención, y sentenció que esa facultad sólo es aplicable cuando se presenten documentos falsos como sustento de la solicitud pensional, o cuando medien conductas susceptibles de ser tipificadas como delito, de acuerdo con la ley penal, aunque no se configuren los demás elementos del injusto.

La decisión de revocar la pensión reconocida a María Anita Rodríguez de Suárez se basó, precisamente, en la potestad conferida por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 a las entidades encargadas del reconocimiento y pago de pensiones para revocar unilateralmente las prestaciones reconocidas a partir de actuaciones fraudulentas del favorecido. La razón esgrimida por el Foncep para dar aplicación a la norma es que la peticionaria había viajado a los Estados Unidos dos años antes de la muerte del causante, razón por la cual no podía haber convivido los últimos cinco años con él, al

contrario de lo afirmado por las personas que declararon ante notario conocer de la vida marital de la accionante con su esposo. En esa decisión, el Foncep también remitió copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que el ente determinara si existía mérito para acusar a los declarantes por el delito de fraude procesal.

La Fiscalía 222 Delegada ante los jueces penales del Circuito de Bogotá, decidió proferir resolución inhibitoria a favor de los investigados, pues no consideró que se evidenciara ninguna falsedad en la declaración. Por el contrario, estimó la Delegada que los declarantes en efecto afirmaron lo que les constaba, pues la pareja no se separó y si bien la peticionaria había viajado y permanecido en los Estados Unidos por dos años, el vínculo matrimonial nunca se disolvió, no desapareció la dependencia de la señora María Anita Rodríguez de Suárez frente a su esposo, ni los lazos de afecto entre la pareja. Además, uno de los investigados informó que el señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas visitó en los Estados Unidos a su esposa, dejando sin piso los elementos para continuar la investigación penal.

[39] Así lo afirmó la Fiscalía competente: "Importante es resaltar, que de acuerdo a lo indicado en la versión libre recepcionada a los indiciados, los señores MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ y PABLO GONZALO SUÁREZ VARGAS, nunca se separaron legalmente, y el hecho de que la señora MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ no residiera desde el año 2011 con su esposo PABLO GONZALO SUÁREZ VARGAS, se debió única y exclusivamente a su estado de salud mental, la cual se encontraba comprometida (sic), como nos lo certifica la Historia Clínica de la CLÍNICA MONSERRAT, y fue precisamente su estado mental lo que conllevó a que la señora MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ tuviera que fijar su residencia en los Estados Unidos. Desvirtuándose de esta manera la posible comisión de FRAUDE PROCESAL, como quiera (sic) que en el sentir de los hijos de los señores MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ y PABLO GONZÁLEZ SUÁREZ VARGAS y de los amigos de estos, el matrimonio SUÁREZ RODRÍGUEZ, para la fecha de fallecimiento del señor PABLO GONZALO SUÁREZ VARGAS aún se encontraba vigente, toda vez que la señora RODRÍGUEZ DE SUÁREZ había viajado a Estados nidos por asuntos de salud mental, lo que propició un alejamiento de la familia, atendiendo la agresividad verbal de la señora en cita y los delirios de persecución que predecía.

Igualmente se pronunciaron sobre la dependencia económica total de la señora MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ del señor PABLO GONZALO SUÁREZ VARGAS, como quiera (sic) que la misma siempre se ocupó de las labores del hogar, lo cual efectivamente pudo haber constado a los declarantes (…)". (Mayúsculas en el texto).

Por ese motivo, la peticionaria solicitó, en febrero de 2010 (es decir, después de ser notificada de la decisión de la Fiscalía), reactivar el pago de su pensión de vejez. En la respuesta a su requerimiento, el Foncep plantea diversos argumentos, que se pueden sintetizar así: (i) la decisión de la Fiscalía no desvirtúa la conclusión sobre la ausencia de convivencia entre la accionante y su esposo durante los cinco años previos a su fallecimiento; (ii) la decisión de la Fiscalía se limita a señalar que no existió culpa en el actuar de los declarantes, pero no puede dar lugar a considerar veraces las afirmaciones contenidas en los documentos aportados como base del reconocimiento pensional; (iii) la Entidad desconocía el estado de salud de la actora al momento de revocar la prestación. Por lo tanto, (iv) concluyó que la decisión debía mantenerse, con base en lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

Esta Sala no comparte esa argumentación. En efecto, los indicios de la actuación administrativa dieron pie a la suspensión del pago de mesadas. Sin embargo, el resultado de la investigación penal aporta para esta Sala nuevos elementos de juicio a partir de los cuales puede concluirse que la decisión de suspender el pago de la mesada pensional de la accionante se basa en una eventual discusión sobre el cumplimiento de los requisitos pensionales, y no en las causales permitidas por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, como se explica:

En primer término, lo que la Fiscalía concluyó es que la señora María Anita Rodríguez y su esposo mantenían, para sus allegados, una relación estable y permanente; y que si bien la accionante se alejó de su hogar por dos años, ello obedeció a motivos de salud mental y no a una separación en los vínculos de afecto y apoyo mutuo propios del matrimonio. Si bien, tal como lo afirma el Foncep, en estos trámites no se prevé una especie de prejudicialidad, que condicione las actuaciones administrativas al resultado de las investigaciones penales, lo cierto es que la resolución inhibitoria proferida por el ente acusador sí brinda elementos de juicio para considerar que la investigación administrativa fue inadecuada, pues no indagó las razones por las cuales la accionante se alejó de su hogar ni si, como ella lo propone, obedecieron a motivos de fuerza mayor.

Esos elementos de juicio llevan a concluir que existe un problema jurídico relativo al cumplimiento de los requisitos legales por parte de la peticionaria, el cual consiste en determinar si la accionante, quien dependía económicamente de su esposo y se ausentó del país durante los dos últimos años de vida de este último, por razones de salud mental, cuenta con los requisitos exigidos por la ley para acceder el derecho a la pensión.

Como lo dejó sentado esta Corporación de manera expresa en la sentencia C-835 de 2003, las discusiones sobre el cumplimiento de requisitos legales se encuentran por fuera del marco de aplicación del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, pues en ese tipo de eventos, corresponde a la entidad encargada del reconocimiento y pago de la pensión demandar su acto ante los jueces competentes.

Por ese motivo, el Foncep no tenía la facultad de revocar el acto de reconocimiento pensional que favoreció a la accionante. Pero, incluso en caso de que esa decisión se encontrara justificada en los resultados iniciales de la investigación administrativa adelantada por la Entidad, al momento de conocer la decisión de la Fiscalía General de la Nación, y el derecho de petición de la accionante, debió reiniciar los pagos de manera inmediata.

En virtud de las consideraciones precedentes, la Sala protegerá los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital y la seguridad social en pensiones de la accionante, y ordenará al Foncep (i) reiniciar inmediatamente el pago de las mesadas pensionales de la actora; y (ii) cancelar las mesadas dejadas de percibir desde la fecha en que se hizo efectiva la Resolución 000638 de dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006), del Foncep, “por la cual se revoca una pensión de sobrevivientes reconocida a la señora María Anita Rodríguez de Suárez”, siempre que no hayan prescrito, de acuerdo con la normatividad legal vigente.

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

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Quince Penal del Circuito de Bogotá el 15 de septiembre de 2010, que a su vez confirmó el expedido por el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá el 26 de julio de 2010, en los cuales se negó el amparo de lo derechos invocados y, en su lugar, CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital y la seguridad social en pensiones de la señora María Anita Rodríguez de Suárez.

Segundo.- DEJAR sin efectos la Resolución 000638 de dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006), del Foncep, “por la cual se revoca una pensión de sobrevivientes reconocida a la señora María Anita Rodríguez de Suárez”.

Tercero.- ORDENAR al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, reinicie el pago de las mesadas pensionales de la señora María Anita Rodríguez de Suárez, en virtud de la prestación que le fue reconocida mediante Resolución 2448 de 2003, “por la cual se reconoce una sustitución pensional a favor de la señora María Anita Rodríguez de Suárez”.

Cuarto.- Ordenar al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., que en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta providencia, consigne el monto de las prestaciones dejadas de percibir por la accionante, a partir del momento en que se hizo efectiva la Resolución 000638 de dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006), del Foncep, "por la cual se revoca una pensión de sobrevivientes reconocida a la señora María Anita Rodríguez de Suárez", siempre que no hayan prescrito, de acuerdo con la normatividad legal vigente.

Quinto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] En el folio 10 del cuaderno principal, obra copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Anita Rodríguez de Suárez, en la cual figura como fecha de nacimiento el 3 de abril de 1937. En adelante, cuando se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, salvo que se diga expresamente lo contrario.

[2] En el folio 2, obra copia del Acta de Matrimonio católico, entre Pablo Gonzalo Suárez y María Anita Rodríguez de Suárez. [3] En el folio 17, obra copia del registro civil de defunción del señor Pablo Gonzalo Suárez Vargas.

[4] Folios 3 – 9. [5] Folio 69. [6] Folio 92. [7] Folio 24. [8] Folio 27. [9] Folios 28-30. [10] El texto original del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, establecía: "Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: // a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite. // En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido; […]". Esta norma fue modificada por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, en los siguientes términos:

"Los artículos 47 y 74 quedarán así: Artículo 47. Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes: // a. En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o (sic) supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte;

[…]". [11] Folio 37. [12] Folio 38. [13] Folio 39. [14] Folios 52 – 57. [15] Folio 55. [16] Folios 62 – 65. [17] Folio 92. [18] Folio 92. [19] Folio 91.

[20] La entidad accionada afirma que "[d]e conformidad con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, las instituciones de Seguridad Social están autorizadas para revocar el acto de reconocimiento de la prestación económica, cuando se verifique que no se cumplieron los requisitos exigidos para la adquisición del derecho o se establezca que el reconocimiento se realizó con fundamento en documentos falsos". (folio 107) [21] Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, artículo 65. "Objeto y funciones básicas del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP. El objeto del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP es reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital, el cual asume la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. […]".

[22] Sentencia SU-961 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió dos acciones de tutela interpuestas por igual número de aspirantes a Magistrados de Tribunal, quienes obtuvieron los puntajes más altos dentro del concurso de méritos convocado por el Consejo Superior de la Judicatura, pero que no fueron

nombrados porque la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia nombró a personas que se encontraban por debajo de ellos en las listas de elegibles. En esta sentencia la Corte consideró que a pesar de la reiterada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela en casos similares, en los casos en estudio, la acción de tutela era improcedente porque uno de los actores había instaurado la acción de tutela dos (2) años y nueve (9) meses después de ocurrida la elección, y el otro actor la había instaurado dos (2) años y once (11) meses después.

[23] Sentencia SU-961 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). [24] Ver, sentencia T-1028 de 2010 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). En esta sentencia, la Corte Constitucional consideró que la acción de tutela era procedente a pesar de haber sido interpuesta luego de treinta y dos (32) meses desde el momento en que la sentencia quedó ejecutoriada, porque la tutelante era un sujeto de especial protección constitucional por su edad avanzada y porque el perjuicio a los derechos fundamentales de la tutelante era permanente, y actual.

[25] Folios 31-36. [26] El derecho de petición tenía por pretensión material "[q]ue se profiera el acto administrativo mediante el cual se proceda a la reactivación inmediata de la prestación de sobrevivientes concedida a la señora MARÍA ANITA RODRIGUEZ DE SUAREZ mediante [R]esolución No. 2448 de 15 de octubre de 2003, revocada a través de la [R]esolución No. 638 de 16 de marzo de 2006", [26] pretensión que fue ratificada en el escrito de tutela, en el que se manifestó "[q]ue en el término improrrogable de 48 horas proceda a la reactivación inmediata de la prestación de la accionante señora MARÍA ANITA RODRIGUEZ DE SUAREZ a partir del 01 de agosto de 2006, a fin de que cese la vulneración de los derechos invocados"Folio 75.

[27] Folio 65. [28] Folios 62 – 65. [29] Folio 96. [30] En el folio 10 obra copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Anita Rodríguez de Suárez en la que se constata que nació el 3 de abril de 1937.

[31] En este fallo, se transcribe un amplio aparte de la sentencia T-537 de 2011, decisión en la que esta Sala recogió, de forma sucinta, las reglas jurisprudenciales sobre la revocatoria o revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto. La Sala debe destacar que la línea allí expuesta hace referencia a las disposiciones contenidas en el Decreto 01 de 1984, el cual fue modificado por la Ley 1437 de 201.

"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" , debido a que a la fecha de presentación de la acción el citado decreto regía la materia. En el nuevo código (Ley 1437 de 2011), la revocación directa se encuentra regulada por los artículos 93 a 97. El procedimiento para la revocatoria o revocación de actos de carácter particular y concreto se encontraba establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, correspondiente al Decreto 1401 de 1984. En la Ley 1437, se puede consultar el artículo 97, que dispone: " REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.

Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. || Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. || Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional".

[32] Sentencia C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería; SPV. Rodrigo Escobar Gil; AV. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico número 4.). En esa sentencia, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003. Respecto del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en el cual se señala la posibilidad de revocar directamente los actos administrativos que reconocen pensiones o prestaciones económicas periódicas cuando se encuentre que la pensión fue reconocida sin el cumplimiento de los requisitos legales o que su reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de dicho

requisito “[…] en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”.

[33] Sentencia C-672 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En esa sentencia, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley 190 de 1995 “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.

En dicho artículo, se establece que en caso de que un cargo o empleo público esté siendo ejercido por una persona que no cumple con los requisitos legales para ello, se debe proceder a solicitar la revocatoria directa del acto administrativo de nombramiento y posesión. Para el demandante, en el artículo se establecía una obligación de revocar directamente el acto de nombramiento y posesión, sin que se adelantara un proceso administrativo previo. La Corte declaró la exequibilidad de la norma, porque consideró que la norma demandada no implicaba el desconocimiento del debido proceso del actor, ya que “[…] toda actuación administrativa iniciada de oficio que afecte a un particular deberá estar precedido de un procedimiento que garantice su derecho de defensa”.

[34] Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), artículo 74: “PROCEDIMIENTO PARA LA REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes. // El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca”.

El artículo 28, ibídem, señala “DEBER DE COMUNICAR. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. // En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35”; el 34, dispone: “PRUEBAS. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado”; y el 35 prescribe: “artículo 35: “ADOPCIÓN DE DECISIONES. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.

Como se indicó en el pie de página 30, a partir del dos de julio de dos mil once, entra en vigencia la Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con el artículo 309 (ibídem):

ARTÍCULO 309. DEROGACIONES . Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9o de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010. || Derógase también el inciso 5o del artículo 35 de la Ley 640 del 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, en la siguiente frase: “cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción”. En la citada Ley, la revocación directa de actos de carácter particular y concreto está regida por el artículo 97, citado.

[35] Ley 797 de 2003. Artículo 19. “REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición

del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica.

En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes." [36] MP. Jaime Araújo Rentería; SPV. Rodrigo Escobar Gil; AV. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico número 4 (antes citada).

[37] Sentencia C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería; SPV. Rodrigo Escobar Gil; AV. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico número 4). (Antes citada).

[38] Otras sentencias en las que la Corte ha analizado el alcance de las irregularidades que pueden dar origen a la revocatoria directa del acto administrativo de reconocimiento pensional sin consentimiento del titular, son: T-460 de 2007, T-1003 de 2008 y T-949 de 2010.

[39] "GABRIEL LÓPEZ ROJAS (…) en su versión libre, manifestó que efectivamente conocía al matrimonio SUÁREZ RODRÍGEUZ desde aproximadamente el año 1978, que desde que lo conoció pudo observar que era un matrimonio estable, que siempre convivieron los señores MARÍA ANITA RODRÍGUEZ DE SUÁREZ y el señor PABLO GONZALO SUÁREZ VAERGAS bajo el mismo techo, hasta que aproximadamente en 3el año 2011, la señora RODRÍGUEZ SUÁREZ tuvo que viajar a Estados Unidos por motivos de salud, que pese a que ella nunca regreso, tuvo conocimiento que el señor PABLO GONZALO sí viajó a visitarla". Fl. 54. Resolución proferida por la Fiscalía 222 delegada ante los jueces penales del circuito de Bogotá el veinticinco (25 de noviembre de 2009).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 9 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.