COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/344/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/344/04
Expediente	T-819583
Fecha	2004-04-16
Sala	Sala que
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR GIL
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Jubilacion De Empleado De Foncolpuertos
- Revocatoria De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- Principio De La Buena Fe De La Administracion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Inexistencia en los archivos de la entidad de la hoja de vida/ demandante de aportar original o copia de la resolución de reconocimiento Constitución el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales o

Texto completo

T-344-04 Sentencia No Sentencia T-344/04 ACCION DE TUTELA CONTRA GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA EL PASIVO SOCIAL DE PUERTOS DE COLOMBIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO -Suspensión del pago de la pensión PENSION DE JUBILACION DE EMPLEADO DE FONCOLPUERTOS- Suspensión por inexistencia en los archivos de la entidad de la hoja de vida/ PENSION DE JUBILACION DE EMPLEADO DE FONCOLPUERTOS- Suspensión por imposibilidad del demandante de aportar original o copia de la resolución de reconocimiento DEBIDO PROCESO- Vulneración por suspensión pago de mesadas pensionales De conformidad con la Constitución el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales o administrativas. En desarrollo de tal previsión superior toda persona tiene derecho a que las actuaciones administrativas que comporten una afectación de su situación particular, y con mayor razón si de ello se deriva un menoscabo de la misma, sean el resultado de un debido proceso. A su vez, presupuestos esenciales del debido proceso son la vinculación al mismo del afectado, de manera que pueda ejercer oportunamente su derecho de defensa, y el fundamento legal de la actuación administrativa. El examen del expediente muestra que en el presente caso no se cumplió ninguno de los anteriores presupuestos mínimos. En efecto, por un lado, ni durante la actuación previa a la acción de tutela, ni en el trámite de la misma, la entidad accionada cita una disposición legal que le permita suspender de manera unilateral el pago de una pensión cuando no encuentre en sus archivos la hoja de vida del beneficiario, ni se refiere a regulación legal alguna del procedimiento aplicable en ese evento. La Administración no revocó el acto de reconocimiento de la pensión, sino que procedió directamente a suspender el pago de la pensión hasta tanto no pudiera establecerse la existencia de dicho acto de reconocimiento. Resulta claro para la Sala que tal determinación estaba igualmente regida por las exigencias del debido proceso y que la actuación unilateral de la Administración resultó violatoria de los derechos del accionante. Al margen de la discusión acerca de si existe base legal para disponer administrativamente la suspensión del pago de una pensión, lo cierto es que, si en criterio de la

Administración, estaba en entredicho el derecho del beneficiario a recibir la pensión, debía, necesariamente, vincularlo a una actuación administrativa en la que, de manera previa a cualquier decisión, se le garantizase su derecho de defensa. Resulta palmaria la violación del debido proceso derivada de la actuación del GIT, por cuanto la Administración dispuso unilateralmente la suspensión en el pago de la pensión, sin haber agotado las diligencias mínimas que estaban a su alcance para establecer la existencia del derecho, como verificar si en las entidades que estimaba competentes –el Ministerio del Transporte y la Caja Nacional de Previsión- existía una copia de la resolución de reconocimiento de la pensión, y sin solicitar al afectado que, dentro de una actuación específicamente orientada a esclarecer su derecho a la pensión, presentase sus consideraciones o suministrase los soportes necesarios, ni darle, por consiguiente, una oportunidad de defensa.

PENSION DE JUBILACION- No puede suspenderse su pago por la inexistencia de la hoja de vida en los archivos de la entidad REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION- Supuestos en que procede Si se dan los presupuestos del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en los términos del condicionamiento contenido en la Sentencia C-835 del mismo año, la Administración podría proceder a la revocatoria directa de los actos de los cuales se deriva el pago irregular de la pensión, sin el consentimiento del afectado. Si, por el contrario, la Administración no puede acreditar tales requisitos, esto es, si no puede establecer que el pago se fundamenta en una conducta fraudulenta, pero considera que el mismo es irregular, debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para, a través de una acción de lesividad, obtener la anulación del acto y el restablecimiento del derecho.

PENSION DE JUBILACION- No puede trasladarse al afectado la carga de la prueba de si es titular del derecho Ciertamente se han presentado fraudes en materia de pensiones y es deber de las autoridades prevenirlos y evitar que, una vez establecidos, continúe el detrimento para el patrimonio público. Y tampoco puede desconocerse que en una entidad en la que ha habido una alta incidencia de actuaciones fraudulentas, la ausencia de la hoja de vida de un pensionado en los archivos de la entidad puede tenerse como indicativa de un posible ilícito. Pero lo que no resulta admisible es que la entidad asuma de plano que ello es así y decida trasladar al administrado la carga de establecer que tal asunción es falsa. La injusta privación de su mesada a un pensionado es violatoria de sus derechos fundamentales. Quiere ello decir, a contrario sensu, que la privación de la mesada sólo puede provenir de una justa causa. Y corresponde a la Administración establecer esa justa causa, sin que la sola ausencia de la hoja de vida pueda tenerse como tal. Porque, así como puede asumirse que ello apunta hacia una conducta ilícita, también puede ocurrir que dicha ausencia sea consecuencia del desgreño administrativo, de una actuación negligente o incluso de una conducta maliciosa orientada a perjudicar al afectado. De esta manera, una vez producida la incorporación de una persona a la nómina de pensionados, la sola ausencia en los archivos de la entidad de la resolución por medio de la cual se reconoció la pensión no es suficiente para desvirtuar la regularidad del pago y la existencia del derecho. Es necesario agotar una actuación orientada a establecerlo así.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE DE LA ADMINISTRACION- Debía reconstruir historia laboral y expediente administrativo con base en el cual la persona figuraba como beneficiaria de pensión En acatamiento del principio de la buena fe, la actividad de la Administración en este caso debía orientarse, no a probar una irregularidad que no se puede tener, a priori, como cierta, sino a reconstruir la historia laboral y el expediente administrativo con base en el cual el accionante figuraba como beneficiario de una pensión y había tenido tal condición durante los últimos veinte años. Completada esa averiguación la Administración podría tener argumentos para concluir, o que la pensión ha sido regularmente reconocida y que no existe anomalía en el pago de las mesadas pensionales, o que, por el contrario, existe una irregularidad en la actuación que condujo a la incorporación del accionante en la nómina de pensionados de la Empresa Puertos de Colombia. Si la Administración arriva a esta segunda conclusión debe proceder, o a la revocatoria directa de los actos irregulares, si a ello hay lugar en los términos del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y la Sentencia C-

835 de 2003, o a demandar tales actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Corresponde pues a la Administración acreditar que no existe el acto administrativo de reconocimiento de la pensión, tarea en la cual la inexistencia de la resolución en los archivos es solo un principio de prueba. Pero resulta lesivo de los derechos fundamentales del accionante que la Administración decida, como condición para reanudar el pago de las mesadas pensionales, trasladarle la carga de iniciar una actuación administrativa o judicial orientada a reconstruir el expediente administrativo. Ello equivale a asumir de plano que el reconocimiento de la pensión fue irregular, sin fundamento suficiente y en actuación que implícitamente supone la mala fe del accionante.

Referencia: expediente T-819583 Accionante: Camilo Borrego Arias Demandado: Ministerio de la Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá, D. C., dieciséis (16) de abril de dos mil cuatro (2004). La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-819583 instaurado por Camilo Borrego Arias contra el Ministerio de Protección Social - Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia.

I. ANTECEDENTES 1. La solicitud Camilo Borrego Arias, obrando a través de apoderado, presentó, ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, acción de tutela en contra del Ministerio de la Protección Social -Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, por una presunta violación de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital y al principio de la buena fe, en la que considera incurrió el Ministerio, al suspender de manera intempestiva e irrazonable el pago de la pensión de jubilación de la que venía disfrutando como extrabajador de la extinta empresa Puertos de Colombia.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados Mediante auto del 19 de agosto de 2003, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta decidió admitir la demanda y notificar de la misma al Ministerio de la Protección Social -Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia.

Dispuso así mismo el Tribunal solicitar al Coordinador de dicho Grupo Interno de Trabajo que informe si al accionante se le suspendió el pago de la pensión de jubilación que la había sido reconocida desde 1979, y, en caso afirmativo, explicar las razones para ello.

Mediante Auto de agosto 22 de 2003, el Tribunal ordenó solicitar al Gerente General del Consorcio FOPEP, entidad encargada de administrar el pago de las mesadas pensionales de los pensionados de la extinguida Puertos de Colombia, informar la razones por las cuales se interrumpió el pago de las mesadas pensionales al accionante.

3. Oposición a la demanda El Coordinador de Prestaciones Económicas del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia - Ministerio de Protección Social, mediante escrito de 20 de agosto de 2003, señaló que quien se encarga del pago de las mesadas pensionales a las personas que se encuentran dentro de la base de datos del pasivo pensional de la extinta empresa Puertos de Colombia es el Consorcio FOPEP y que como quiera que el Grupo Interno de Trabajo ha reportado a dicho consorcio las mesadas pensionales del accionante hasta el mes de agosto de 2003, la tutela debe dirigirse contra FOPEP y del trámite de la misma debe excluirse al Grupo que representa.

Adicionalmente informa que como consecuencia de lo anterior se remitió la acción de tutela al Gerente General del Consorcio FOPEP. Adjunta comunicación en ese sentido de agosto 19 de 2003.

En respuesta a la solicitud que le dirigiera el Tribunal, el Gerente General del Consorcio FOPEP, mediante comunicación de agosto 26 de 2003 se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela y solicitó que la misma fuera denegada por no existir vulneración de derecho fundamental alguno por parte del consorcio, en la medida en que el mismo obraba según las instrucciones suministradas por el Ministerio de Protección Social.

Con posterioridad al fallo de primera instancia, en el escrito de impugnación, el Grupo Interno de Trabajo manifestó que la información suministrada al Tribunal en el oficio de agosto 20 era equivocada, debido a un error involuntario, y, a partir de lo que denominó "la situación real del señor CAMILO BORREGO ARIAS", solicitó al juez de segunda instancia negar la acción de tutela por improcedente.

4. Los hechos 4.1. El señor Camilo Borrego Arias había venido recibiendo mesada pensional como pensionado de la Empresa Puertos de Colombia desde 1979.

4.2. Mediante oficio de abril 16 de 2003, el Coordinador de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo (GIT) del Ministerio de la Protección Social solicitó al Gerente General del Consorcio FOPEP "… le sea impuesto el Código de Control, al pago de la mesada pensional correspondiente al señor CAMILO BORREGO ARIAS …" [1] . Tal solicitud se fundamenta en la consideración de que en los archivos físicos y microfilmados del Ministerio no se encontró la Hoja de Vida del señor Borrego Arias. (Folio 48) Resulta relevante presentar el trámite que condujo a la anterior determinación, tal como lo sintetiza el Coordinador de Prestaciones Económicas del GIT, en su escrito de impugnación a la decisión de tutela del juez de primera instancia:

4.2.1. El 5 de febrero de 2003, el señor Camilo Borrego Arias solicitó la rectificación de su primer apellido en los cupones de pago de su pensión, en los que figuraba, equivocadamente, como Borrero.

4.2.2. Con el objeto de tramitar la reclamación del señor Borrego Arias, el área de nómina solicitó internamente la hoja de vida del extrabajador, a fin de ubicar en ella el acto administrativo por medio del cual Puertos de Colombia le reconoció el derecho a la pensión de jubilación.

Sin embargo, en el archivo físico no se encontró la hoja de vida del mencionado señor. 4.2.3. Se acudió, entonces, al archivo de microfilmación, "… en donde únicamente se encontró que el nombre del señor CAMILO BORREGO ARIAS estaba ubicado dentro del listado de hojas de vida microfilmadas; sin embargo, al efectuar la impresión de dicho listado se observa una anotación que indica que para el momento de la microfilmación de las historias laborales (año 1991), la correspondiente al señor BORREGO ARIAS ya se encontraba en mal estado." 4.2.4. El 14 de marzo de 2003 el GIT solicitó al Ministerio de Transporte que informara si dentro de los archivos de esa entidad reposaba acto administrativo de reconocimiento de pensión al señor BORREGO ARIAS.

4.2.5. Con base en la anterior actuación se ordenó la imposición del Código de Control al que se ha hecho referencia. 4.3. Como consecuencia de la anterior solicitud el Consorcio FOPEP suspendió el pago de las mesadas pensionales al accionante, desde el mes de mayo de 2003.

4.4. Obra en el expediente comunicación del accionante dirigido al Coordinador de Pensiones del GIT, orientado a obtener el levantamiento de la suspensión en el pago de las mesadas pensionales. Para el efecto acompaña copia simple de la Resolución No. 08432 de 1979 de la Gerencia General del Terminal Marítimo de Santa Marta, por medio de la cual se ordena reconocer a Camilo Borrego Arias una pensión mensual y vitalicia de jubilación. Acompaña también copia simple de la Resolución por medio de la cual se dispuso el reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales. (Folio 18) 4.5. Frente al anterior reclamo, el Coordinador de Pensiones del GIT, mediante oficio del 1 de julio de 2003 (Folio 20) respondió que "… para efectos de levantar el código de control impuesto sobre su pensión, es necesario que remita el original –si lo posee-, o en su defecto acopia auténtica de la referida resolución [se refiere a la resolución de reconocimiento de la pensión]…" en atención a que los documentos aportados en fotocopia simple no tienen efecto

probatorio…". Solicita adicionalmente el Coordinador de Pensiones del GIT que el accionante allegue los demás documentos que estén en su poder "… y que sirvan para comprobar su vinculación con la desaparecida empresa Puertos de Colombia, para reconstruir su historia laboral, dado que según certificación expedida por la Coordinación Administrativa del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, dentro de los archivos físicos o magnéticos que están bajo custodia del grupo, no existe hoja de vida a su nombre".

2.4. Dado que se mantuvo la suspensión en el pago de sus mesadas, en el mes de agosto, el accionante decidió acudir a la acción de tutela. 5. Fundamento de la acción Expresa el accionante que la reseñada actuación del GIT es manifiestamente contraria a principios y valores constitucionales, en particular los de buena fe y protección especial a las personas de la tercera edad. Considera que el GIT no puede desconocer el valor de los documentos aportados en copia simple, ni hacerle responsable del hecho de que en los archivos del Ministerio no se encuentre información documental que acredite su condición de pensionado.

Pone de presente su avanzada edad y sus precarias condiciones de salud, al paso que afirma que la pensión es la única fuente para su manutención personal y familiar.

[2] Señala que el Ministerio no podía de manera unilateral revocar el acto administrativo que le reconoció la pensión, por cuanto en la expedición del mismo no mediaron actuaciones delictivas o fraudulentas propiciadas o agenciadas por él.

Para fundamentar su pretensión el accionante transcribe apartes de distintos fallos de la Corte Constitucional en los que se protege por la vía de la acción de tutela el derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales, cuando esté de por medio una afectación del mínimo vital.

Expresa, por otra parte, que en el presente caso es procedente la acción de tutela, por cuanto los medios de defensa ordinarios no resultarían idóneos ni eficaces, en la medida en que la actuación del Ministerio afecta su mínimo vital.

6. Pretensión El tutelante pretende que se ordene al Ministerio de Protección Social que proceda al pago de las mesadas pensionales dejadas de pagar así como al de las que se causen en el futuro.

Del mismo modo solicita se prevenga a las autoridades demandadas para que se abstengan de la comisión de conductas como las que soportan la presente tutela.

7. Oposición Reseña la Corte la posición presentada por el GIT del Ministerio de la Protección Social en el escrito de impugnación al fallo de primera instancia, en razón a que la actuación de la demandada anterior a dicha impugnación, por una equivocación de su parte, no responde a la realidad efectiva del accionante ni a los problemas constitucionales que plantea la presente acción de tutela.

Señala la entidad accionada que entre las funciones que corresponde adelantar al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social y que había sido creada para atender las competencias que en dicha materia se habían atribuido al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, se encuentra la de "depurar la nómina de pensionados, analizando cada una de las pensiones reconocidas y sus soportes." (Res. 00219 de febrero 8 de 2000 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Después de hacer un recuento de la situación del señor Camilo Borrego Arias, señala que: "Para la existencia de la pensión de jubilación, además del cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo, se hace necesario que exista un acto administrativo que reconozca el derecho a gozar de la respectiva pensión y que en consecuencia ordene el pago de la misma. Es precisamente el acto administrativo el que permite que la obligación se haga exigible." "Este es un derecho DATIVO, que para surgir a la vida jurídica requiere de un acto que le de existencia mediante el reconocimiento o el otorgamiento o del mismo, acto cuya existencia precisamente es el que se cuestiona por cuanto no se conoce, es decir, carece de título y el disfrute del que se goce

durante un largo transcurso de tiempo no sustituye esa carencia de título, es decir que en este caso lo otorga el Estado a través de un acto propio, que contempla requisitos para su reconocimiento e igualmente condiciones a cumplir para la satisfacción de la obligación correlativa." "La ausencia del acto administrativo en el cual se conceda el derecho a gozar de una pensión de jubilación, proviene del liquidado Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia y/o Puertos de Colombia, lo que imposibilita al Grupo Interno de Trabajo poseer un documento que no fue recibido. Ello traslada la obligación de aportar el documento a las partes que pretendan hacerlas valer, en el presente caso al señor CAMILO BORREGO ARIAS." Para respaldar sus consideraciones, la accionada transcribe apartes de una sentencia de tutela de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia según la cual entre la ausencia en los archivos del Ministerio de Trabajo de la resolución por medio de la cual se reconoció una pensión a cierta persona y la decisión de excluirla de la nómina de jubilados existe un nexo de causalidad razonable y la materia no sería susceptible de dirimirse a través de la acción de tutela. En tal providencia la Corte Suprema había señalado que correspondería a la Coordinadora de Pensiones decidir si para la reincoporación del accionante al registro de pensionados resultaba imprescindible aportar copia de la Resolución mediante la cual se le reconoció la pensión, o si esa reincorporación podía hacerse con base en una prueba supletoria.

II. TRAMITE PROCESAL 1. Primera instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, a partir de la información que para el momento del fallo habían suministrado el GIT del Ministerio de Protección Social y FOPEP, mediante Sentencia de septiembre 2 de 2003, decidió:

"CONCEDER la acción de tutela interpuesta por CAMILO BORREGO ARIAS contra MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTION DEL PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA. En consecuencia, se ordena al Coordinador de Prestaciones Económicas para que en el término de 8 días comunique al consorcio FOPEP la autorización del pago de las mesadas pensiónales correspondientes a los meses de mayo, junio, julio, agosto y primas semestrales a que tiene derecho el señor Camilo Borrego Arias." La Sala basó su decisión en la consideración de que si bien es cierto que los derechos laborales reconocidos por la empresa Puertos de Colombia debieron ser objeto de revisiones por parte de las entidades encargadas del pago de los mismos, y que la Ley 797 de 2003, en su artículo 19, consagró la posibilidad de revocar unilateralmente las pensiones reconocidas de manera irregular, no es menos cierto que dicha medida procede, previa verificación del incumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho o la ilegalidad de los documentos que sirvieron de base para el reconocimiento y pago de la pensión o prestación. Pero que la norma no consagra una suspensión mientras se adelanta la investigación, ni faculta para suspender de plano todas las pensiones.

Señala la Sala que en el caso concreto, la accionada no allega constancia de que se esté adelantando una investigación, ni hay exposición de motivos que haga suponer que el reconocimiento de la pensión del demandante fue indebida.

2. Impugnación La accionada impugnó el anterior fallo con base en las consideraciones que se sintetizaron en el aparte relativo a la oposición en esta providencia.

3. Segunda instancia En segunda instancia, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia decidió revocar el fallo impugnado con base en la consideración de que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial "… cual es el de acudir, si lo desea, en demanda ante la jurisdicción competente, en procura del restablecimiento del derecho que, según lo dice, le fue conculcado por Foncolpuertos al suspenderle el pago de la pensión." Considera así mismo la Sala de Casación Laboral que tampoco se ha demostrado un perjuicio irremediable, dado que el actor "… dentro de la posible demanda que instaure puede también pedir, y de tener derecho, obtener el reconocimiento y pago de los eventuales perjuicios causados." III. FUNDAMENTOS JURIDICOS 1. Competencia La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento

en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela 2.1 . Legitimación activa El solicitante es persona natural que actúa, por medio de apoderado, en su propio nombre y como tal está legitimado de acuerdo con la Constitución para interponer la acción de tutela.

2.2 . Legitimación pasiva La acción se dirige contra el Ministerio de Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, autoridad pública que en esa condición está legitimada por pasiva en el presente proceso.

2.3 . Derechos constitucionales violados o amenazados El peticionario solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital y a la presunción de buena fe.

Encuentra la Sala que, además de los derechos enunciados por el actor como eventualmente violados por la actuación de la entidad accionada, a partir de los hechos que se han establecido en el proceso de tutela, resulta evidente que la actuación controvertida afecta también el derecho al debido proceso del actor.

[3] 2.4. Ausencia de medio de defensa judicial alternativo La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia decidió negar por improcedente el amparo solicitado debido a que, en su concepto, el actor contaba con un medio alternativo de defensa judicial y no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

Observa la Corte que la Sala de Casación Laboral llegó a las anteriores conclusiones a partir de un razonamiento en abstracto, tanto sobre la idoneidad de las acciones ordinarias ante la jurisdicción competente para la protección de los derechos que se pretenden violados, como en relación con la ausencia de un perjuicio irremediable.

Ciertamente, desde esa perspectiva cabría señalar que en el presente caso el accionante tenía a su disposición el recurso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, vía a través de la cual podía obtener, si a ello hubiese lugar, el restablecimiento de los derechos que considera le han sido conculcados, circunstancia que dado el carácter subsidiario de la acción de tutela la haría improcedente en este caso.

Sin embargo, de manera reiterada la Corte Constitucional ha precisado que el análisis en torno a la inexistencia de medios alternativos de defensa judicial, como condición para la procedencia de la acción de tutela, debe realizarse en concreto.

En el presente caso, el actor acudió a la acción de tutela porque, mediante una actuación unilateral que considera arbitraria, la Administración decidió suspender el pago de la pensión de jubilación que por más de 20 años había venido recibiendo. Tal determinación, que el actor califica como de contraria a derecho, resultaría lesiva de su derecho al mínimo vital, puesto que se trata de una persona de la tercera edad -tenía 82 años en el momento de interponer la acción de tutela- que tiene en la pensión su única fuente de sustento.

En una consideración puramente formal cabría señalar que contra esa actuación arbitraria de la Administración cabía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Y efectivamente esa sería la vía procesal adecuada si la pretensión se limitase a controvertir la legalidad de la actuación administrativa como presupuesto para obtener el restablecimiento de los derechos que se estiman conculcados, sin perjuicio de que un análisis en concreto de las circunstancias del actor pudiese conducir a la conclusión de que la tutela resultase procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se decide el proceso contencioso administrativo.

Pero, un examen más detenido de la solicitud de amparo muestra que, más allá de la preocupación inmediata del actor por obtener el restablecimiento de su pensión, está también su inconformidad por el proceder arbitrario de la

Administración en virtud del cual habría descargado sobre los hombros del actor la tarea de establecer aquello que la propia Administración tendría que haber acreditado en primer lugar como presupuesto para su determinación de suspender el pago de la pensión.

En ese escenario la vía contencioso administrativa, si bien resultaría apta para obtener la anulación del acto irregular y el restablecimiento de los derechos conculcados, no tendría la virtualidad de evitar la materialización de los efectos lesivos derivados de la violación del debido proceso y que implicarían para el actor la carga de asumir la iniciativa en una actuación jurisdiccional orientada al establecimiento de los hechos en los que fundamenta el derecho a la pensión que le habría sido arbitrariamente suspendido.

No puede desconocerse que en un Estado de Derecho las personas deben asumir las cargas procesales que el ordenamiento ha previsto para la protección de los derechos. Pero, por otra parte, no resulta admisible que la actuación arbitraria de la Administración de lugar al surgimiento de tales cargas en circunstancias que las hagan desproporcionadas.

En el presente caso, los hechos que motivan la solicitud de amparo dan cuenta de una actuación unilateral de la Administración que priva a una persona de la tercera edad de la pensión de la que depende para su sustento diario. Concluir que, en tal hipótesis, la existencia de una vía ordinaria de defensa judicial desplaza al amparo constitucional, sería tanto como tolerar que la Administración en lugar de proceder a la actuación administrativa y/o judicial que sea necesaria para, con respeto de las garantías propias del debido proceso, adoptar la decisión de suspender o terminar el pago de una pensión de jubilación, previa acreditación de las circunstancias que den lugar a ello, decida, de manera unilateral, tomar tales determinaciones y trasladar al afectado la carga de establecer, nuevamente, que sí le corresponde el derecho que la Administración ya le había reconocido pero que ahora controvierte.

Resulta claro para la Sala que, en estas condiciones, el medio ordinario de defensa judicial no resulta idóneo, y que, de encontrarse que procede el amparo, el mismo habrá de concederse como definitivo, entre otras por las siguientes razones: (i) la actuación del GIT del Ministerio de la Protección Social no solo comprometería el derecho al mínimo vital del actor, sino que entrañaría una evidente violación del debido proceso, (ii) el obrar irregular del GIT trasladaría, de manera abusiva, de la Administración al administrado, la carga procesal que implica establecer si el pago de la pensión que se ha venido haciendo al actor es conforme a derecho o no, (iii) tal carga se impondría a un sujeto que se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta, dada su avanzada edad, la dependencia de la pensión para su subsistencia y la considerable cantidad de tiempo transcurrido, con la incidencia que ello tiene en la posibilidad de reconstruir las circunstancias en las que fundamenta su derecho a la pensión.

[4] Habiendo establecido la Sala que, de constatarse la violación de los derechos fundamentales del actor en las condiciones señaladas en su solicitud de amparo, la tutela procedería como mecanismo definitivo de protección, entra a identificar los problemas constitucionales que deben resolverse en orden a determinar si hay lugar a conceder el amparo constitucional.

3. Problemas jurídicos a resolver La solicitud de amparo presentada por el actor plantea la necesidad de analizar las siguientes cuestiones:

3.1. Si la decisión del GIT del Ministerio de la Protección Social de disponer, mediante una mera comunicación interna, la suspensión en el pago de la pensión del accionante, sin que previamente hubiese iniciado una actuación administrativa a la que se hubiese vinculado formalmente al afectado, es violatoria del derecho fundamental al debido proceso.

3.2. Si cabe, de conformidad con el ordenamiento constitucional, suspender el pago de una pensión de jubilación que se ha venido realizando a una persona, a partir de la inexistencia en los archivos de la entidad pública de la hoja de vida del beneficiario y de la incapacidad de éste para aportar, en original o copia auténtica, la resolución por medio de la cual se

le reconoció la pensión, o si tal actuación es violatoria del debido proceso y, de manera consecuencial, del derecho a la seguridad social en conexión con el mínimo vital.

4. Violación del debido proceso De conformidad con la Constitución el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales o administrativas.

En desarrollo de tal previsión superior toda persona tiene derecho a que las actuaciones administrativas que comporten una afectación de su situación particular, y con mayor razón si de ello se deriva un menoscabo de la misma, sean el resultado de un debido proceso. A su vez, presupuestos esenciales del debido proceso son la vinculación al mismo del afectado, de manera que pueda ejercer oportunamente su derecho de defensa, y el fundamento legal de la actuación administrativa.

El examen del expediente muestra que en el presente caso no se cumplió ninguno de los anteriores presupuestos mínimos. En efecto, por un lado, ni durante la actuación previa a la acción de tutela, ni en el trámite de la misma, la entidad accionada cita una disposición legal que le permita suspender de manera unilateral el pago de una pensión cuando no encuentre en sus archivos la hoja de vida del beneficiario, ni se refiere a regulación legal alguna del procedimiento aplicable en ese evento.

Por otro lado, la suspensión del pago de la pensión de jubilación del accionante se originó en una comunicación que el 16 de abril de 2003 el Coordinador de Pensiones del GIT del Ministerio de la Protección Social dirigió al Gerente del Consorcio FOPEP y en la cual le solicita "… le sea impuesto el Código de Control, al pago de la mesada pensional correspondiente al señor CAMILO BORREGO ARIAS con C.C. No. 1.684.204." Como soporte de esa determinación el GIT menciona, exclusivamente, el hecho de que no se encontró la hoja de vida del señor Borrego Arias en los archivos físicos y microfilmados del Ministerio.

No consta en el expediente que se haya iniciado una averiguación formal y menos que dicha averiguación hubiese sido puesta en conocimiento del afectado previamente a la decisión de suspender el pago. En el escrito de impugnación de la decisión de tutela de primera instancia el GIT, al hacer un recuento de las peticiones presentadas por el señor Borrego Arias ante esa entidad se limita a señalar que mediante oficio GIT-CP 0052 del 12 de marzo de 2003 "… se indicó al accionante que no había sido posible ubicar en los archivos físicos o microfilmados la historia laboral, por lo que se hacía necesario que allegara copia del acto administrativo a fin de estudiar la solicitud." (El GIT se refiere a la solicitud de corrección del apellido del beneficiario que en los volantes de pago aparece, equivocadamente como Borrero).

La entidad demandada basó su actuación en la Resolución No. 00219 de febrero 8 de 2000 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y conforme a la cual, entre las funciones de la Coordinación de pensiones del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia se encuentran la de "… depurar la nómina de pensionados, analizando cada una de las pensiones reconocidas y sus soportes", y la de "… analizar y detectar posibles inconsistencias en las nóminas mensuales, formular las correcciones y ajustes pertinentes y remitirlas a la entidad pagadora correspondiente". Sin embargo, tales facultades, contenidas en un reglamento administrativo, no autorizan a la entidad para desconocer el debido proceso, ni para disponer de plano la suspensión en el pago de una pensión. Ni tampoco puede la administración proceder al margen de ese derecho constitucional so pretexto, como lo señala el GIT en su escrito de impugnación, del cumplimiento de los deberes y de las responsabilidades que se derivan del régimen presupuestal previsto en la Ley 38 de 1989 y el Decreto 111 de 1996, porque si bien es cierto que quienes manejan fondos del Estado tienen un deber de especial diligencia y pueden ser, incluso, penalmente responsables por la conducta omisiva que conduzca a un detrimento del patrimonio público, no es menos cierto que para cumplir con tales deberes deben agotar las instancias que exija el debido proceso.

De hecho la Ley 797 de 2003 en su artículo 19, con el propósito de enfrentar el problema derivado de las pensiones o prestaciones económicas reconocidas irregularmente, establece un deber de verificación oficiosa sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho correspondiente, incluidos los documentos que hayan soportado el reconocimiento y pago del mismo. Y dispone, también que en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos, o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, el funcionario competente deberá revocar directamente el correspondiente acto administrativo, con o sin consentimiento del titular del derecho reconocido.

Al pronunciarse sobre la exequibilidad condicionada de dicha norma, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-835 de 2003, recordó que de conformidad con el artículo 28 del CCA toda actuación administrativa iniciada de oficio que afecte a un particular deberá estar precedida de un procedimiento que garantice su derecho de defensa y puntualizó que la revocatoria directa sin el consentimiento del titular prevista en el mencionado artículo solo cabía frente a actuaciones evidentemente fraudulentas.

En particular, en relación con el debido proceso la Corte señaló que: "… en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, 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." En el presente caso, la Administración no revocó el acto de reconocimiento de la pensión, sino que procedió directamente a suspender el pago de la pensión hasta tanto no pudiera establecerse la existencia de dicho acto de reconocimiento. Resulta claro para la Sala que tal determinación estaba igualmente regida por las exigencias del debido proceso y que la actuación unilateral de la Administración resultó violatoria de los derechos del accionante.

Al margen de la discusión acerca de si existe base legal para disponer administrativamente la suspensión del pago de una pensión, lo cierto es que, si en criterio de la Administración, estaba en entredicho el derecho del beneficiario a recibir la pensión, debía, necesariamente, vincularlo a una actuación administrativa en la que, de manera previa a cualquier decisión, se le garantizase su derecho de defensa.

Sin embargo, para proceder a imponer un código de control a la pensión del señor Borrego Arias, el GIT se limitó -a partir de una solicitud del propio afectado orientada a obtener una corrección formal en los registros de la entidad- a constatar que la hoja de vida del interesado no se encontraba en los archivos de la entidad, a solicitar al propio accionado que para atender su solicitud de corrección de apellido en los volantes de pago allegase copia del acto administrativo de reconocimiento de la pensión, y a solicitar al Ministerio del Transporte que informase si dentro de los archivos de dicha entidad reposaba acto administrativo de reconocimiento de pensión al señor Borrego Arias. Sin que obre en el expediente respuesta positiva o negativa del Ministerio del Transporte, el GIT oficio al FOPEP solicitando la imposición del Código de Control a la pensión del señor Borrego Arias.

Con posterioridad, al rechazar la documentación aportada por el afectado para obtener la reanudación en el pago de la pensión, la entidad le solicitó que además de la resolución en original o copia auténtica, si las poseía, allegase "… los demás documentos que estén en su poder y que sirvan para comprobar su vinculación con la desaparecida empresa

Puertos de Colombia, para reconstruir su historia laboral." Así mismo le comunica que "… en la fecha se está oficiando a la Caja Nacional de Previsión Social para que informe si en esa entidad reposa copia de la Resolución No. 078432 de 1979, y en caso positivo enviar copia autenticada para definir su situación." Resulta palmaria la violación del debido proceso derivada de la actuación del GIT, por cuanto la Administración dispuso unilateralmente la suspensión en el pago de la pensión, sin haber agotado las diligencias mínimas que estaban a su alcance para establecer la existencia del derecho, como verificar si en las entidades que estimaba competentes –el Ministerio del Transporte y la Caja Nacional de Previsión- existía una copia de la resolución de reconocimiento de la pensión, y sin solicitar al afectado que, dentro de una actuación específicamente orientada a esclarecer su derecho a la pensión, presentase sus consideraciones o suministrase los soportes necesarios, ni darle, por consiguiente, una oportunidad de defensa.

Considera la Corte ilustrativo poner de presente que, en contraste con la decisión que en este proceso adoptó la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Casación Penal, en un caso que, en lo relevante, era igual al presente, concedió la protección tutelar al solicitante, en relación con la violación del debido proceso, por cuanto consideró que resultaba arbitraria la exclusión por parte del Ministerio del Trabajo de una persona de la nómina de pensionados de la Empresa Puertos de Colombia, sin que previamente se hubiese dictado un acto administrativo que hubiese sido debidamente notificado al afectado para que pudiese ejercer su derecho de defensa.

[5] En dicho fallo, sin embargo, en otro de sus apartes –que es citado por el GIT en su escrito de impugnación-, la Sala de Casación Penal consideró también que, (i) no resulta arbitraria, prima facie, la exclusión de una persona de la nómina de pensionados de una entidad fundada en la ausencia en sus archivos de la resolución por la cual se le reconoció la pensión y, (ii) la decisión en torno a las condiciones y los medios de prueba requeridos para que la persona, si a ello tiene derecho, sea reincorporada a la nómina de pensionados, corresponde a la autoridad administrativa, sin perjuicio del eventual control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa posición de la Corte Suprema de Justicia, hace evidente la necesidad de abordar el segundo de los problemas jurídicos que se han identificado en esta providencia.

Para la protección de los derechos fundamentales del accionante no basta, pues, con constatar la violación del debido proceso atribuible a la decisión de suspender el pago de la pensión sin que previamente se haya adelantado un debido proceso con audiencia del interesado, sino que es necesario, además, determinar cuales son las exigencias mínimas de ese debido proceso, y en particular, qué condiciones resultan imperativas para que en un caso como el propuesto pueda suspenderse el pago de una pensión de jubilación o excluirse al pensionado de la nómina de pensionados.

5. La inexistencia de la hoja de vida de una persona en los archivos de una entidad pública no habilita a la entidad para suspender de plano el pago de la pensión de jubilación que se había venido haciendo a dicha persona, ni traslada al afectado la carga de establecer que sí es titular del derecho a la pensión.

Al explicar la actuación que dio lugar a la presente acción de tutela, la Coordinación de Prestaciones del GIT manifiesta que la decisión de suspender el pago de la pensión al señor Borrego Arias se tomó con fundamento en la ausencia en los archivos de la entidad de la hoja de vida del mencionado señor. Agrega que esa deficiencia es atribuible al liquidado Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia y que el GIT no está en posibilidad de "… poseer un documento que no fue recibido". Ello, en opinión del GIT, "… traslada la obligación de aportar la documentación a las partes que pretendan hacerlas (sic) valer, en el presente caso al señor CAMILO BORREGO ARIAS." Sobre este particular cabe señalar que el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación en la Administración Pública es el resultado de una actuación administrativa en la cual, después de verificar que el interesado cumple los requisitos legales, se expide un acto administrativo que hace el reconocimiento del derecho y ordena el pago de la pensión. Con base en ese acto administrativo, el beneficiario es incorporado a la nómina de pensionados, momento a partir del cual se inicia el pago efectivo de la pensión.

Esa incorporación en la nómina de pensionados genera para el beneficiario una situación particular y concreta que no puede ser desconocida por la Administración sino previo el agotamiento de una actuación administrativa o judicial conforme a las reglas del debido proceso.

Si de manera ininterrumpida, durante un periodo superior a 20 años, la Administración ha venido pagando una pensión, no puede decidir de plano suspender el pago de la misma a partir de la ausencia en sus archivos de la hoja de vida del beneficiario.

Para ese efecto sería necesario que la Administración acreditase que la incorporación del afectado en la nómina de pensionados fue irregular o que la irregularidad se presentó en el reconocimiento de la pensión, eventos en los cuales la decisión estaría subordinada a los requerimientos del debido proceso, bien sea administrativo o judicial.

Si se dan los presupuestos del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en los términos del condicionamiento contenido en la Sentencia C-835 del mismo año, la Administración podría proceder a la revocatoria directa de los actos de los cuales se deriva el pago irregular de la pensión, sin el consentimiento del afectado. Si, por el contrario, la Administración no puede acreditar tales requisitos, esto es, si no puede establecer que el pago se fundamenta en una conducta fraudulenta, pero considera que el mismo es irregular, debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para, a través de una acción de lesividad, obtener la anulación del acto y el restablecimiento del derecho.

Pero lo que no cabe, y resulta contrario al debido proceso, es que sin agotar la referida actuación administrativa o judicial dirigida a resolver de manera definitiva la situación del afectado, se disponga la suspensión del pago de la pensión hasta tanto el beneficiario de la misma acredite la regularidad de su pensión, directamente ante la Administración a o través de un proceso judicial.

Dicha pretensión de la Administración no solo viola el debido proceso y es un arbitrario traslado de la carga de la averiguación administrativa de la Administración al administrado, sino que parte de un desconocimiento del principio de la buena fe.

Ciertamente se han presentado fraudes en materia de pensiones y es deber de las autoridades prevenirlos y evitar que, una vez establecidos, continúe el detrimento para el patrimonio público. Y tampoco puede desconocerse que en una entidad en la que ha habido una alta incidencia de actuaciones fraudulentas, la ausencia de la hoja de vida de un pensionado en los archivos de la entidad puede tenerse como indicativa de un posible ilícito. Pero lo que no resulta admisible es que la entidad asuma de plano que ello es así y decida trasladar al administrado la carga de establecer que tal asunción es falsa.

La injusta privación de su mesada a un pensionado es violatoria de sus derechos fundamentales. Quiere ello decir, a contrario sensu , que la privación de la mesada sólo puede provenir de una justa causa. Y corresponde a la Administración establecer esa justa causa, sin que la sola ausencia de la hoja de vida pueda tenerse como tal. Porque, así como puede asumirse que ello apunta hacia una conducta ilícita, también puede ocurrir que dicha ausencia sea consecuencia del desgreño administrativo, de una actuación negligente o incluso de una conducta maliciosa orientada a perjudicar al afectado.

De esta manera, una vez producida la incorporación de una persona a la nómina de pensionados, la sola ausencia en los archivos de la entidad de la resolución por medio de la cual se reconoció la pensión no es suficiente para desvirtuar la regularidad del pago y la existencia del derecho. Es necesario agotar una actuación orientada a establecerlo así.

En acatamiento del principio de la buena fe, la actividad de la Administración en este caso debía orientarse, no a probar una irregularidad que no se puede tener, a priori , como cierta, sino a reconstruir la historia laboral y el expediente

administrativo con base en el cual el accionante figuraba como beneficiario de una pensión y había tenido tal condición durante los últimos veinte años.

Completada esa averiguación la Administración podría tener argumentos para concluir, o que la pensión ha sido regularmente reconocida y que no existe anomalía en el pago de las mesadas pensionales, o que, por el contrario, existe una irregularidad en la actuación que condujo a la incorporación del accionante en la nómina de pensionados de la Empresa Puertos de Colombia. Si la Administración arriva a esta segunda conclusión debe proceder, o a la revocatoria directa de los actos irregulares, si a ello hay lugar en los términos del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y la Sentencia C-835 de 2003, o a demandar tales actos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Es necesario tener en cuenta que, tal como se puso de presente por la Corte en la Sentencia C-835 de 2003, para que la Administración pueda controvertir el reconocimiento o el pago de una pensión se requiere, de acuerdo con la ley, que existan motivos en razón de los cuales pueda suponer que la prestación económica se reconoció indebidamente. Tales motivos, dijo la Corte, deben ser "… reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables." De manera particular agregó la Corte que los mismos no pueden fundarse "… en la falta de diligencia y cuidado que la función pública exige a todo servidor público y a quienes sin serlo cumplan funciones administrativas…". Dijo además la Corte, que establecida con base en motivos serios la irregularidad del reconocimiento de la pensión, la revocatoria directa del acto administrativo, sin el consentimiento del afectado, solo procede en presencia de una conducta ilícita en dicho reconocimiento.

En el presente caso es claro que la ausencia de la resolución en los archivos del Ministerio no es motivo suficiente para asumir que existe una irregularidad en la pensión del accionante, y menos para suspender el pago de las mesadas, porque tal ausencia puede deberse a razones no imputables al beneficiario y que no afecten la regularidad de su pensión. Por el contrario, en principio, la ausencia de la resolución es imputable a la Administración, presente o pasada, a quien incumbe un deber de diligencia en la custodia de los documentos que deben reposar en sus archivos. Por ello, se repite, la actuación de la Administración debe orientarse, en primera instancia, a reconstruir el expediente administrativo, labor a partir de cuyos resultados podrá establecerse si existen motivos para controvertir el reconocimiento y el pago de la referida prestación.

Corresponde pues a la Administración acreditar que no existe el acto administrativo de reconocimiento de la pensión, tarea en la cual la inexistencia de la resolución en los archivos es solo un principio de prueba.

Si bien, en ausencia del soporte documental, no existe constancia sobre la existencia de la resolución, resulta incontrovertible que el afectado fue incorporado en la nómina de pensionados. Y ello implica que, o la resolución existió y fue el soporte para la incorporación, o la incorporación fue irregular. En cualquiera de los dos casos corresponde a la Administración adelantar la actuación necesaria para, o bien revocar sus propias decisiones, cuando a ello haya lugar en las condiciones de la ley 797 de 2003 tal como fueron fijadas en la Sentencia C-835 de 2003, o acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para demandar los actos irregulares y lesivos del interés público.

Pero resulta lesivo de los derechos fundamentales del accionante que la Administración decida, como condición para reanudar el pago de las mesadas pensionales, trasladarle la carga de iniciar una actuación administrativa o judicial orientada a reconstruir el expediente administrativo. Ello equivale a asumir de plano que el reconocimiento de la pensión fue irregular, sin fundamento suficiente y en actuación que implícitamente supone la mala fe del accionante.

Tal como se ha puesto de presente en esta providencia esa actuación es violatoria de los derechos al debido proceso, y a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital del accionante, y por consiguiente habrá de concederse el amparo solicitado.

Para establecer el alcance de la orden que debe expedirse para hacer efectiva la protección de los anteriores derechos es preciso tener en cuenta que, en acatamiento del fallo de primera instancia, el GIT había dispuesto el levantamiento del Código de Control al que había sido sometida la pensión del accionante, y que el Consorcio FOPEP manifestó al juez de primera instancia que se estaban adelantando las gestiones para hacer efectivo el pago de las mesadas pendientes. Como quiera que el GIT expresó que, no obstante lo anterior, continuaba adelantando la investigación administrativa tendiente a determinar si el señor Borrego Arias reunió o no los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, y que en segunda instancia se revocó el fallo que había concedido el amparo, es posible que para la fecha de esta providencia se haya proferido una nueva decisión que incurra en la violación de los derechos fundamentales que aquí se ha reseñado. Por tal razón la Corte emitirá una orden supeditada a esa eventualidad y con alcance para proteger al accionante contra toda actuación del GIT que resulte lesiva de sus derechos fundamentales en los términos de esta providencia.

IV. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, RESUELVE: PRIMERO. REVOCAR el fallo de octubre 22 de 2003 de l a Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se negó por improcedente la acción de tutela de la referencia, y en su lugar conceder el amparo solicitado por Camilo Borrego Arias.

SEGUNDO. ORDENAR al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social que, si en razón a los hechos que dieron lugar a la solicitud de tutela y en las condiciones allí previstas, la pensión del señor Camilo Borrego Arias ha sido nuevamente sometida a Código de Control, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, se levante dicha medida y se disponga el pago inmediato de las mesadas atrasadas y de las que se causen hacia el futuro.

TERCERO. PREVENIR al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social en el sentido de que sólo puede suspender el pago de la pensión del señor Camilo Borrego Arias cuando, con respeto de las garantías del debido proceso y agotando las instancias administrativas o judiciales que sean del caso, se establezca la irregularidad de la misma, en las condiciones de la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (E) [1] Según se desprende de la información que obra en el expediente, la imposición del Código de Control comporta una orden para que FOPEP suspenda el pago de la correspondiente mesada pensional, hasta nueva disposición del Ministerio.

[2] El monto de la mesada para el momento en el que fue suspendido su pago era de $1.901.404,16 mensuales. [3] De manera reiterada la Corte Constitucional ha señalado que “[e] l fallo de tutela no está limitado a lo pedido por el accionante, sino que, si el juez encuentra que en efecto están amenazados o que han sido o son vulnerados derechos constitucionales fundamentales distintos de aquellos que el peticionario menciona, así debe manifestarlo y ordenar la protección de los mismos, toda vez que, por su propia naturaleza, esta clase de derechos no puede depender, en cuanto concierne a su defensa, a la exactitud de su mención en el escrito petitorio. Por el contrario, es la actuación de oficio el medio que permite, en buen número de ocasiones, tutelar intereses constitucionalmente amparados.” (Sentencia T-493 de 1992) En el mismo sentido ver, entre otras, las Sentencias T-571 de 1992, T-062 de 1995 y T-125 de 2002, así como el Auto 203 de 2002.

[4] Con consideraciones de similar naturaleza, la Corte, en la Sentencia T-790 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, decidió que en el caso entonces objeto de estudio procedía la tutela como mecanismo definitivo, no obstante que el actor contaba con la vía ordinaria laboral para reclamar las prestaciones que se derivaban de su derecho a la seguridad social.

Señaló en esa Sentencia la Corte que entre las razones constitucionales para que la tutela no se otorgase como mecanismo transitorio sino definitivo estaban, (i) el hecho de que la actuación de entidad demandada no sólo constituía una violación del derecho a la seguridad social del actor, sino que también vulneraba su derecho fundamental al debido proceso; (ii) la posición de superioridad en que se encontraba la entidad demandada (una administradora de riesgos profesionales) en relación con el accionante; (iii) el abuso de tal posición, que se evidenciaba en la conducta que dio lugar a la solicitud de amparo; (iv) la circunstancia de que el perjudicado con ese proceder irregular era una persona que, por su condición de disminuida física, se encontraba en circunstancias de debilidad manifiesta y debía ser protegida especialmente por el Estado, y (vi) la imposibilidad de que la entidad accionada dispusiese de manera discrecional sobre las materias objeto de la controversia y la necesidad de que, por el contrario, si consideraba que existía alguna irregularidad, acudiese a los procedimientos administrativos y judiciales necesarios para hacer valer su posición, sin que resultase admisible que "… se mantenga la violación de los derechos fundamentales del actor, imponiéndole la carga de instaurar un proceso ordinario, cuando es claro que la entidad demandada está abusando de su posición dominante en la relación con este usuario." [5] Sentencia de junio 11 de 2002, M.P. Alvaro Orlando Pérez Pinzón, Tutela 11.287, Acta No. 61

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.