COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/214/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/214/04
Expediente	—
Fecha	2004-03-08
Sala	Sala de
Magistrado ponente	Dr EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Revocatoria De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- Derecho Al Debido Proceso Administrativo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Pensiones o prestaciones reconocidas irregularmente, la Corte resaltó que (i) existe un deber oficioso de verificación de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho, junto con los documentos que lo soportan (ii) este

Texto completo

T-214-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-214/04 ACCION DE TUTELA CONTRA DECISIONES ADMINISTRATIVAS- Procedencia DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Definición y objeto El derecho al debido proceso administrativo es definido, entonces, como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados.

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION- Improcedencia En punto de la revocación de las pensiones o prestaciones reconocidas irregularmente, la Corte resaltó que (i) existe un deber oficioso de verificación de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho, junto con los documentos que lo soportan (ii) este deber está radicado en cabeza de los representantes legales de las instituciones de seguridad social, quienes respondan por el pago de los beneficios o quienes hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, (iii)

procede cuando sea manifiesta la manera fraudulenta de obtención de la pensión por parte del ciudadano. Respecto de este último requisito, el fallo es enfático en proscribir la posibilidad de extender a los beneficiarios de una pensión o de otro tipo de prestación económica los efectos de la incuria en que pudo incurrir la administración.

ACTO PROPIO- Respeto De la jurisprudencia hasta aquí señalada, es posible extraer algunas conclusiones: (i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Suspensión del pago de las mesadas pensionales Si la administración, dadas las circunstancias arriba descritas, desconoce el principio de buena fe y suspende, sin iniciar la actuación administrativa de rigor, una prestación de la cual se desconoce si existe o no título que la soporte, y además otorga un término sumario al ciudadano para allegar los documentos necesarios, término después del cual se entiende suspendida de manera definitiva la prestación, vulnera el derecho al debido proceso administrativo, tal y como lo señaló el Juez de instancia en el caso bajo estudio.

DEBER DE ARCHIVO DE LAS ENTIDADES PUBLICAS- Caso Foncolpuertos Puede afirmarse que las entidades públicas que tienen a su cargo la conservación de documentos, adquieren a su vez la obligación correlativa de sistematizarlos en archivos que permitan a los ciudadanos acceder a la información que ellos guardan, como condición necesaria para el ejercicio de los derechos a ellos asociados. Esto implica también el deber jurídico de emplear todos los medios técnicos y humanos que estén a su alcance para evitar su deterioro y pérdida.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Vulneración por otorgar término sumario a beneficiarios de pensión para aportar títulos correspondientes Se vulnera el derecho fundamental al debido proceso administrativo, cuando una entidad, a través de una resolución, otorga un término sumario a los beneficiarios de una pensión para aportar los títulos correspondientes, sin abrir la actuación administrativa de rigor, y habiendo ordenado previamente la abstención de pagos.

ACCION DE TUTELA- Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales Teniendo en consideración que no puede suspenderse el pago de mesadas pensionales a los beneficiarios que, con certeza, no han obtenido por medios fraudulentos su derecho, hasta tanto tal ilegalidad esté probada en el contexto de un proceso, pasará la Corte a reiterar el derecho de los pensionados a recibir oportunamente el pago de sus mesadas y a resaltar la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la suspensión de la prestación implica una grave afectación de su mínimo vital.

DEBER DE ARCHIVO DE LAS ENTIDADES PUBLICAS- Consecuencias del incumplimiento/ DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Suspensión del pago de las mesadas pensionales a extrabajadores de Foncolpuertos Resulta evidente la vulneración al debido proceso administrativo de los actores con ocasión de la expedición de la resolución 000482 de 2002. En este caso –tal como lo señalan los informes de la Contraloría General de

República, del Archivo General de la Nación y el GIT- la administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales de los actores. Tanto Colpuertos, Foncolpuertos como el GIT han incumplido su deber de garante de los archivos que custodian la historia laboral de sus extrabajadores. La Corte reitera el interés que supone la guarda de las finanzas del Estado, sólo que este principio debe armonizarse con el derecho al debido proceso y a la presunción de buena fe de los administrados. En conclusión, la revocatoria de este tipo de actos sólo procede cuando ha sido probada su ilegalidad en el curso de un proceso. Por último, es procedente amparar el derecho de los demandantes a percibir su mesada pensional de manera oportuna, dado que son personas de la tercera edad, cuya única fuente de ingresos es dicha pensión.

Referencia: expedientes T-725073 y 725058 (acumulados) Acción de tutela instaurada por Ana Lucía Ávila Miranda y otros contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. Bogotá D. C., ocho (8) de marzo de dos mil cuatro (2004). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en primera instancia, en el trámite de las acciones de tutela instauradas por Ana Lucía Ávila Miranda y otros en contra del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

I. ANTECEDENTES. Ana Lucía Ávila Miranda y otros ciudadanos confirieron poder a un abogado [1] para que en su nombre y representación interpusiera acción de tutela contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el objeto de que se ampararan sus derechos al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mesadas pensionales.

1. Hechos 1.- Los hechos que sustentan las peticiones de amparo contra las decisiones tomadas por el Ministerio de Protección Social, en los procesos de la referencia, son iguales en lo relevante.

2.- A los demandantes en el proceso de tutela se les venía cancelando regularmente pensión mensual vitalicia de jubilación, en algunos casos, y pensión mensual de sobreviviente, en otros.

3.- Mediante resolución N° 262 expedida el 3 de mayo de 2002, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispuso instruir al Grupo Interno de Trabajo (GIT) [2] para que procediera a depurar la nómina de los extrabajadores pensionados de Puertos de Colombia.

4.- El 15 de julio de 2002, la coordinadora del área de pensiones del grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de la empresa puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, profirió la resolución 00482, mediante la cual se dispuso:

“(…)Abstenerse de pagar las mesadas pensionales de los extrabajadores relacionados en la presente resolución. (…). Reportar al Consorcio FOPEP la novedad aquí ordenada para que se suspendan de la nómina las sumas correspondientes liquidadas como mesadas pensionales de los extrabajadores relacionados en la presente Resolución, suspensión que se considerará definitiva si en el transcurso de 2 (dos) meses contado a partir de la fecha de publicación, no se aportan los documentos requeridos” .

Fundamentó su decisión argumentando que, “ en el proceso de análisis y depuración de la nómina ordenado por Resolución número 219 de 2000 que adelanta la Coordinación del Área de Pensiones, se estableció la ausencia de las resoluciones de reconocimiento y orden de pago de las pensiones de jubilación de los extrabajadores cuyos nombres e identificación se relacionan a continuación, ausencia establecida tanto en el examen practicado a las hojas de vida respectivas como a los archivos provenientes de Foncolpuertos y a los del consorcio Fopep ”. Dentro del grupo de

trabajadores a quienes les fue suspendido el pago de la mesada pensional, se encontraban los actores en los procesos de tutela de la referencia.

2. Solicitud de tutela Los demandantes consideran que la resolución 00482 de 2002, expedida por el GIT del ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de suspender el pago de las mesadas pensionales [3] hasta tanto los beneficiarios acreditaran la titularidad del derecho a percibirla [4] , vulneró sus derechos al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mesadas pensionales.

3. Pruebas aportadas en el trámite de instancia. De las pruebas aportadas en el trámite de instancia, la Corte resalta las siguientes: Expediente T-725073 1. Declaraciones rendidas por Ana Lucía Ávila Miranda ante la notaría primera del círculo de Barranquilla (fl. 18), Paulina Polo de Mendoza ante la notaría única de Soledad (fl. 19), Julio Antonio Fernández Pérez ante la notaría séptima de círculo de Barranquilla(fl. 19), en las cuales manifestaron (i) ser pensionados de Foncolpuertos (o sustitutas pensionales respectivamente), (ii) el número de meses que el pago de la prestación ha estado suspendida y (ii) contar como única fuente de ingresos con las mencionadas mesadas.

2. Copia del aparte del Diario Oficial N° 44.895 de 9 de agosto de 2002, en el cuál fue publicada la resolución 00482 (fl. 42). 3. Copia del edicto de la resolución 000482 de 2000 fijado en la dirección territorial del Atlántico de trabajo y seguridad social (fl. 43).

4. Copia de la resolución 000034 de 21 de enero de 2003, expedida por el GIT, coordinación de pensiones " Por la cual se ordena iniciar una actuación administrativa en cumplimiento a un fallo de tutela ", en la cual resuelve " (...)iniciar actuación administrativa, tendiente a determinar si existen o no los correspondiente actos administrativos de reconocimiento pensional de los extrabajadores (...) para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, practíquense las pruebas, relacionadas en el numeral noveno de la parte considerativa [5] , del presente proveído administrativo " (fls 67-70).

Expediente T-725058 1. Copia de la resolución 000482 de 2002 (fls 45-53). 2. Copia del informe rendido por la Contraloría General de la República al Ministro de Trabajo, donde se consignan los resultados de " una evaluación de la labor adelantada por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia entre 1 de enero de 1999 y 31 de diciembre de 2001, con el propósito de determinar la eficiencia con que se han invertido los recursos y el nivel de eficacia de los resultados alcanzados a diciembre 31 de 2001 " (fls. 54-83).

3. Declaraciones rendidas por Jorge Enrique Suárez Hernández ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 79), Dora Rebolledo Vda. de Pardo ante la notaría novena del círculo de Barranquilla (fl.

80), Orlando Orozco Cuesta ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 91), Antonia Simanca Lozano ante la notaría octava del círculo de Barranquilla (fl. 92), Ramón José Terán Serje ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 93), Orlando Orozco Cuesta ante la notaría única de Soledad (fl. 94), Carolina Isabel Reales de Salcedo ante la notaría quinta del círculo de Barranquilla (fl. 95), Víctor Manuel Rodríguez Maury ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 96), Pabla Álvarez vda. de Manga ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 97), Luz María Jiménez [6] de la Hoz ante la notaría primera del círculo de Barranquilla (fl. 98), Graciela Zambrano de Cantillo ante la notaría primera del círculo de Barranquilla (fl. 99), Gustavo Enrique Mendoza Araújo (fl. 100) ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla, Elvira Hernández de de Moya ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 101), Denis del Socorro Daza González y Alfredo Carlos Salgado Torres ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla [7] (fl. 102), Julio César Gómez Medina ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 103), Rosario Hernández de Bernal ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 104), Donaldo Rebolledo Maury ante la notaría séptima del círculo de Barranquilla (fl. 105), Carmen Jaramillo de Ariza ante la notaría única de círculo de Santo Tomás (Atlántico) (fl. 107), en las cuales manifestaron (i) ser pensionados de Foncolpuertos (o

sustitutas pensionales respectivamente) (ii) el número de meses que el pago de la prestación ha estado suspendida (ii) contar como única fuente de ingresos con las mencionadas mesadas.

4. Comunicaciones enviadas al gerente del consorcio Fopep de fechas 15 de agosto de 2002, 26 de septiembre de 2002 y 4 de octubre de 2002 , por parte de la coordinadora de pensiones del GIT, en las que remite " el listado de Pensionados de Puertos de Colombia, a quienes por encontrársele la documentación aportada por cada uno de ellos, la resolución que le reconoce el derecho o en algunas otras ocasiones la fecha de este Acto Administrativo, (...)le pedimos que las personas que se relacionan en el listado anexo les sea retirado el CÓDIGO DE CONTROL, que por oficio CPJ 5185 de fecha julio 08 de 2002, les fue impuesto " (fls 135-141).

5. Copia de la resolución 000033 de 21 de enero de 2003, expedida por el GIT, coordinación de pensiones " Por la cual se ordena iniciar una actuación administrativa en cumplimiento a un fallo de tutela ", en la cual resuelve " (...)iniciar actuación administrativa, tendiente a determinar si existen o no los correspondiente actos administrativos de reconocimiento pensional de los extrabajadores (...) para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, practíquense las pruebas, relacionadas en el numeral noveno de la parte considerativa [8] , del presente proveído administrativo " (fls 207-210).

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN El conocimiento de las tutelas correspondió al Tribunal Administrativo del Atlántico, quien profirió sentencia en idéntico sentido en ambos procesos [9] , con fundamento en iguales consideraciones.

Intervención de la entidad demandada El coordinador de pensiones del GTI presentó ante el Tribunal escritos, exponiendo similares consideraciones en ambos procesos.

Señaló el interviniente que, para acceder a la pensión de jubilación es necesario, además de cumplir con los requisitos de edad y de tiempo de servicio –de conformidad con lo señalado en el código sustantivo del trabajo- la existencia de un acto administrativo que reconozca el derecho a gozar del beneficio y que, por ende, ordene el pago de la misma. El requisito de exigibilidad de la obligación prestacional se acreditaría, en consecuencia, con la presentación del acto administrativo correspondiente.

Una vez revisadas las hojas de vida, los archivos de GTI, del Fopep y del Ministerio de Transporte, continúa el coordinador de pensiones, se constató que los actores en ambas demandas de tutela carecían de resolución de reconocimiento pensional. Indica que, al constatar la ausencia de los documentos de soporte, el consejo asesor del fondo de pensiones públicas decidió abstenerse de pagar las mesadas que no estuvieran respaldas en el título respectivo. Lo contrario, es decir, cancelar sumas contra el erario sin el lleno de requisitos que ordena la ley, implicaría incurrir en conductas penal, fiscal y disciplinaria.

Señala que, de igual manera, la depuración de la nómina de pensionados de la extinta puertos de Colombia se realiza de manera permanente por mandato legal. Por tal razón, posteriormente pueden encontrarse las resoluciones de reconocimiento pensional de las personas incluidas en la resolución 000482 y en consecuencia, reanudarse el pago regular del beneficio. Indica que, de todas formas, las personas a quienes les fue suspendido el pago de la mesada pensional, pueden allegar el acto administrativo de reconocimiento en el término de dos meses.

Indica que la ausencia de los actos administrativos de reconocimiento pensional fue causada por el extravío o la inexistencia de los mismos en el extinto fondo de pasivo social de puertos de Colombia. Reitera que lo anterior implica que el GIT no está en el deber de poseer un documento que no fue recibido. Recuerda que, en reiterada jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia ha librado al GIT de la obligación de aportar un documento que no posee y, en consecuencia, traslada la carga de la prueba a quien pretende hacer valer su derecho.

En punto a la vulneración del derecho al debido proceso administrativo, afirma que fueron respetadas todas y cada una de las garantía procesales. Prueba de lo anterior, a su juicio, sería: (i) la publicación de la resolución 000482 de 2002 en el diario oficial N° 44895 de agosto 9 de 2002, y la notificación del contenido de la misma por parte de la dirección territorial del Atlántico mediante edicto fijado en agosto 2 de 2002 y desfijado el 16 de agosto de mismo año. (ii) La pérdida de archivos es un evento extraordinario, cuya solución está prevista en el artículo 264 del código sustantivo del trabajo, que prescribe que:

“a petición de parte, se pueden hacer valer ante el juez del trabajo competente las pruebas supletorias que se posean, para que con intervención de la empresa, se establezcan aquellas que desaparecieron. Es allí y de esta forma como se ejercería el derecho de defensa” (fl. 39) [10] .

(iii) En relación con la vulneración del derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales, y la intangibilidad e inmutabilidad de los derechos reconocidos por la administración, afirma que este reproche no aplica a las acciones de tutela en estudio, por cuanto el objeto de controversia en el curso del proceso administrativo es precisamente, la existencia o no el derecho reclamado.

Respecto de la medida provisional solicitada por el representante legal de los actores, en el sentido de suspender la cesación de pagos de las mesadas, recalca el interviniente que se traduce en la petición al GTI de incurrir en violación de la ley, en tanto no existe el título de respaldo que la normatividad exige para realizar el desembolso de recursos pretendido. Retoma en este punto para fundamentar su alegato la decisión de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en tanto en constante jurisprudencia ha decidido declarar improcedente esta suerte de acciones de tutela, en razón de que los demandantes cuentan con otros medios de defensa judicial y además, que la suspensión del pago de mesadas pensionales no implica necesariamente que un perjuicio irremediable amenace a los actores.

Solicitó, entonces, el GIT negar el amparo solicitado en los procesos de la referencia. Decisión de primera instancia El Tribunal Administrativo del Atlántico resolvió conceder parcialmente el amparo en ambos procesos. Señaló que de los documentos que obran en el expediente, es posible inferir que lo que pretende el apoderado, bien de manera transitoria o de manera definitiva, es la inaplicación de la resolución 00482 de 2002, mediante la cual se ordenó la suspensión del pago de las mesadas pensionales a los actores.

Consideró la Sala que, respecto de la abstención de pagos prescrita por el GIT a los sujetos a quienes no les fueron encontrados soportes de la obligación pensional, el ente demandado no hizo más que aplicar los mandatos legal y constitucional, que señalan que no puede haber erogación con cargo al tesoro público si la misma no se encuentra previamente presupuestada.

Resaltó también que en los casos bajo estudio, no se está en presencia de la figura de revocatoria directa de los actos administrativos –por cuanto el debate se generó precisamente por la falta de prueba de la existencia de los mismos-, razón por la cual, la Administración no tenía, prima facie, la carga de solicitar autorización alguna para proceder en consecuencia [11] .

No obstante, continúa el Juez de instancia, cuando está en cuestión un derecho de carácter prestacional que no prescribe, como la pensión de jubilación, (lo que prescriben son las mesadas pensionales, no el derecho pensional como tal) vulnera el derecho al debido proceso de los administrados el otorgarles tan sólo un término de 2 meses para que aporten los títulos de reconocimiento de la prestación, tal como lo determina el artículo 2° de la resolución 000482. Además, indica la Sala, el hecho de que el Ministerio de Trabajo no haya iniciado indagación administrativa alguna vulnera el artículo 29 superior, tal como arriba fue dicho.

Decidió, en consecuencia, “ 1. AMPARAR el derecho al debido proceso de los accionantes (...) 2. ORDENAR al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y a la señora Coordinadora del Área de pensiones del Grupo Interno de Trabajo

para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, que inapliquen los apartes del acto administrativo contenido en la resolución 000482 del 2002 que limitan a tan sólo dos (2) meses el término para que los afectados puedan aportar las resoluciones de reconocimiento expedidas en forma legal, ordenándoles que además en el perentorio e improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, procedan a abrir actuación administrativa, de cuya iniciación se le notificará personalmente a los accionantes tendiente a establecer si realmente existen o no los actos administrativos que les reconociera el derecho a una pensión, actuación durante la cual los accionantes gozarán de todas las prerrogativas consagradas en el CCA, y en particular, del derecho que trata el artículo 34 de dicho estatuto. 3.

DENEGAR los demás amparos solicitados ". Revisión por la Corte Remitido a esta Corporación, mediante auto del veintisiete (27) de marzo de 2003, la Sala de Selección Número Cuatro dispuso la revisión del expediente T-725073 por la Corte Constitucional.

El 16 de mayo de 2003, la directora nacional de recursos y acciones judiciales de la defensoría del pueblo solicitó la acumulación del expediente de tutela N° 725058 al expediente N° 725073, por presentar similitud en cuanto a la situación fáctica, a la materia y al debate jurídico propuesto, identidad de accionados y pretensiones.

Remitido a esta Corporación, mediante auto del veintitrés (23) de mayo de 2003, la Sala de Selección Número Cinco dispuso la revisión del expediente N° 725058 y su acumulación al expediente T-725073, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia por la Corte Constitucional.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Pruebas decretadas en el trámite de revisión Por auto de agosto primero de 2003, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional resolvió:

" Primero. Ordenar que por Secretaría General se solicite a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, envíe copia del Registro Civil de Nacimiento, y de Defunción si es el caso, de las siguientes personas (todos los actores en los fallos de tutela bajo estudio);

Segundo . Ordenar que por Secretaría General se solicite al Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de Protección Social (antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) que, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, certifique lo siguiente: A cuáles de las personas relacionadas en el numeral primero de este auto se les ha retirado el código de control. A cuáles de ellas se les está cancelando actualmente la mesada pensional;

Tercero. - Ordenar a la Secretaría General que envíe a este despacho copias auténticas de las pruebas decretadas en el expediente T-726171, mediante auto del veinticinco (28) de julio de dos mil tres (2003), una vez las mismas sean recibidas en esta Corporación. Lo anterior con el fin de que hagan parte del expediente de la referencia" [12] .

Pruebas allegadas en el trámite de revisión De las pruebas allegadas en el trámite de revisión, la Sala destaca las siguientes: 1. Memoriales suscritos por algunos de los demandantes en las acciones de tutela bajo estudio.

2. Escrito enviado por el coordinador de prestaciones económicas del GIT, para la gestión del pasivo social de puertos de Colombia el 22 de agosto de 2003, en cual informa que a 10 de los actores en los procesos de la referencia les has sido retirado el código de control (fls. 93-98).

3. Escrito enviado por la contralora delegada para lo social de la Contraloría General de la República, en el cual informa que la última auditoría realizada al GIT está contenida en el informe CGR-CDSS 105 de febrero de 2002 (fl. 99).

4. Informe remitido por el director general del archivo general de la Nación el 12 de agosto de 2003, en el cual da cuenta de las solicitudes hechas por el GIT del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la gestión y administración del archivo de la empresa puertos de Colombia, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por el Ministerio de Transporte y de las respuestas dadas por el archivo general de la Nación a tales peticiones (fls. 100-115).

5. Documento de 29 de agosto de 2003, en el cual el coordinador general del GIT responde las preguntas planteadas por la Corte en auto de primero de agosto de 2003 (fls. 116-126).

6. Comunicación del 6 de septiembre de 2003, en la cual el coordinador de prestaciones económicas del GIT informa que a 12 de los actores en las demandas de tutela de la referencia les fue retirado el código de control (fl.).

Medida cautelar ordenada por la Corte Constitucional Mediante auto de octubre 3 de 2003, la Sala Séptima de Revisión resolvió: Primero: ORDENAR al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia que, en el término improrrogable de tres (3) días, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1689 de 1997, realice los aportes a las respectivas EPS, de los siguientes ciudadanos (los actores en las demandas de tutela), Segundo: ORDENAR al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia comunicar a las respectivas EPS que tienen la obligación de reanudar la prestación del servicio de salud a los ciudadanos reseñados en el numeral primero de esta decisión.

Tercero: ORDENAR al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales que, en el término improrrogable de ocho (8) días, allegue a este despacho certificado de cumplimiento de lo ordenado en esta auto.

Cuarto: ORDENAR al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP- que, en el término improrrogable de tres (3) días, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1689 de 1997, realice el pago de las mesadas pensionales causadas a partir del mes de agosto de 2003, a los ciudadanos referidos en el numeral primero de este auto.

Quinto. ORDENAR al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP- que, en el término improrrogable de ocho (8) días, allegue a este despacho certificado de cumplimiento de lo ordenado en esta auto .” Problemas jurídicos objeto de estudio 2. El grupo actor estima que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social) vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mesadas pensionales, con su decisión de suspender el pago de las mismas hasta tanto los demandantes no adjuntaran los actos administrativos de reconocimiento de la prestación. Suspensión que se consideraría definitiva si, pasados dos meses contados desde la publicación de la resolución 00482 de 2002, aquellos no allegaban la documentación requerida por GIT.

La decisión de instancia concedió parcialmente el amparo. Consideró para ello que el ente demandado actuó de conformidad con las prescripciones legales y constitucionales que señalan que no puede haber erogación con cargo al tesoro público si la misma no se encuentra previamente presupuestada. Además, el Ministerio no necesitaba autorización alguna para proceder a realizar la revocatoria directa de actos administrativos, por cuanto lo que está en cuestión es la existencia misma de tales providencias. En todo caso, señaló, la decisión de otorgar al administrado un término de dos meses para aportar la documentación requerida vulneraba el derecho al debido proceso, en consideración al carácter imprescriptible del derecho prestacional y a la falta de iniciación de una actuación administrativa.

3. Los problemas jurídicos que la Corte estudiará son los siguientes: (i) ¿Se vulnera el derecho al debido proceso administrativo cuando una entidad encargada de cancelar mesadas pensionales suspende el pago de las mismas de manera unilateral, fundamentando su decisión en la falta de posesión de los título idóneos que acrediten la existencia del derecho en sus archivos? (ii) ¿En qué consiste y cuáles son las implicaciones constitucionales del deber de archivo por parte de las entidades públicas? (iii) ¿son las entidades encargadas de la creación, organización, preservación y control de archivos garantes de la información que custodian?, (iv) si existe tal deber de guarda ¿cuáles son las consecuencias de su incumplimiento? (iv) ¿es procedente la acción de tutela, en la hipótesis de vulneración de los derechos fundamentales

alegados, para salvaguardar las garantías amenazadas en el caso concreto? 3.1 Para responder estos interrogantes, primero se hará un breve recuento de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias de carácter administrativo. Se revisará aquí la jurisprudencia respecto de la revocatoria directa de actos particulares y concretos sentada por la Corte. En segundo lugar, se examinará si existe y, en caso tal, en qué consiste el deber de guarda de archivos por parte de entidades públicas. En este punto se estudiará si es posible alegar la destrucción de documentos para desconocer derechos de carácter prestacional. En tercer lugar se analizará brevemente cuál ha sido la jurisprudencia de esta Corporación con relación a la procedibilidad de la acción de tutela respecto de la falta de pago de mesadas pensionales y, en cuarto y último lugar, se determinará si en el caso concreto hay lugar al amparo constitucional.

Causales de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones de carácter administrativo. 4. El derecho al debido proceso administrativo ha sido estudiado en múltiples oportunidades por esta Corporación. Ya en los primeros pronunciamientos, la Corte señaló sus características definitorias y, cumplidas ciertas condiciones, la procedencia de su amparo mediante la acción de tutela [13] . Esta garantía se encuentra consagrada de manera expresa en el artículo 29 constitucional, entre otras disposiciones superiores, en el cual se indica que consiste en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad. Corresponde en este contexto al juez constitucional determinar su alcance y aplicación, en atención a los principios de eficacia de la administración y observancia de los fines inherentes a la función estatal [14] .

4.1 El derecho al debido proceso administrativo es definido, entonces, como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal [15] .

El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados [16] .

4.1.1 El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones [17] .

Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados [18] .

5. Ahora bien, aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. En principio, el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales [19] .

Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo [20] .

El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. En caso de existir otro medio de defensa, procede la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable [21] 5.1 Al respecto, ha señalado la jurisprudencia constitucional:

"(i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo" [22] .

El problema de la revocatoria del acto propio por parte de la Administración 6. Con el fin de analizar el reproche de vulneración del derecho al debido proceso administrativo –teniendo como trasfondo las consideraciones arriba anotadas- se hará un breve recuento de la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria del acto propio por parte de la administración [23] .

1. En la sentencia, T-472 de 1992, se analizó cómo el principio de buena fe que debe informar las relaciones entre los particulares, cobra especial relevancia cuando de la administración pública se trata. En tales circunstancias, actuaciones como la negación del acto propio, las demoras injustificadas, el abuso de la posición dominante y el exceso de requisitos formales –entre otros- vulneran de manera flagrante el principio superior en mención. El mandato de lealtad en este preciso ámbito supone que, en las actuaciones que adelanten la administración y el administrado, debe primar la buena fe en el perfeccionamiento desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Esta regla constitucional aplica tanto a los contratos que se celebren con la administración, como a las actuaciones que ésta despliegue unilateralmente por mandato legal y que generen situaciones subjetivas y concretas para las personas, debiendo mantenerse durante todo el tiempo en que se surte la relación.

En punto de la teoría de los actos propios, el imperativo de buena fe se traduce en la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, supuesto del cual dependen –entre otras cosas- la credibilidad en las actuaciones del Estado, el efecto vinculante de sus decisiones para los particulares y la seriedad del procedimiento administrativo. La revocatoria del acto propio por parte de la Administración, que suspenda o modifique desfavorablemente situaciones jurídicas subjetivas configuradas, desplegada de manera irregular y contradictoria de la voluntad inicialmente manifestada, contraviene los principios de lealtad y buena fe (art. 83 C.P.).

2. En la sentencia T-611 de 1996, se indicó cuáles son las dos excepciones al principio general de irrevocabilidad del acto propio sin que medie para ello el consentimiento del afectado. En esta providencia se resaltó que, en el artículo 69 del código contencioso administrativo se contemplan las causales generales de revocatoria directa, entre las que se cuentan la expedición ilegal o inconstitucional de los mismos. De igual forma, el inciso segundo del artículo 73 de tal estatuto, dispone que son también revocables los actos administrativos producto del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69 o si es evidente que fue proferido de manera ilegal.

3. En la sentencia T- 295 de 1999, la Corte reiteró su doctrina persistente, en el sentido de proteger la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo, e insistió en la vulneración de los derechos fundamentales de las personas cuando la administración de manera unilateral e inconsulta revoca sus decisiones sin que medie autorización del afectado. Los principios de buena fe y seguridad jurídica sufrirían entonces un menoscabo de rango constitucional, si

se le permitiera al Estado modificar determinaciones en firme que han consolidado un derecho subjetivo, sin que intervenga en manera alguna el ciudadano perjudicado (art. 73 del código contencioso administrativo).

4. En la sentencia T-947 de 2000, esta Corporación retomó jurisprudencia sentada en las sentencias T-827 de 1999 y T-618 de 2000. Indicó que, en desarrollo del principio constitucional de buena fe (art. 83 C.P.) en punto de la teoría del acto propio, una entidad que ha reconocido un derecho prestacional que produce efectos jurídicos, no puede desconocerlo de manera unilateral. En ese sentido, si una autoridad pública ha declarado la titularidad de un derecho en cabeza de un particular, pesa sobre ella la prohibición de revocarlo sin previamente iniciar la respectiva acción de lesividad [24] .

5. En la sentencia T- 450 de 2002, La Corte recordó que, en las hipótesis en las cueles el acto administrativo fue proferido con ocasión de una conducta ilícita y fraudulenta debidamente probada, procede la revocatoria del acto propio sin consentimiento del administrado. Señaló la Corte en aquella oportunidad que “De conformidad con lo expresado por la sentencia T- 336 de 1997, no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así”.

6. Por último, resulta imprescindible destacar la sentencia C-835 de 2003, en la cual se estudió específicamente la constitucionalidad de las figuras de revocatoria directa de las pensiones reconocidas de manera irregular y la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública [25] . En este providencia se insiste en la definición que ha mantenido la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria directa: como acto constitutivo, es una decisión que invalida un acto previo y que produce consecuencias a futuro. En punto de los actos administrativos que generan derechos subjetivos, recalca la irrevocabilidad de los mismos, sin previa autorización del titular del derecho, en atención a los principios de buena fe y seguridad jurídica. La excepción a la anterior regla, la constituyen los actos que han sido dictados con evidente violación del ordenamiento jurídico. En tal hipótesis “ la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias ”. En todo caso, en la resolución que decida la revocatoria del acto, deben quedar consignados los elementos de juicio que indujeron tal convencimiento (debe ser, entonces, manifiesta la utilización de medios ilegales).

En punto de la revocación de las pensiones o prestaciones reconocidas irregularmente, la Corte resaltó que (i) existe un deber oficioso de verificación de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho, junto con los documentos que lo soportan (ii) este deber está radicado en cabeza de los representantes legales de las instituciones de seguridad social, quienes respondan por el pago de los beneficios o quienes hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, (iii) procede cuando sea manifiesta la manera fraudulenta de obtención de la pensión por parte del ciudadano. Respecto de este último requisito, el fallo es enfático en proscribir la posibilidad de extender a los beneficiarios de una pensión o de otro tipo de prestación económica los efectos de la incuria en que pudo incurrir la administración. En ese sentido, “mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración” 7. De la jurisprudencia hasta aquí señalada, es posible extraer algunas conclusiones: (i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional,

por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario.

7.1 Lo anterior significa que la Administración no puede suspender la efectividad de una prestación, sin iniciar una actuación administrativa que contemple en todas sus etapas el derecho al debido proceso.

No es admisible, ni constitucional ni legalmente que, por ejemplo, se abstenga de pagar las mesadas pensionales que están a su cargo, dándole a los perjudicados plazos sumarios para que alleguen los documentos que, en todo caso, la misma administración tiene la carga imperativa de poseer en sus archivos. En conclusión, si la administración, dadas las circunstancias arriba descritas, desconoce el principio de buena fe y suspende, sin iniciar la actuación administrativa de rigor, una prestación de la cual se desconoce si existe o no título que la soporte, y además otorga un término sumario al ciudadano para allegar los documentos necesarios, término después del cual se entiende suspendida de manera definitiva la prestación, vulnera el derecho al debido proceso administrativo, tal y como lo señaló el Juez de instancia en el caso bajo estudio [26] .

7.2 Es necesario ahora analizar qué sucede cuando la falta de título que dé cuenta del nacimiento del derecho subjetivo consolidado en cabeza de un ciudadano proviene de la Administración misma, no por fuerza mayor o caso fortuito, sino por negligencia en el manejo de los archivos. Es decir, cuando no existe certeza respecto de si la ausencia del acto administrativo se debe al proceder fraudulento del administrado o a la falta de un adecuado sistema de almacenamiento de documentos en el cual coinciden el ciudadano y la administración.

La creación, organización, preservación y control de los archivos como problema de relevancia constitucional. Breves consideraciones 8. Los archivos, en contextos de complejidad sistémica como los son las sociedades contemporáneas, suponen no sólo la correcta organización de los documentos que se producen en el ejercicio estatal, sino que implican la posibilidad de ejercer derechos tan diversos como el acceso a la información y el goce efectivo de prestaciones sociales –entre otros- [27] . Constituye además, uno de los pilares sobre los cuales se edifica el Estado de derecho en la modernidad: la posibilidad de ejercer control social, político y jurídico de las actuaciones que se desarrollan al interior de Administración pública. En la sistematización de la información, además, se manejan un saber y un poder específicos que, como tales, deben estar abiertos al conocimiento y debate públicos –dadas ciertas excepciones-.

8.1 La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en diversas oportunidades de este tema. Para la Corte, las entidades, de naturaleza pública o privada que manejan información personal, están en la obligación de ponerla a disposición de sus titulares, actualizarla y rectificarla, cuando lo consideren razonable [28] .

En la sentencia C-567 de 1997, se señaló que la conservación de archivos es una actividad que se sigue necesariamente del ejercicio de la administración pública, en su cotidiana labor de exigencia, procesamiento y transmisión de datos. Por tal razón no sería necesario que una ley ordenara a las entidades la creación y organización de sistemas que permitan localizar los documentos bajo su custodia. En el mismo sentido, en la sentencia de unificación 014 de 2001, la Corte reiteró su doctrina persistente, en el sentido de radicar en cabeza tanto de los usuarios como de los administradores de

bancos de datos o archivos públicos, la obligación de actualizar constantemente la información que en ellos se consigna [29] .

Existe pues, en consecuencia, un mandato vinculante para los administradores de archivos públicos en el sentido de poner al día, hasta donde sea posible, la información que custodian [30] .

8.1.1. En conclusión, puede afirmarse que las entidades públicas que tienen a su cargo la conservación de documentos, adquieren a su vez la obligación correlativa de sistematizarlos en archivos que permitan a los ciudadanos acceder a la información que ellos guardan, como condición necesaria para el ejercicio de los derechos a ellos asociados. Esto implica también el deber jurídico de emplear todos los medios técnicos y humanos que estén a su alcance para evitar su deterioro y pérdida [31] .

Los archivos de Foncolpuertos 9. El artículo 50 del Decreto 1045 de 1978, sobre prestaciones sociales del sector público, prescribe "Las entidades que reconozcan prestaciones sociales llevarán un archivo sobre el reconocimiento de las mismas, en el cual se conservarán las providencias que las decretan y los antecedentes en que se fundamentan".

El deber de llevar archivos, como ya lo ha dicho la Corte, es consubstancial al nacimiento de mismo de las instituciones públicas, así no haya normatividad que lo reglamente. En todo caso, habiendo sido Colpuertos una entidad encargada de reconocer prestaciones sociales, estaba en la obligación de llevar un archivo respecto de la historia de los mencionados beneficios.

9.1 Ahora bien, si por Archivo se entiende el “ conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos (...) también se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura ” [32] , entonces puede afirmarse válidamente que la empresa en cuestión tenía una gran cantidad de documentos acumulados en bodegas pero no un archivo como tal. Lo mismo puede inferirse de las respuestas dadas a esta corporación tanto por el coordinador del GIT para el pasivo social de puertos de Colombia, como por la Contraloría General de la República, en punto de los interrogantes planteados a ese respecto por esta Corporación. Informó el coordinador general del GIT: “ el archivo de las hojas de vida que se encuentra bajo la custodia del GIT, no fue recibido siguiendo las formalidades que exigen o ameritan circunstancias de trascendencia como la liquidación de cualquier empresa del país. Puertos de Colombia debió entregar mediante inventario a Foncolpuertos estos archivos;

sin embargo, hasta la fecha no se tiene conocimiento de la existencia de dicho documento. Al liquidarse la mencionada empresa en diciembre de 1993, y asumir Foncolpuertos a partir de esa fecha su liquidación, estos archivos permanecieron en cada uno de los seis terminales hasta el mes de agosto de 1995. puede afirmarse que dicho proceso no ha culminado, por cuanto el ministerio de transporte recuperó un voluminoso archivo que fue transladado desde los terminales marítimos, el cual se encontraba en lamentables condiciones de abandono, según consta en los registros fílmicos realizados ”.

9.1.1. Del informe realizado por la Contraloría General de la República en el 2002, cabe destacar los siguientes aspectos en relación con la gestión realizada por el GIT entre enero de 1999 y diciembre de 2001: (i) Tanto los archivos de las hojas de vida de los pensionados, como los de los extrabajadores que no lograron acceder al beneficio, se encuentran clasificados sin el empleo de un método técnico archivístico. (ii) El lugar donde están ubicados los archivos no reúne las condiciones de conservación, no hay ventilación ni iluminación apropiadas. (iii) Los expedientes no presentan seguridad de conservación, las hojas presentan diversas foliaturas, no están organizadas cronológicamente y hay hojas incompletas o, en tan mal estado, que han devenido ilegibles. (iv) Los controles que ofrece el área para custodiar y conservar documentos no son apropiadas. El préstamo de los documentos genera riesgo de pérdida o alteración de los mismos, ya

que no están debidamente organizados, y no se registra el préstamo en los formatos diseñados para tal fin. (v) Para depurar las hojas de vida bajo custodia del GIT, sería necesario adquirir tecnología de punta. Es más, las tablas de retención documental aprobadas por el archivo general de la Nación el la ley 594 de 2000, no se están aplicando.

9.1.2. Si, de conformidad con la normatividad y la jurisprudencia vigentes, quien tiene el deber de guardia y custodia de los documentos que ella produce es la entidad misma, mal puede, escudándose en su incuria, abstenerse de realizar los pagos de la mesadas pensionales a quienes vienen disfrutando de ellas. Cabe recordar que cuando exista duda respecto de la legalidad del nacimiento de un beneficio prestacional, sólo se puede suspender el pago cuando haya indicio grave de fraude en la producción del mismo.

Lo contrario sería un inconstitucional desconocimiento de los principios de buena fe, lealtad y seguridad jurídica. 10. De todas formas, es indudable que existe un interés superior en la custodia de los recursos públicos y la investigación del mal uso y desviación del cual pueden ser objeto. Lo anterior no hace nugatorio los derechos fundamentales de las personas a que les sea adelantado un debido proceso, en caso de que exista duda respecto de la legalidad del nacimiento de su título de reconocimiento prestacional. Tal y como se señaló en la sentencia C-835 de 2003, si no existe certeza respecto de las maniobras fraudulentas que provocaron el nacimiento del acto administrativo de reconocimiento de la pensión, no se puede suspender su pago hasta tanto haya sido demostrado tal supuesto en el contexto de un debido proceso administrativo . Se vulnera, en consecuencia el derecho fundamental al debido proceso administrativo, cuando una entidad, a través de una resolución, otorga un término sumario a los beneficiarios de una pensión para aportar los títulos correspondientes, sin abrir la actuación administrativas de rigor, y habiendo ordenado previamente la abstención de pagos.

Pago oportuno de la mesadas pensionales. Reiteración de jurisprudencia 11. Teniendo en consideración que no puede suspenderse el pago de mesadas pensionales a los beneficiarios que, con certeza, no han obtenido por medios fraudulentos su derecho, hasta tanto tal ilegalidad esté probada en el contexto de un proceso, pasará la Corte a reiterar el derecho de los pensionados a recibir oportunamente el pago de sus mesadas y a resaltar la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la suspensión de la prestación implica una grave afectación de su mínimo vital.

“Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de mesadas pensionales. Reiteración de jurisprudencia. L a Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos [33] ha resaltado la obligación de las autoridades públicas de garantizar de forma efectiva (Art. 2 Superior) los derechos constitucionales fundamentales de los pensionados cuando éstos resultan vulnerados por la falta de pago oportuno de la mesada pensional correspondiente y ha analizado la procedencia excepcional de la acción de tutela para hacer cesar la conducta violatoria de dichas garantías.

La excepcional procedencia del amparo constitucional opera cuando el pensionado se ve afectado en su mínimo vital o subsistencia digna y, como consecuencia de ello, se presenta un debilitamiento sustancial de sus derechos poniendo en riesgo su propia vida y las de las personas que dependen económicamente de él. De ahí que se requiera un mecanismo preferente y rápido, como lo es la acción de tutela, para restablecer el goce de los derechos fundamentales afectados.

[34] Lo anterior por la relevancia vital que tiene la mesada para el pensionado, que como lo ha señalado esta Corporación “es una fuente de manutención, una forma de asegurar dignamente el estado de sobrevivencia, como lo ha considerado la doctrina constitucional, cuando ha precisado que el ser pensionado no es un privilegio, sino una compensación que se ha ganado previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, lo que indica que los pensionados merecen la protección del Estado, por cuanto su capacidad laboral ya se extinguió.

Por regla general, quien vivió siempre del salario y ahora lo hace de su pensión, especialmente si es exigua, ve afectada su posibilidad real de subsistencia al no poder procurársela por otros medios, y por tanto, sus derechos esenciales se ven atropellados por la falta de pago de las mesadas que legítimamente le corresponden.” [35] La posición de la Corte

Constitucional sobre la viabilidad de la tutela para exigir mesadas pensionales reconocidas pero no pagadas fue resumida en la sentencia T-338/01 [36] en la que se señaló:

1. Las acreencias laborales son generalmente reclamables mediante juicio ejecutivo laboral. De la anterior afirmación podría deducirse que el pago de las mesadas pensionales debe reclamarse a través de dicho proceso. Sin embargo, la jurisprudencia indica que procede la acción de tutela para proteger el mínimo vital del pensionado. (Sentencias T-01 de 1997, T-118 de 1997, T-544 de 1998, T-387 de 1999, T-325 de 1999, T-308 de 1999, entre otras).

Significa lo anterior que excepcionalmente cabe la tutela cuando se afecta el mínimo vital, en razón de que dicha afectación, según el análisis que se haga en cada caso concreto, podría implicar violación al derecho a la vida, a la salud, a la dignidad, a la educación, y al libre desarrollo de la personalidad.

En consecuencia, se admite la procedencia de la tutela para proteger las mesadas pensionales ya decretadas y no pagadas en determinadas condiciones, que, por ejemplo, fueron expuestas en la SU-90/2000 y la T-140/2000. En esta última sentencia se establece que el derecho a la seguridad social, que puede hacerse efectivo a través del pago oportuno de las mesadas pensionales, adquiere el rango de fundamental cuando su incumplimiento vulnera o amenaza los derechos a la vida o a la salud del pensionado. Posición que recoge jurisprudencia expresada entre otras sentencias en las siguientes: T-147 y T-156 de 1995, T-554 de 1998, T-658 de 1998, SU-430 de 1998.

2. La principal pauta para que la tutela prospere es la de la afectación al mínimo vital. El concepto de mínimo vital, según la jurisprudencia, es el “mínimo de condiciones decorosas de vida”. Este concepto deriva del principio de dignidad humana y de los derechos al trabajo y a la igualdad de los trabajadores y de los pensionados.

-(Sentencias T-011 de 1998, T-072 de 1998, T-384 de 1998 y T-365 de 1999, entre muchas otras.). - La valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación discrecional, sino que depende de las situaciones concretas. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el salario mínimo ni con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer y para subsistir, sino con la apreciación material del valor del trabajo realizado antes de obtener la jubilación y de las necesidades y propósitos que la persona se plantea para él y su familia (T-439/2000); es decir que se trata de un aspecto cualitativo y no cuantitativo. La jurisprudencia ha considerado que son factores importantes, pero no exclusivos, para su análisis, la edad del pensionado y la dependencia económica de la mesada pensional, de parte del pensionado y su familia.

(Sentencias SU-995 de 1999 y T-011 de 1998). De ahí que, por ejemplo, la cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales “hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen” y le corresponde a la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción. (Sentencias T-308 de 1999, T-259 de 1999 y T-554 de 1998).

Respecto de la existencia de otro medio de defensa judicial para el cobro de las mesadas pensionales, ha sostenido esta Corporación que para que un medio de defensa judicial llegue a desplazar a la acción de tutela es indispensable que sea igualmente eficaz e idóneo y que brinde la protección inmediata que aquélla ofrece.

[37] Ni el obligado a pagar la mesada pensional ni el juez que conoce de la solicitud de tutela pueden pretender que quien lleva varios meses sin recibir el pago de su mesada pensional, sin una nueva vinculación laboral, sea sometido a esperar el trámite de un dispendioso proceso ejecutivo laboral, sin que en esa situación se vean comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la dignidad, el decoro y aun la salud en conexidad con la vida.

Caso concreto El GIT del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ahora Ministerio de la Protección Social) decidió, mediante resolución 000482 de 2002, abstenerse de realizar el pago de las mesadas pensionales a los beneficiarios cuyos soportes documentales de reconocimiento del derecho no hubieran sido encontrados. Resolvió, también, otorgar un

término de dos meses a las personas mencionadas en la resolución para aportar los respectivos actos administrativos de reconocimiento del beneficio, tiempo después del cual, si no aportaban tales documentos, se entendería definitiva la suspensión del pago.

Algunos afectados con la resolución interpusieron acciones de tutela con el objeto de que fueran amparados sus derechos al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mesadas pensionales.

El Juez de instancia consideró que, si bien con la suspensión no se violó derecho fundamental alguno a los actores, el sumario término de dos meses concedido para que aportaran los soportes documentales sí lo hizo. Concedió, entonces la tutela en este punto y ordenó al GIT iniciar la actuación administrativa de rigor.

Para esta Sala, resulta evidente la vulneración al debido proceso administrativo de los actores con ocasión de la expedición de la resolución 000482 de 2002. En este caso –tal como lo señalan los informes de la Contraloría General de República, del Archivo General de la Nación y el GIT- la administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales de los actores. Tanto Colpuertos, Foncolpuertos como el GIT han incumplido su deber de garante de los archivos que custodian la historia laboral de sus extrabajadores. La Corte reitera el interés que supone la guarda de las finanzas del Estado, sólo que este principio debe armonizarse con el derecho al debido proceso y a la presunción de buena fe de los administrados. En conclusión, la revocatoria de este tipo de actos sólo procede cuando ha sido probada su ilegalidad en el curso de un proceso.

Por último, es procedente amparar el derecho de los demandantes a percibir su mesada pensional de manera oportuna, dado que son personas de la tercera edad, cuya única fuente de ingresos es dicha pensión.

Se concederá, el amparo, en consecuencia, de manera transitoria hasta tanto termine la actuación administrativa de rigor. IV. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada mediante auto de agosto primero de 2003 en el proceso de la referencia.

SEGUNDO – CONFIRMAR los numerales 1° y 2° del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Barranquilla en los procesos de la referencia. TERCERO. – REVOCAR el numeral 3° del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Barranquilla en los procesos de la referencia. En su lugar, ordenar al Ministro de la Protección Social y al coordinador del área de pensiones del grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de la empresa puertos de Colombia, que inaplique el numeral 1° de la Resolución 000482. En consecuencia, deberá, reanudar el pago de la mesadas pensionales a los actores en esta tutela a quienes no les haya sido retirado el código de control, en el término de 5 días hábiles. El amparo de los derechos de los demandantes se concede de manera transitoria, hasta tanto se hayan depurado completamente los archivos de Foncolpuertos y pueda así, garantizarse la efectividad del derecho a un debido proceso administrativo. En caso que, luego de terminado el proceso de depuración, se compruebe que alguno de los actores, de hecho nunca tuvo título para acceder al beneficio pensional, quedan a salvo las acciones legales que el Ministerio pueda iniciar contra estos ciudadanos.

CUARTO.- ORDENAR al grupo interno de trabajo para el pasivo social de puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de la Protección Social) que, en el término de diez (10) días remita al juez de primera instancia prueba del cumplimiento de las órdenes aquí dictadas.

QUINTO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (e) [1] Exp. T-725073 fls. 13-17., Exp. T-725058 fls. 20-44.

[2] El decreto 1689 de 1997 dispuso en su artículo primero la supresión y liquidación del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia “FONCOLPUERTOS”.

En el artículo 6° de dicha disposición, indicó que “ la atención de los procesos judiciales y demás reclamaciones de carácter laboral a cargo del Fondo serán asumidas por la Nación - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ”.

En atención a lo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social expidió la resolución N° 03137 mediante la cual creó el grupo interno de trabajo para la gestión del pasivo social de puertos de Colombia (GIT), dependiente del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien asumió, de conformidad con el artículo segundo de la mencionada resolución “ Las funciones de coordinar todo lo relacionado con la empresa Puertos de Colombia, especialmente la atención de procesos judiciales, reclamaciones laborales, pagos de responsabilidad de fondo derivados de las sentencias judiciales, conciliaciones y acreencias de carácter laboral y administración de nómina de pensionados ”.

[3] Vale recordar que el plazo para aportar los documentos requeridos por el GIT era de 2 meses, tiempo después del cual se entendería suspendida definitivamente la prestación.

[4] El documento que debían aportar los beneficiarios de la pensión, era el acto administrativo que recogiera los elementos constitutivos del derecho (edad y tiempo) y ordenara el reconocimiento de ese derecho y su correspondiente pago.

[5] El numeral noveno de la parte considerativa dice: “ Que el artículo 34 del C.C.A., dispone: (...) 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”.

[6] La declarante es hija de Bertilda de la Hoz vda. de Jiménez. Manifestó conocer los graves padecimientos económicos que sufre su madre con ocasión de la suspensión del pago de la sustitución pensional de la cual es beneficiaria.

[7] Manifiestan los declarantes que “ conocimos de vista, trato y comunicación al señor JORGE ANTONIO ZAMUR PEREA (...) (q.e.p.d.) y de ese conocimiento que de él tuvimos, sabemos y nos consta que convivió en unión marital de hecho durante 36 años con la señora GERTRUDIS MARÍA VASQUEZ MARCHENA (actora en esta acción de tutela) (...) la señora GERTRUDIS MARÍA dependía económicamente de su difunto compañero y vivieron juntos bajo el mismo techo hasta el día del fallecimiento del señor JORGE ANTONIO ZAMUR PEREA ”.

[8] El numeral noveno de la parte considerativa dice: “ Que el artículo 34 del C.C.A., dispone: (...) 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”.

[9] En la tutela interpuesta por Jorge Enrique Suárez y otros (expediente T-725058), profirió sentencia el 22 de noviembre de 2002. En la solicitud de amparo impetrada por Ana Lucía Ávila Miranda y otros (expediente T-725023), dictó sentencia el 11 de diciembre de 2002.

[10] Exp. T-725073 [11] En un caso muy similar, el Tribunal administrativo el Atlántico expuso: “ Observa la Sala que, efectivamente, revisado el expediente, se observa que al mismo no se allegó copia de acto administrativo alguno que hubiera reconocido los derechos prestacionales en cuestión, bien hubiera sido el que reconoció la pensión originalmente o el que aceptó la sustitución pensional a favor del accionante, por lo que, atendiendo lo manifestado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informe que se entiende rendido bajo juramento, ante la ausencia de soporte en el cual fundamentara el pago, -situación que es totalmente diferente a la revocatoria directa, pues para ello se requiere, en primer

lugar, que exista un acto administrativo-, y atendiendo el principio constitucional de que no puede haber gasto que no se encuentre presupuestado, no le quedaba a la administración camino distinto, en principio que suspender los pagos, hasta tanto se acreditara el reconocimiento del derecho prestacional en cuestión, razón por la cual, no resulta procedente acceder a la solicitud del accionante en el sentido de que se le ordene al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que reinicie los pagos de las mesada de las que disfrutaba la peticionaria ". Expediente de tutela N° 08-001-23-31-005-2002-01928-00-L.M.

[12] En el auto exp. T-726171 se resolvió " Primero.- Ordenar que por Secretaría General se solicite al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia (GIT) del Ministerio de Protección Social que, en el término de veinte (20) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informen a esta Sala de Revisión: 1. Los criterios utilizados para el proceso de archivo de la documentación relacionada con las historias laborales de las personas que fueron trabajadores de la Empresa Puertos de Colombia. 2. Si tales criterios fueron adoptados en conjunto o en atención a las directrices fijadas por el Archivo General de la Nación, para el manejo de archivos. De ser así, anexar la documentación que soporte la afirmación. En caso negativo, indicar las razones por las cuales no se han atendido tales directrices. 3. El estado actual del proceso de archivo de la documentación antes indicada y los parámetros fijados para garantizar el acceso del público a dicha información, los mecanismos establecidos de control al acceso al archivo. 4. El estado físico del archivo.

Se busca establecer si toda la documentación se ha clasificado y colocado en lugares idóneos para archivos físicos o magnéticos. 5. Si se ha contratado personal idóneo -en los términos de las normas que ha dictado el Archivo General de la Nación- para la administración y gestión de archivos. 6. Si el GIT ha adoptado medidas para enfrentar las deficiencias indicadas en el informe de auditoria dictado por la Contraloría General de la República en febrero de 2002. Sustentar debidamente la respuesta. 7. Si se han creado tablas u otros documentos -físicos o magnéticos- en los cuales se procese, almacene, decante o de alguna manera depure y sistematice la información contenida en los archivos antes indicados.

Segundo.- Ordenar que por Secretaría General se solicite al Contralor General de la República que, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala de Revisión si con posterioridad al mes de febrero de 2002 se ha hecho una nueva auditoria a Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia (GIT) del Ministerio de Protección Social, que complemente o evalúe la atención dada a las recomendaciones indicadas en el mencionado informe. En caso afirmativo, enviar copia del mismo.

Tercero.- Ordenar que por Secretaría General se solicite al Director del Archivo General de la Nación que, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala de Revisión: 1. Si, en los términos de las leyes 4 de 1913, 80 de 1989 y 594 de 2000, así como las disposiciones dictadas por el Archivo General de la Nación y aprobadas por el Gobierno Nacional, la Empresa Puertos de Colombia, el Fondo de Pasivos de la Empresa Puertos de Colombia –Foncolpuertos- y el Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Hoy Ministerio de Protección Social) estaban obligados a llevar el archivo de historias laborales, junto a los documentos de soporte de tales historias, de manera técnica compatible con las reglas de la archivística y de conformidad con las pautas fijadas por el Archivo General de la Nación. 2. Si el Grupo Interno de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Hoy Ministerio de Protección Social) ha solicitado asistencia al Archivo General de la Nación para la gestión y administración del archivo de la Empresa Puertos de Colombia y del Fondo de Pasivos de la Empresa Puertos de Colombia. En caso positivo, indicar en qué ha consistido la asistencia y los términos en la cual se ha brindado".

[13] En sus primeros fallos, este Tribunal enfatizó el giro que implicaría en adelante la consagración constitucional del derecho al debido proceso administrativo, por cuanto si antes de la Constitución del 1991, las vulneraciones al mismo

sólo tenían rango legal, después de la entrada en vigencia de la nueva Carta, tales violaciones se estudiarían en clave de derechos fundamentales y, en consecuencia, podrían ser objeto de amparo por medio de la acción de tutela.

[14] Ver sentencia T-582 de 1992. [15] Ver sentencia T-552 de 1992.En esta providencia se indicó también que " El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general." [16] Ver sentencia T-522 de 1992.

[17] Ver sentencia T-1263 de 2001. [18] Ver sentencia T-772 de 2003. [19] En la SU-544 de 2001, esta Corporación indicó: "La acción de tutela como mecanismo transitorio únicamente opera cuando se amenaza un derecho fundamental y el juez tiene la posibilidad de adoptar una medida temporal de protección, para evitar un perjuicio irremediable. En materia de debido proceso administrativo, salvo que se trate de una serie de hechos concatenados, resulta en extremo difícil sostener que una persona se enfrenta a un posible perjuicio irremediable en razón al peligro de que el derecho se viole. La Corte no descarta la posibilidad, sin embargo, para que proceda, resulta necesario que la administración no haya adoptado la decisión, pues en tal caso, se estará frente a una violación y no ante la puesta en peligro del derecho." [20] Al respecto pueden consultarse las sentencias T-045 de 1993, T-480 de 1993, T-554 de 1993, T-142 de 1995 [21] Pueden Consultarse, entre otras, las sentencias T-468 de 1992, T-145 de 1993, T-225 de 1993, SU- 1193 de 2000, T-751 de 2001.

[22] Sentencia T-514 de 2003. Ver también las sentencias T-596 de 2001, T-754 de 2001, T-873 de 2001, C-426 de 2002 y T-418 de 2003, entre otras.

[23] Cabe recordar que el ataque central por parte del representante legal de los actores en las solicitudes de tutela bajo estudio, es la vulneración del derecho al debido proceso de los demandantes, con ocasión de la revocatoria directa por parte del GIT de los actos administrativos que reconocían su prestación pensional.

[24] En la sentencia T-295 de 1999, se señaló que, para que opere el respecto del acto propio se requiere: "a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción –atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas".

[25] La demanda de inconstitucionalidad se presentó contra los artículos 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 del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes) y 20 (Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el consejo de estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.. La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o

extrajudicial. La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además: Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y, Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables .

) de la Ley 797 de 2003. [26] Cabe también recordar que el Tribunal administrativo del Atlántico, en los expedientes del referencia, señaló que, tratándose de derechos prestacionales de carácter imprescriptible, resulta censurable limitarle al administrado a un término mínimo, la posibilidad de allegar los título de reconocimiento de los mismos.

[27] Al respecto, es importante traer a colación la intervención del director general del archivo general de la nación, en el trámite del estudio de constitucionalidad del artículo 22 de la ley 795 de 2003, llevado a cabo en la sentencia C-1042 de 2003: “ La disciplina de la archivística ha redundado en grandes beneficios para la humanidad a lo largo de varias centurias, y en el caso de Occidente, particularmente a partir de la Revolución Francesa, donde se consagró el derecho de los pueblos a que la documentación generada por su aparato administrativo pudiese ser consultada sin restricciones. Con el subsiguiente interés de los historiógrafos por el estudio de las fuentes primarias. En este sentido la archivística ha venido refinando sus métodos, atendiendo en mucho a la circunstancia de que no podría conservarlo todo, (...)Adicionalmente se debe tener en cuenta el valor documental que poseen los testimonios de archivo, los cuales corresponden a valores primarios y a valores secundarios. Los primeros apuntan a los valores administrativos, esto es, de tipo contable, fiscal, jurídico o legal; debiendo conservarse en las dos primeras fases de archivo (de gestión y central). Posteriormente esos documentos pueden adquirir valores secundarios o históricos, válidos para la investigación retrospectiva, los cuales deben pasar a un archivo histórico, (...)El propósito de los archivos es el de dar al servicio la información que conservan, de lo contrario se podría hablar de depósitos de papel pero no de archivos.

” [28] Ver sentencia T-443 de 1994 [29] El deber de custodia de documentos implica la obligación de garantizar el acceso a la información que ellos contienen, cuando el sistema jurídico así lo permita.

[30] En idéntico sentido, ver las sentencias T-160 de 1993, T-414 de 1992 y T-577 de 1992. [31] La ley 594 de 2000 “ por medio de la cual se dicta la ley general de archivos y se dictan otras disposiciones ” se ocupa de dar cuenta de manera detallada de las cargas que competen a los entes que administran archivos de naturaleza pública o privada.

[32] Art. 3, Tít. I de la ley 594 de 2000. [33] Corte Constitucional. Sentencias SU-090/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-140/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-620/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-345/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, T- 38/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-405/01 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-510/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis, T-446/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

[34] Corte Constitucional. Sentencia T-405/01 M.P. Jaime Araujo Rentería. [35] Corte Constitucional. Sentencia T-126/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[36] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [37] Corte Constitucional, Sentencia T-225/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.