

Sentencia T-495/18



Referencia: Expediente T-6.895.040.

Acción de tutela instaurada por Manuel Antonio Vélez Ocampo, actuando a través de su curadora María Rubiela Salazar de Vélez, contra la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones- y la Fiscalía 69 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales el 2 de mayo de 2018 y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 26 de junio de 2018, en primera y segunda instancia respectivamente.

I. ANTECEDENTES

El 12 de abril de 2018 Manuel Antonio Vélez Ocampo, actuando a través de su curadora María Rubiela Salazar de Vélez, presentó acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones y la Fiscalía 69 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y de petición. Como sustento de su solicitud, relacionó los siguientes,

Hechos

1. El accionante indicó que fue calificado el 5 de agosto de 2015 con una pérdida de capacidad laboral del 53,60%, con fecha de estructuración del 16 de mayo de 2015. Asimismo, que el 11 de noviembre del mismo año solicitó el

reconocimiento de pensión de invalidez ante la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones).

2. Preciso que, a través de la Resolución número GNR 73316 del 8 de marzo de 2016, Colpensiones le concedió la prestación económica pretendida por un monto de un salario mínimo legal mensual vigente. La administradora pública de pensiones, no obstante, condicionó su inclusión en nómina a la existencia de una sentencia de interdicción y a la respectiva posesión del correspondiente curador.

3. Puntualizó que el Juzgado Promiscuo de Familia de Salamina (Caldas), mediante providencia del 6 de junio de 2017, decretó su interdicción definitiva por discapacidad mental absoluta. Expuso, al mismo tiempo, que la autoridad judicial designó como curadora principal a su esposa María Rubiela Salazar de Vélez, y a su hija Diana Liliana Vélez Salazar como suplente.

4. Explicó que el 19 de septiembre de 2017 elevó ante Colpensiones un derecho de petición para obtener el pago de la mesada pensional, que acompañó de los documentos requeridos. Informó, igualmente, que como consecuencia de la falta de respuesta por parte de la entidad pública, presentó una acción de tutela en su contra. De igual modo, que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales (Caldas) en sentencia de amparo del 26 de octubre de 2017, ordenó a la administradora de pensiones contestar la solicitud.

5. Expuso que el 31 de octubre de 2017, luego de surtirse la orden constitucional, Colpensiones le informó que, en atención a un requerimiento proferido por el oficial de cumplimiento de su dependencia de control interno, existía una denuncia penal por las inconsistencias advertidas en su historia clínica. En esa medida, que cuando culminara ese proceso judicial se realizaría la inclusión correspondiente.

6. Manifestó que el 6 de marzo de 2018 presentó un nuevo requerimiento encaminado a lograr el pago de su mesada pensional, sin que se accediera a ello. Mencionó, asimismo, que solicitó ante la Fiscalía, que adelanta la indagación, la realización de un interrogatorio a indiciado para la pronta resolución del proceso penal, sin obtener respuesta a su petición.

7. Preciso, también, que el 8 de marzo de 2018 radicó ante la Superintendencia Financiera una queja contra Colpensiones.

8. Con sustento en lo expuesto, el accionante alegó que Colpensiones y la Fiscalía 69 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá vulneraron sus derechos fundamentales. Como respaldo de su afirmación destacó que existe certeza sobre el reconocimiento de su derecho pensional. Además, que es un adulto mayor que, junto con su núcleo familiar, se encuentra en un peligro inminente como consecuencia de su difícil situación

socioeconómica y, finalmente, que los mecanismos judiciales de defensa no resultan efectivos para salvaguardar sus derechos fundamentales.

9. En consecuencia, solicitó que se ordene a Colpensiones dar una respuesta clara, precisa, de fondo y congrua a lo solicitado. Requirió, en igual sentido, ser incluido en la nómina de pensionados y que se le pague el retroactivo prestacional.

Trámite procesal

10. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, mediante auto del 18 de abril del 2018, admitió la acción de tutela. Como resultado, vinculó a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos que originaron la solicitud de amparo constitucional.

11. La Fiscalía 69 adscrita a la Dirección Especializada contra la Corrupción, mediante comunicación del 23 de abril del 2018, explicó que ya no se encuentra delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sino ante los juzgados municipales y promiscuos. Igualmente, que el conocimiento de la indagación llevada a cabo con ocasión del proceso penal relacionado en este asunto la adelanta la Fiscalía 47 adscrita a esa misma seccional.

12. Por ello, el juez constitucional de instancia, a través de auto del 23 de abril del 2018, dispuso oficiar a la entidad judicial relacionada para que se pronunciara sobre el trámite adelantado por ella.

13. En esa medida, la Fiscal 47 adscrita a la Dirección Especializada contra la Corrupción respondió los cuestionamientos realizados. Mencionó que no ha notificado la respuesta de las solicitudes, pues no ha sido posible ubicar al peticionario. Adjuntó, a su vez, copia de la contestación. Allí le informó al solicitante que la realización del interrogatorio a indiciado era una actividad potestativa de esa entidad judicial y que, en esa medida, si se consideraba pertinente, su intervención le sería comunicado.

14. Colpensiones guardó silencio.

Sentencias objeto de revisión

De la decisión de primera instancia

15. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, por medio de sentencia del 2 de mayo del 2018, tuteló los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo. Lo anterior, por cuanto el mecanismo judicial ordinario carece de idoneidad, pues el afectado es un sujeto de especial protección constitucional que está expuesto a la inminencia de un perjuicio irremediable.

16. Asimismo, consideró que el acto administrativo que reconoció la prestación económica se encontraba en firme. Aunado a ello, precisó que la indagación penal y el trámite de investigación preliminar adelantado por la entidad no son motivos suficientes para suspender los efectos del reconocimiento pensional, máxime cuando la revocatoria directa del acto administrativo, con la que podrían concluir esas actuaciones, solamente produce efectos a futuro. En consecuencia, ordenó a Colpensiones incluir en su nómina de pensionados al señor Manuel Antonio Vélez Ocampo.

17. Al mismo tiempo, negó la protección al derecho fundamental de petición, en tanto estimó que todos los requerimientos elevados por la accionante fueron resueltos de manera oportuna.

De la impugnación

18. El 9 de mayo de 2018 Colpensiones impugnó la decisión constitucional de instancia. Expresó que la suspensión de la inclusión en nómina del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo es consecuencia de la investigación preliminar que cursa por las irregularidades advertidas en su expediente pensional. Precisó, además, que la decisión adoptada buscó proteger el patrimonio público. Por último, adujo que en este caso no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues existen otros mecanismos judiciales para requerir lo aquí debatido.

19. En esa medida, solicitó revocar la decisión de instancia al valorar que no vulneró ningún derecho fundamental.

De la decisión de segunda instancia

20. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 26 de junio de 2018, revocó el proveído proferido por el *a quo*. Expresó que la decisión adoptada por la administradora pública de pensiones no se advertía arbitraria o irrazonable. En ese sentido, indicó que la determinación se soportó en lo establecido por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003. Puntualizó que la norma, en aras de proteger el erario y el principio de sostenibilidad financiera, habilita a esas entidades para realizar este tipo de actuaciones cuando se avizore la presencia de conductas contrarias a derecho.

21. Paralelamente, expuso que Colpensiones se encuentra adelantando un proceso de verificación preliminar del trámite administrativo que dio origen al reconocimiento pensional y que es en ese escenario donde el accionante puede ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Pruebas que obran en el expediente

22. En el escrito de tutela se encuentran relacionadas como pruebas las copias de los siguientes documentos:

(i) Certificados de afiliación al sistema de seguridad social del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo recogidos de los sistema ADRES y RUAF el 6 de marzo de 2018¹.

(ii) Dictamen de pérdida de capacidad laboral del 5 de agosto de 2015 con fecha de estructuración del 16 de marzo de 2015².

(iii) Constancia de ejecutoria del dictamen de pérdida de capacidad laboral.³

(iv) Solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez presentada el 11 de noviembre del 2015 ante Colpensiones⁴.

(v) Resolución GNR 73316 del 8 de marzo de 2016, a través de la cual se reconoce la pensión de invalidez⁵.

(vi) Acta de la audiencia en la que se decretó la interdicción de Manuel Antonio Vélez Ocampo, celebrada el 6 de junio de 2017 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Salamina (Caldas), junto con las respectivas constancias de posesión de la curadora principal y suplente⁶.

(vii) Solicitud de inclusión en nómina elevada ante Colpensiones el 19 de septiembre de 2017.⁷

(viii) Fallo de tutela proferido por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales el 26 de octubre de 2017⁸.

(ix) Respuesta emitida por Colpensiones el 31 de octubre de 2017 a la solicitud de inclusión en nómina del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo⁹.

(x) Solicitud de interrogatorio a indiciado presentada el 18 de diciembre de 2017 ante la Fiscalía 69 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá¹⁰.

(xi) Historia clínica del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo¹¹.

¹ Folios 16 a 22 del cuaderno de primera instancia.

² Folios 23 a 26 del cuaderno de primera instancia.

³ Folio 27 del cuaderno de primera instancia.

⁴ Folios 28 y 29 del cuaderno de primera instancia.

⁵ Folios 30 a 32 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folios 33 a 36 del cuaderno de primera instancia.

⁷ Folios 38 y 39 del cuaderno de primera instancia.

⁸ Folios 41 a 45 del cuaderno de primera instancia.

⁹ Folio 46 del cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Folios 48 a 52 del cuaderno de primera instancia.

¹¹ Folios 54 a 91 del cuaderno de primera instancia.

(xii) Solicitud de inclusión en nómina elevada ante Colpensiones el 6 de marzo de 2018¹².

(xiii) Notificación por aviso de la Resolución SUB 15690 del 18 de enero de 2018 proferida por Colpensiones¹³.

(xiv) Oficio del 12 de marzo de 2018 emitido por la Superintendencia Financiera en el que atiende la queja de número 2018031064-002-000 presentada contra Colpensiones, e informa el trámite que debe seguir la misma¹⁴.

(xv) Escrito realizado el 5 de febrero de 2018 sobre la situación socioeconómica del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo y su núcleo familiar¹⁵.

(xvi) Cédula de ciudadanía del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo y de María Rubiela Salazar Vélez¹⁶.

Actuaciones en sede de revisión

23. La Sala de Selección Número Ocho, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alejandro Linares Cantillo, mediante auto del 16 de agosto de 2018, dispuso escoger para revisión el presente asunto. Valoró como criterio objetivo y subjetivo de selección, respectivamente, el desconocimiento del precedente constitucional y la urgencia de proteger un derecho fundamental. A su vez, el asunto fue repartido por sorteo al Despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

24. Posteriormente, el Magistrado sustanciador estimó oportuno obtener más elementos de juicio para proferir una decisión correctamente fundada. Por ello, mediante auto del 20 de septiembre de 2018, le solicitó a Manuel Antonio Vélez Ocampo y a María Rubiela Salazar de Vélez que informaran cuál era su estado de salud y su situación socioeconómica, así como el de su núcleo familiar. Luego, se le preguntó al afectado si adelantó personalmente los trámites de calificación de su pérdida de capacidad laboral y de reconocimiento de su pensión de invalidez, o si necesitó la ayuda de terceros para ello.

25. Asimismo, se le ordenó a Colpensiones que rindiera un informe detallado sobre la investigación administrativa adelantada con ocasión de la suspensión de la inclusión en nómina del señor Vélez Ocampo y, además, que aportara en medio magnético la documentación existente respecto de esa pesquisa.

¹² Folios 93 a 96 del cuaderno de primera instancia.

¹³ Folios 97 a 99 del cuaderno de primera instancia.

¹⁴ Folio 100 del cuaderno de primera instancia.

¹⁵ Folio 101 del cuaderno de primera instancia.

¹⁶ Folios 102 y 103 del cuaderno de primera instancia.

26. De igual modo, se requirió a la administradora de pensiones para que hiciera una relación de los asuntos en los que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley 797 de 2003 y 243 de la Ley 1450 de 2011, suspendió el pago de mesadas pensionales en el año 2017 y en lo corrido del 2018. También, se le exigió que hiciera una relación de los casos en los que, argumentando la necesidad de allegar una sentencia de interdicción y la posesión del curador, suspendió el pago de la respectiva mesada pensional en el año 2017 y en lo transcurrido de 2018.

27. Después, se le pidió a la Superintendencia Financiera que informara el trámite dado la queja presentada por la señora María Rubiela Salazar de Vélez. Paralelamente, se requirió a la Fiscalía 47 adscrita a la Dirección Especializada contra la Corrupción para que indicara cuál era el estado de la investigación penal que se adelanta contra el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo.

28. Finalmente, el Despacho determinó que las pruebas recibidas se pusieran a disposición de las partes por el término de tres días para que, si lo estimaban pertinente, se pronunciaran sobre ellas.

Respuestas y pruebas allegadas en sede de revisión

29. El Fiscal 47 adscrito a la Dirección Especializada contra la Corrupción, a través de oficio presentado ante esta Corporación el 27 de septiembre de 2018, informó que la indagación adelantada contra el aquí afectado por las presuntas irregularidades en su solicitud pensional, fue reasignada a la Fiscalía 17 Delegada ante el Tribunal Superior de Distrito adscrita a la Delegada contra la Criminalidad Organizada. Por tal motivo, luego de puntualizar que no es competente para pronunciarse sobre los cuestionamientos realizados en sede de revisión, informó que remitió la solicitud probatoria a la entidad judicial habilitada para ello.

30. La Superintendencia Financiera, mediante escrito del 28 de septiembre de 2018, precisó que con ocasión de la queja presentada por el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo requirió a Colpensiones para que informara el estado de la solicitud de inclusión en nómina. De ese modo, puntualizó que el 20 de marzo del 2018 la entidad pública de pensiones respondió la petición elevada por el aquí accionante e informó que la misma había sido resuelta el 18 de enero de 2018, sin indicar el sentido de la misma.

31. Igualmente, la Superfinanciera indicó que, como consecuencia de los hechos planteados en la acción de tutela, inició de forma reciente una actuación administrativa contra la entidad pública de pensiones. Como resultado de ello, reveló que le solicitó nuevamente que informara, esta vez directamente al accionante, cuál era el estado actual de la solicitud prestacional.

32. Posteriormente, María Rubiela Salazar de Vélez, mediante escrito del 2 de octubre de 2018, resolvió los interrogantes realizados por el Magistrado

sustanciador¹⁷. Expresó que ella y su esposo abandonaron el municipio de Arazanazu (Caldas), en tanto allá no hay quien los cuide. Por ello, explicó que actualmente residen en la ciudad de Medellín, junto con su hija Diana Liliana Vélez Salazar. Lamentó, seguidamente, que aunque tienen tres hijos más, ninguno de ellos puede colaborarles porque no cuentan con un trabajo estable.

33. En cuanto al estado de salud de los demás miembros de su núcleo familiar, precisó que, aparte de su compañero, tan solo ella padece graves deficiencias de salud. Así, expuso que sufre una enfermedad renal crónica, motivo por el cual estuvo hospitalizada por cerca de dos meses y debe asistir a un proceso de diálisis tres veces por semana.

34. Paralelamente, señaló que, más allá del ingreso que podrían percibir con el pago de la mesada pensional, no reciben ningún otro tipo de beneficio económico y que, adicionalmente, sus gastos mensuales ascienden a cerca dos millones de pesos¹⁸. En este punto, destacó que aunque su pareja fue incluida en nómina en el mes de julio de 2018, no ha podido cobrar las mesadas pensionales, pues las mismas son desembolsadas en la ciudad de Manizales. Asimismo, resaltó que, como la decisión de primera instancia del proceso de tutela fue revocada, no sabe si actualmente le continúan pagando la prestación económica.

35. Posteriormente, anotó que debido a los efectos causados en las finanzas de su hija, esta se ha visto obligada a suscribir una serie de créditos para sufragar los gastos que se han originado en las enfermedades de ambos, pues aquella devenga tan solo un salario mínimo legal mensual vigente. Por ello, expuso que esperan el reconocimiento del retroactivo pensional para saldar todas las deudas pendientes.

36. Por último, en cuanto a la forma en la que obró el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo al realizar el trámite de reconocimiento pensional, informó que no requirió de ayuda de terceros para adelantar ese procedimiento. Asimismo, puntualizó que tan solo cuando buscó ser incluido en la nómina de pensionados se le exigió la sentencia de interdicción.

37. El 10 de octubre de 2018 la Fiscal 17 Delegada ante el Tribunal Superior de Distrito adscrita a la Delegada contra la Criminalidad Organizada resolvió el requerimiento realizado en sede de revisión. Precisó que al interior de la indagación penal que adelanta se está llevando a cabo el proceso de investigación y análisis pertinente. Asimismo, que vista la información que obra en las bases de datos de Colpensiones, el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo

¹⁷ Al escrito lo acompañan como anexos las copias de los siguientes documentos: Historia clínica de María Rubiela Salazar de Vélez, historia clínica reciente de Manuel Antonio Vélez, factura de EPM, certificados de afiliación al sistema de salud de los cuatro hijos de la accionante, historia laboral de Manuel Antonio Vélez, certificado de afiliación al sistema de seguridad social de la accionante y su esposo.

¹⁸ A folio 79 del cuaderno de revisión se encuentra el oficio en el que la señora María Rubiela Salazar de Vélez discrimina sus gastos así: transporte para asistir a las diálisis: \$ 400.000; arriendo en Medellín: \$ 550.000; alimentación: \$ 600.000; medicamentos particulares: \$ 550.000, facturas: \$ 300.000.

se encuentra vinculado como una de las personas que presuntamente accedió irregularmente a su pensión. Luego, mediante comunicación recibida por esta Corporación el 19 de octubre de 2018, esa entidad judicial amplió su intervención. Así, expresó que el proceso penal se originó en las extrañas coincidencias que se encontraron en 67 casos de solicitudes de reconocimiento pensional.

38. Finalmente, el 18 de octubre de 2018¹⁹ Colpensiones resolvió los cuestionamientos realizados en sede de revisión²⁰. En primer término, la entidad precisó que *“verificada la base de nómina de pensionados se evidenció que la prestación pensional por invalidez del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo NO registra suspensiones en la pensión desde su inclusión en nómina dada en julio de 2018 bajo la resolución No 171894 de 27/06/2018”*²¹.

39. Luego, detalló que la investigación especial adelantada contra Manuel Antonio Vélez Ocampo se dio con ocasión de un reporte que relacionaba la existencia de una serie de irregularidades en las solicitudes pensionales presentadas en la ciudad de Pereira (Risaralda). Como resultado, puntualizó que el caso se remitió a la Unidad Especializada de Investigaciones Antifraude Risks Internacional S.A.S., que concluyó que un examen de audiología del 16 de marzo del 2015, era presuntamente falso. Lo anterior, al observar que el 28 de marzo de 2017 la profesional de la salud que lo examinó emitió una certificación donde relacionaba los pacientes que había atendido y que allí no se encontraba el aquí afectado. Además, que el señor Vélez Ocampo adelantó el trámite pensional a través de una abogada que se encontraba vinculada en una noticia criminal radicada ante la Fiscalía General de la Nación el 26 de diciembre de 2016.

40. Con todo, en el informe presentado a Colpensiones por parte de la empresa que investigó las irregularidades se aclaró que *“(...) la valoración médica que hace relación al diagnóstico de audiología no certificado, no guarda relación con el diagnóstico que dio origen a la estructuración de la pérdida de capacidad laboral”*²². Asimismo, la administradora de pensiones expresó que con ocasión de esos hechos decidió radicar la denuncia penal, que actualmente se encuentra en etapa de indagación, y mediante Auto 2397 del 8 de octubre de 2018 iniciar una investigación administrativa especial. En cuanto a esta última, indicó que notificó al accionante el 9 de octubre de este año y, además, que se le otorgó un término de 15 días para pronunciarse sobre la misma.

¹⁹ El Magistrado sustanciador, a través de auto del 9 de octubre de 2018, requirió a la entidad pública, puesto que no allegó la información solicitada en el término otorgado. Igualmente, el 19 de octubre de 2018 esta Corporación recibió un escrito idéntico al recibido el 18 de octubre.

²⁰ Al escrito lo acompañan en medio magnético los siguientes documentos: Informes emitidos por la Unidad Especializada de Investigaciones Antifraude Risks Internacional S.A.S. junto con sus anexos, Auto 2397 del 8 de octubre.

²¹ Folio 176 del cuaderno de revisión.

²² Folio 178 del cuaderno de revisión.

41. Por otra parte, en relación con el tiempo que considera que se tardará en resolver la pesquisa, precisó que desconoce el término en el que la Fiscalía General de la Nación culminará la indagación.

42. Colpensiones también precisó que durante 2017 y en lo corrido de 2018 fueron suspendidas y/o retiradas de nómina 9 pensiones con ocasión de la potestad establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y 243 de la Ley 1450 de 2011. Adicionalmente, indicó que:

“La Gerencia de Prevención de Fraude durante el año 2017 tramitó 2290 investigaciones administrativas especiales, cuyo trámite se discrimina así: se abrieron 2269 durante el año 2017 y 21 de esas 2290 durante el año 2018; se emitieron 17 autos de archivo durante el año 2017 y 1604 durante el año 2018; se emitieron 169 auto de cierre durante el año 2017 y 322 durante el año 2018; continuando en trámite 178 investigaciones.

En lo que va corrido del año 2018 se han abierto 359 investigaciones administrativas especiales, de las cuales se han emitido auto de cierre en 5 casos y 354 continúan en trámite”²³.

43. Por último, esa entidad expresó que en sus bases de datos no se encuentra relacionada la tipología relacionada con el número de casos en los que se requirió sentencia de interdicción y posesión de curador para pagar una pensión. No obstante, explicó que en lo corrido del 2018 se han registrado 79 acciones de tutela con ocasión de esa exigencia.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

2. El señor Manuel Antonio Vélez Ocampo, actuando a través de su curadora María Rubiela Salazar de Vélez, reclamó la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y de petición, vulnerados, en su criterio, por Colpensiones al no incluirlo en su nómina de pensionados.

3. Conforme a lo relacionado en los antecedentes de esta providencia, se observa que la suspensión en el pago de la mesada pensional se origina en la investigación que adelanta Colpensiones contra el accionante, ante unas

²³ Folio 179 del cuaderno de revisión. En igual sentido, Colpensiones informó que 6 pensionados acudieron a la acción de tutela como consecuencia de la suspensión de sus pensiones.

presuntas irregularidades en la historia clínica que dio lugar al reconocimiento de la prestación.

4. La entidad pública, a su vez, respaldó su decisión en la facultad que brindan los artículos 19 de la Ley 797 de 2003 y 243 de la Ley 1450 del 2011, en tanto permiten revocar directamente el acto administrativo que reconoció una pensión, si se advierte que ha sido otorgada con base en hechos constitutivos de alguna conducta punible.

5. La Sala encuentra, asimismo, que Colpensiones le pidió al accionante la presentación de una sentencia de interdicción judicial como condición para realizar el pago de la mesada pensional, pues a partir del dictamen de pérdida de capacidad laboral advirtió que este padecía una discapacidad intelectual que le exigía contar con la *“ayuda de terceros para que decidan por él”*.

6. Bajo tal óptica, en primer lugar, le corresponde a esta Sala analizar si en este asunto se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Si así fuese, se examinará si una administradora de pensiones puede suspender el pago, sin el consentimiento del titular, de una pensión reconocida con base en presuntas actuaciones irregulares. Además, se estudiará si Colpensiones estaba facultada para solicitar una sentencia de interdicción como condición para incluir en nómina a un pensionado por invalidez.

7. En relación con este último aspecto cabe precisar que si bien la demanda no censura directamente la actuación de la administradora de pensiones frente a la exigencia de sentencia de interdicción impuesta al accionante, la Sala abordará el análisis de esa conducta por al menos tres razones. La primera, porque esta Corporación ha puntualizado que el juez de tutela tiene el deber de *“proteger adecuadamente y conforme a los hechos probados en el proceso, aquellos derechos vulnerados, incluso si el accionante no los invocó”*²⁴. En esa dirección, al advertirse una probable infracción de las garantías a la dignidad humana y a la capacidad jurídica del solicitante, la Sala debe entrar a examinar si la misma efectivamente se presentó. La segunda, porque habiéndose configurado una presunta violación constitucional, no puede este Tribunal renunciar a su deber de fijar el alcance de los derechos fundamentales comprometidos en el caso concreto²⁵. Y tercera, porque la Corte cuenta con una razonable discrecionalidad para delimitar el problema jurídico materia de examen.

8. Por el contrario, la Sala se abstendrá de seguir el análisis respecto de las actuaciones de la Fiscalía 69 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito

²⁴ Sentencia T-255 de 2015. En un sentido semejante se puede consultar las sentencias T-104 de 2018, SU-655 y SU-585 de 2017, SU-195 de 2012, T-331 de 2011, SU-484 de 2008, T-610 de 2005, T-794 de 2002, T-886 de 2000, T-450 de 1998, T-310 de 1995. En particular, la sentencia SU-195 de 2012 precisó que *“[e]n cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo”*.

²⁵ T-841 de 2011.

Judicial de Bogotá, puesto que, como se vio, la posible vulneración a los derechos fundamentales del accionante se circunscribe, únicamente, a la inclusión en nómina de pensionados y a la exigencia de una sentencia de interdicción²⁶.

9. Así las cosas, para resolver el problema jurídico planteado este Tribunal abordará su jurisprudencia sobre (i) la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones, (ii) la pensión de invalidez como expresión del derecho fundamental a la seguridad social, (iii) la revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales y (iv) el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. A partir de las anteriores consideraciones, se estudiará (vi) el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones

10. El artículo 86 de la Constitución Política incorporó al ordenamiento jurídico la acción de tutela. Este instrumento le otorga a todas las personas el derecho de reclamar en cualquier tiempo, a través de un procedimiento preferente o sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, “(...) cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”²⁷ y, en ciertos eventos²⁸, por los particulares.

11. La instauración de esa herramienta jurídica, orientada a lograr la efectividad real de las garantías *iusfundamentales*, se transformó en una de las medidas con mayor trascendencia normativa en nuestro marco constitucional. De esa manera, la acción de tutela no solamente se configuró como un mecanismo para la protección de esas facultades superiores, sino también como un derecho constitucional²⁹. Como resultado, esa herramienta está a disposición de todas las personas y no posee más restricciones que las establecidas por la propia Carta Política.

12. En relación con el último aspecto, la norma constitucional establece que la acción de tutela es de carácter subsidiario y residual, por ello “(...) solo

²⁶ En relación con la potestad de delimitación de la materia objeto de debate constitucional, en el Auto 031A de 2002 la Sala Plena sostuvo que “(...) la Corte, al ejercer su función de revisión, no tiene el deber de estudiar en detalle todos los aspectos y puntos planteados por el actor en su solicitud de tutela, pues no constituye una tercera instancia en la resolución de esta clase de controversias. En efecto, si una función básica de la revisión es unificar la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales, y si la Corte tiene la potestad discrecional de seleccionar qué casos merecen revisión para tal efecto, entonces es claro que la Corte goza también de una razonable discrecionalidad para delimitar los temas que en el caso concreto ameritan un examen en sede de revisión”.

²⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 86.

²⁸ Al respecto, en la sentencia T-030 de 2017 se indicó que “(...) la Corte, mediante la interpretación de los artículos 86 Superior y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, ha precisado las siguientes subreglas jurisprudenciales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra particulares: i) cuando está encargado de la prestación de un servicio público; o ii) su actuación afecta gravemente el interés colectivo; o iii) la persona que solicita el amparo constitucional se encuentra en un estado de subordinación o de indefensión.”

²⁹ Auto 320 de 2013.

procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”³⁰.

13. De cualquier modo, el ordenamiento jurídico colombiano contiene una serie de procedimientos ordinarios orientados a garantizar que los principios, derechos y deberes contemplados en la Carta Política tengan incidencia real en la vida de las personas³¹. La búsqueda de la protección material, y no solo formal de esas garantías superiores, da origen al deber de valorar en cada asunto particular la aptitud que tienen esos recursos ordinarios para salvaguardar de forma oportuna los derechos amenazados o conculcados.

14. A partir allí se delimita el principio de subsidiariedad y se decantan los escenarios en los que es procedente acudir al amparo constitucional, esto es, los casos en los que el juez de tutela es formalmente competente para verificar la titularidad del derecho reclamado. Por ello, se ha distinguido que se puede acudir al mecanismo de tutela de forma **principal o transitoria**.

15. Frente al primer escenario, la jurisprudencia ha destacado que ello ocurre ante la inexistencia de esos mecanismos ordinarios de defensa o, en su defecto, debido a su falta de idoneidad y eficacia³². La Corte, en ese caso, ha sido clara en manifestar que “(...) *en abstracto cualquier mecanismo puede considerarse eficaz, dado que la garantía mínima de todo proceso es el respeto y la protección de los derechos constitucionales*”³³. Por ello, en el análisis que en sede de tutela se realice sobre la efectividad que tienen esos conductos regulares para proteger los derechos vulnerados, se deben considerar las condiciones particulares de los accionantes de cada asunto concreto³⁴.

16. En el segundo evento, la oportunidad de recurrir a la acción de tutela de forma transitoria está dada, como lo relaciona la Constitución, por la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. En cuanto a las características que debe poseer esa amenaza de lesión, la jurisprudencia ha mencionado que: “(i) *debe ser inminente; (ii) debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado; (iii) debe tratarse de un perjuicio grave; y (iv) solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables*”³⁵.

³⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 86.

³¹ El artículo 2 de la Constitución Política establece que: “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”.

³² Sobre los conceptos de idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario de defensa judicial, la Corte en la sentencia T-744 de 2015, mencionó: “(...) *la idoneidad hace referencia a la aptitud que debe tener el mecanismo judicial ordinario para producir el efecto protector integral del derecho fundamental presuntamente amenazado o conculcado. Por su parte, la eficacia impone que el mecanismo ordinario esté diseñado de forma que brinde de manera rápida y oportuna una protección a la faceta amenazada o vulnerada del derecho fundamental involucrado*”.

³³ Sentencia T-592 de 2016.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Sentencia T-956 de 2013.

17. Lo anterior, por cuanto los derechos fundamentales representan facultades reales de protección a disposición de todos los individuos. Debido a ello, se insiste que el reconocimiento de un remedio judicial en sede de tutela no puede estar limitado a una verificación ciega y estricta sobre la existencia de mecanismos judiciales ordinarios. Esto por cuanto los fines y parámetros establecidos en la Carta Política son la base de un mandato que obliga a los jueces de la República a tener en cuenta que entre los ciudadanos existen circunstancias que los sitúan en condiciones de desigualdad frente al goce pleno de los derechos fundamentales.

18. Entonces, la heterogeneidad entre los miembros de la sociedad, las condiciones particulares de cada uno de ellos, el estado de vulnerabilidad que pueden poseer y las características de los medios de defensa judicial, son factores que delimitan la procedencia de la acción de tutela. Sobre este tema, la Corte ha puntualizado que en el proceso se deben tener en cuenta, entre otros, criterios como la edad, la condición de sujeto de especial protección constitucional, el estado de salud, las particularidades socioeconómicas del afectado y su núcleo familiar, y el tiempo que ha esperado la resolución del asunto³⁶.

19. Si bien todas las personas son titulares del derecho fundamental a la acción de tutela, la Corte ha precisado que cuando quien pretende la salvaguarda de sus derechos fundamentales es un sujeto de especial protección constitucional, los criterios relacionados se flexibilizan³⁷. De este modo, por ejemplo, las personas en condición de discapacidad son acreedoras de un análisis más amplio sobre la procedencia de la acción de tutela.

20. En ese sentido, en relación con los reclamos relativos al reconocimiento de pensiones de invalidez, “(...) *la Corte ha instado a tener en cuenta un aspecto clave: el papel que cumple esta prestación como mecanismo de compensación económica destinado a satisfacer las necesidades de quienes no pueden acceder a otra fuente de ingresos, tras haber sufrido una pérdida considerable de su capacidad laboral. // Eso implica, de entrada, que esas solicitudes son formuladas por personas en situación de vulnerabilidad, que han visto reducida su capacidad de trabajo debido a sus limitaciones físicas o mentales,*

³⁶ Sentencias T-079 de 2016, T-774 y T-074 de 2015, y T-721 de 2012. En relación con el parámetro de plazo razonable, que dota de efectividad al recurso de defensa judicial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha mencionado: “*El derecho al plazo razonable del proceso es otro de los componentes de la garantía del debido proceso legal en sede judicial que resulta particularmente relevante en materia del resguardo de derechos sociales. La CIDH y la Corte IDH han identificado ciertos criterios con miras a evaluar la razonabilidad del plazo de un proceso. Se trata de: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales; d) la finalidad del procedimiento judicial respectivo; e) la naturaleza de los derechos en juego. (...) Respecto a esta garantía, la CIDH también ha expresado en algunos casos que el plazo de los procesos debe comenzar a contarse desde el inicio de las actuaciones administrativas y no ya desde la llegada del caso a la etapa judicial*” (énfasis añadido). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párrafos 22 y 25. El documento se puede consultar en la dirección electrónica <http://www.cidh.org/pdf%20files/acceso%20a%20la%20justicia%20desc.pdf>

³⁷ Sentencia T-471 de 2017.

y que, en esa medida, son destinatarios de la protección especial que la Carta Política consagra a favor de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta”³⁸.

21. Por otra parte, esta Corporación también ha destacado que la procedencia del amparo constitucional se encuentra condicionada por el principio de inmediatez. Sobre este requisito de procedencia la jurisprudencia ha destacado que de él se deriva la obligación de acudir a la acción de tutela en un término “(...) razonable, oportuno y justo”³⁹.

22. Asimismo, se ha destacado que este parámetro se flexibiliza en dos escenarios, a saber:

“(i) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación es continua y actual. Y (ii) cuando la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, hace desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”⁴⁰”⁴¹.

23. Por ello, al valorar el cumplimiento de este requisito el juez de tutela también está obligado a verificar los motivos que materialmente dieron lugar a la petición de amparo. Con todo, en materia de pensiones se ha establecido que, por regla general, la amenaza o vulneración se considera actual debido al carácter imprescriptible del derecho y a la esencia periódica de las mesadas pensionales. En consecuencia, este resulta un criterio para flexibilizar el requisito, en tanto la vulneración a los derechos fundamentales continúa estando vigente en el tiempo⁴².

La pensión de invalidez como expresión del derecho fundamental a la seguridad social

24. A partir de 1991 Colombia se organizó como un Estado Social de Derecho, fundado “(...) en la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”⁴³. La adopción de esta filosofía política, a su vez, supuso la incorporación al ordenamiento normativo Superior de un “(...) denso catálogo de derechos y

³⁸ Sentencia T-721 de 2012.

³⁹ Sentencia T-900 de 2004.

⁴⁰ Ver, entre otras, las sentencias T-792 de 2007 y T-158 de 2006.

⁴¹ Sentencia T-584 de 2011.

⁴² Al respecto, entre otras, se pueden consultar las sentencias T-307 de 2017, SU 873 de 2014, SU-158 de 2013 y T-721 de 2012.

⁴³ Constitución Política de 1991, artículo 1.

principios sociales y de una arquitectura institucional adecuada para su cumplimiento”⁴⁴.

25. En desarrollo de esas medidas, la Carta Política integró la seguridad social al marco de garantías constitucionales y, de paso, la dotó de una doble naturaleza. Es decir, la contempló como un servicio público de carácter obligatorio, sujeto a la dirección, coordinación y control del Estado, que se guía a por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y; también, la incorporó como un derecho irrenunciable de todos los habitantes del país⁴⁵.

26. Por su parte, el Congreso de la República reglamentó el sistema general de seguridad social través de la Ley 100 de 1993. En materia de pensiones creó una serie de instituciones orientadas a remediar las contingencias que pueden surgir con ocasión de la pérdida o disminución de la capacidad física o psicológica de una persona. En ese escenario surge la pensión de invalidez como una medida que le permite a las personas acceder a una prestación económica periódica para responder a las dificultades que pueden aparecer ante el deterioro de su salud y la disminución de su capacidad laboral⁴⁶.

27. Al respecto, esta Corte ha explicado que la pensión de invalidez “(...) *tiene por finalidad proteger a la persona que ha sufrido una disminución considerable en su capacidad laboral, puesto que, dicha condición física o mental, impacta negativamente su calidad de vida y la eficacia de otros derechos fundamentales. Del mismo modo, busca proteger el mínimo vital de la persona y su núcleo familiar, cuando éste depende de los ingresos económicos del afiliado*”⁴⁷.

28. La jurisprudencia constitucional, igualmente, ha definido el estado de invalidez como la “*situación física o mental que afecta a la persona a tal punto que no puede valerse por sí sola para subsistir y vivir dignamente y le impide desarrollar una actividad laboral remunerada*”⁴⁸. Por ello, en materia pensional la invalidez se encuentra íntimamente ligada con la imposibilidad de desarrollar alguna actividad laboral que permita el disfrute de una vida en condiciones dignas⁴⁹.

29. Como se vio, la seguridad social es en sí misma un derecho constitucional fundamental merecedor de amparo por vía de tutela. Ahora bien, cuando se busca el reconocimiento de una pensión de invalidez, esa garantía adquiere una mayor relevancia. Lo anterior, debido a que a través de ella se asegura que quienes han visto disminuida su capacidad física, sensorial o psíquica puedan

⁴⁴ Sentencia C-272 de 2016.

⁴⁵ Constitución Política de 1991, artículo 48.

⁴⁶ Sentencia T-322 de 2016.

⁴⁷ Sentencia T-032 de 2012.

⁴⁸ Sentencia T-262 de 2012.

⁴⁹ Sentencia T-337 de 2012.

disfrutar de una vida en condiciones dignas mediante la satisfacción de su mínimo vital⁵⁰.

30. Por otra parte, la protección que otorga el sistema de pensiones no se agota en la expedición de un acto administrativo a través del cual se reconoce el derecho. Por el contrario, esta obligación integra el deber de adelantar todas las actuaciones y medidas necesarias para lograr el goce material y efectivo de esta prestación económica. En tal sentido, la Corte ha señalado que “[l]a imposición de trámites administrativos excesivos constituye entonces una traba injustificada e inaceptable para el goce efectivo de ciertos derechos fundamentales como la vida, la seguridad social, el mínimo vital y el derecho al pago oportuno de las prestaciones sociales, carga que no debe recaer ni ser soportada por el interesado⁵¹”⁵².

31. En efecto, el artículo 53 de la Constitución Política reconoce “(...) el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”. Por ello, resulta de tanta trascendencia la efectividad en el pago de esas prestaciones económicas. De igual forma, resulta oportuno ilustrar que la jurisprudencia ha mencionado que “(...) la orden judicial que protege el derecho al pago oportuno de la mesada pensional puede ser de dos formas: la reanudación del pago (hacia el futuro) o la cancelación de las mesadas pensionales dejadas de percibir (hacia el pasado)⁵³”⁵⁴.

La revocatoria de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales

32. El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso “(...) se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Este derecho fundamental implica la existencia de una serie de pautas que contienen y limitan el ejercicio del poder estatal y, a su vez, salvaguardan los derechos de los individuos involucrados en cualquier tipo de trámite ante el Estado.

33. Esta garantía, entonces, se convierte en una clara expresión del principio de legalidad, por cuanto constituye una restricción al ejercicio absoluto del poder público. En esa medida, las actuaciones que adelanten las entidades ejecutivas y jurisdiccionales deben siempre estar apegadas al conjunto de condicionamientos que establece la ley⁵⁵. Al respecto, esta Corporación ha dicho que el debido proceso busca “(...) la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las

⁵⁰ Sentencia T-336 de 2015.

⁵¹ Sentencias T-698 de 2014, T-801 de 2006 y T-577 de 1999, entre otras.

⁵² T-524 de 2015.

⁵³ Sentencias T-014 de 1999, T-788 de 1998 y T-299 de 1997.

⁵⁴ Sentencia T-281 de 2011.

⁵⁵ Sentencia C-980 de 2010.

personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P) ”⁵⁶.

34. Asimismo, esta garantía cuenta con una faceta subjetiva, pues de ella se derivan las facultades ciudadanas de defensa, contradicción y controversia de los medios de prueba que se alleguen a un proceso y, además, se encuentra en íntima relación con los principios de “(...) igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y legalidad (...)”⁵⁷.

35. Ahora bien, en atención a los hechos que preceden este amparo constitucional, se hace necesario realizar un análisis de los parámetros normativos y jurisprudenciales que reglan la revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales.

36. De esta forma, se destaca que en el ordenamiento jurídico colombiano, como regla general, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce un derecho de contenido particular resulta improcedente. Así lo sostenía la Corte Constitucional al estudiar este tipo de procedimientos, incluso, cuando aún se encontraba vigente el anterior Código Contencioso Administrativo⁵⁸. Verbigracia, en la sentencia T-347 de 1994 este Tribunal expresó que:

“Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto "cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente”.

37. En igual sentido, la imposibilidad de las entidades públicas para revocar directamente sus actos administrativos se sustenta en “(...) los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos que avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto

⁵⁶ Sentencia C-641 de 2002.

⁵⁷ Sentencia T-687 de 2016.

⁵⁸ Decreto 1 de 1984.

*administrativo*⁵⁹ y fortalecen la relación entre la Administración y los particulares⁶⁰”⁶¹.

38. Como consecuencia de lo expuesto, adquiere especial relevancia el consentimiento del titular del derecho, en tanto “[l]a decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”⁶².

39. Sin perjuicio de lo anterior, en el año 2003 se expidió la Ley 797 de 2003, que contempló una excepción a esa regla. En tal sentido, el artículo 19 de esa legislación dispuso que:

“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”.

40. La Corte, por su parte, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta disposición en la sentencia C-835 de 2003⁶³. Allí, declaró la exequibilidad condicionada de la norma, de manera que precisó cuál era la interpretación del precepto que se encontraba conforme a la Carta Política.

41. Así pues, explicó que frente a la primera regla de derecho que establece el artículo, esto es, la obligación de las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las pensiones de revisar de forma oficiosa las prestaciones reconocidas, no existían mayores reparos. No obstante, aclaró que, aunque esta revisión automática encuentra arraigo en la Constitución, no puede abusarse de tal facultad y por ello revisar de forma reiterada un mismo asunto. Debido a eso, estableció que luego de que una entidad ha adoptado una determinación sobre un caso particular, este no puede ser objetado nuevamente.

⁵⁹ Sentencias T-355 de 1995 y T-347 de 1994.

⁶⁰ Sentencia T-435 de 1998.

⁶¹ Sentencia SU-050 de 2017.

⁶² Sentencia T-246 de 1996.

⁶³ En las sentencias C-282 de 2004, C-1094 de 2003 y C-836 de 2003, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la providencia mencionada.

42. Asimismo, explicó que los motivos que dan lugar a adelantar la verificación de la legalidad de las prestaciones deben ser “(...) reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables”⁶⁴. Con ello, expuso la providencia, se descarta la imposibilidad de acudir a esa disposición ante:

“(...) unos motivos originados en los planos de la subjetividad irracional, en la intuición, en el desconocimiento de los requisitos mínimos para interpretar y aplicar el derecho; en la falta de diligencia y cuidado que la función pública exige a todo servidor público y a quienes sin serlo cumplan funciones administrativas, se destaca, unos tales motivos, carecen de toda vocación para promover la verificación oficiosa que estipula la norma demandada. De suerte que los motivos que dan lugar a la verificación oficiosa no pueden contraerse al capricho, a la animadversión o a la simple arbitrariedad del funcionario competente, dada la desviación de poder que tales móviles pueden encarnar en detrimento de la efectividad de los derechos legítimamente adquiridos y de la confianza legítima que a los respectivos funcionarios les corresponde honrar”⁶⁵.

43. Seguidamente, relacionó las circunstancias y móviles aceptables constitucionalmente para que las autoridades puedan revocar directamente, y sin el consentimiento del titular del derecho, el acto administrativo que reconoció una pensión. En esa medida, detalló que estos no pueden obedecer a situaciones de incuria administrativa o motivos sin trascendencia efectiva.

44. Asimismo, enfatizó que, por el contrario, cuando se advierta que el reconocimiento prestacional se originó en una conducta constitutiva de algún delito, sí pueden las entidades proceder con la revocatoria del mismo. Esto por cuanto en ese escenario se observa una clara ilegalidad, que ocasiona que el principio de buena fe se instituya a favor de la administración.

45. Con todo, la sentencia C-835 de 2003 apuntó que esta potestad no se puede entender de forma aislada y absoluta, sino siempre dentro del marco que fija el respeto al debido proceso⁶⁶. Por ello, esas irregularidades:

“(...) debe[n] probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por

⁶⁴ Sentencia C-835 de 2003.

⁶⁵ Ibídem.

⁶⁶ Sobre los parámetros particulares que comporta el debido proceso en esa materia, la sentencia explicó que: “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.”

supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver”.

46. En el mismo sentido, el fallo subrayó que *“(…) 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”.*

47. En suma, los parámetros que en sede de constitucionalidad fijó esta Corporación, respecto del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, comprenden la exigencia para las entidades públicas de adelantar el respectivo trámite interno con estricto apego a las garantías constitucionales de los administrados.

48. Igualmente, este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación de esta norma en sede de revisión⁶⁷.

49. La primera providencia de tutela en la que la Corte Constitucional analizó la revocatoria directa de un acto administrativo que reconocía una prestación periódica, a la luz de la Ley 797 del 2003, fue la sentencia T-214 de 2004. En ese asunto, se estudió el caso de dos personas que recibían una pensión a cargo de Puertos de Colombia y a las que, luego de un proceso de depuración de nómina ordenado por el Ministerio del Trabajo, se les suspendió el pago de la mesada. Ello debido a que no se encontraron las resoluciones que ordenaban el reconocimiento de esas prestaciones.

50. Allí, esta Corporación reiteró que, por regla general, en nuestro ordenamiento jurídico la revocatoria directa de los actos administrativos es improcedente y que tan solo es viable de forma excepcional. Así, precisó que uno de esos escenarios se configura cuando se advierte que el derecho nació como fruto de una maniobra evidentemente fraudulenta e ilegal. Seguidamente, recordó que, aún en esos casos, la administración debe adelantar una investigación que respete los parámetros propios del debido proceso, pues:

“(…) la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y [...] la revocatoria directa no puede

⁶⁷ Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-479 y T-058 de 2017, T-687 de 2016, SU-240 de 2015, T-599 de 2014, T-954 y T-776 de 2008, T-599 y T-347 de 2007, T-567 de 2005 y, T-830 y T-344 de 2004, entre otras. Asimismo, frente a la revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen una pensión se pueden estudiar las sentencias T-295 de 1999, T-315 y T-134 de 1996, T-355 de 1995 y T-456 de 1994, entre otras.

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 ”⁶⁸.

51. De esta forma, la Corte amparó transitoriamente los derechos fundamentales de los accionantes hasta que culminara la investigación administrativa adelantada. De paso, en la providencia se expresó que: “[l]a 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 ”⁶⁹.

52. En el año 2010 la Corte reiteró la posición asumida respecto de la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular que reconocen una pensión. Así, en las sentencias T-066, T-140 y T-344 de ese año en las que se estudió la suspensión que, sin previo aviso y sin adelantar el procedimiento administrativo oportuno, se dio en el pago de las mesadas pensionales que se encontraban a cargo de Puertos de Colombia.

53. El precedente allí establecido fue claro en recalcar que todo trámite que adelante el Estado con la finalidad de lograr la anulación de su propio acto, sin el consentimiento del ciudadano, debe estar precedido por la culminación de una indagación que respete las garantías propias del debido proceso. De esa forma, puntualizó que:

“(...) se debe comunicar al beneficiario de la prestación que se inició una actuación administrativa con el objeto de revisar su legalidad, específicamente sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para consolidar el derecho o sobre la veracidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos. Si la autoridad observa que existen terceros que, posiblemente, tengan interés en la decisión a adoptar, debe citarlos a efecto de que defiendan sus derechos. En el trámite de la actuación deberá garantizarse a los interesados la oportunidad de solicitar, allegar y controvertir pruebas, e informaciones de oficio o a petición de parte. La decisión con la que finalice la actuación, deberá sustentarse en las pruebas que obren en el expediente, y motivarse, resolviendo cada una de las cuestiones planteadas en aquel. A su vez, el acto que ponga [fin] al procedimiento administrativo deberá darse a conocer a los interesados, indicando los recursos que proceden contra el mismo, conforme con lo que la ley disponga.

No puede perderse de vista que, en aplicación del principio de buena fe y con el propósito de salvaguardar los derechos de los pensionados,

⁶⁸ Sentencia T-214 del 2004.

⁶⁹ *Ibíd.*

mientras que se adelanta el trámite señalado no es posible suspender el pago de la mesada”⁷⁰.

54. Igualmente, se insistió 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*”⁷¹.

55. En armonía con los argumentos expuestos, la Corte amparó los derechos fundamentales de los ciudadanos y ordenó reactivar el pago de las mesadas pensionales debidas. Lo anterior, sin perjuicio de advertir la posibilidad para la autoridad pagadora de las pensiones de iniciar el trámite de investigación correspondiente, cuando aquel fuese procedente⁷².

56. Entonces, hasta ese momento la Corte estableció una serie de pautas y premisas en relación con lo preceptuado por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, a saber: las entidades administradoras de pensiones solo están facultadas para revocar directamente un acto administrativo que reconoce un derecho pensional cuando, a través de un trámite administrativo respetuoso del debido proceso, se logre determinar que el beneficio prestacional surgió como resultado de una actuación que configura una conducta punible. En tal sentido, el procedimiento especial debe respetar los derechos de contradicción y defensa del pensionado, con lo cual no se puede revocar ni suspender el goce de la prestación económica sin haber culminado esa investigación.

57. Ahora bien, en el año 2011 el Congreso de la República expidió la Ley 1437 de 2011, por el cual se adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La nueva normatividad no varió radicalmente los parámetros existentes frente al asunto que se estudia. En este sentido, en su artículo 93 contempló la obligación para cualquier entidad pública de revocar, de oficio o a petición de parte, los actos administrativos generales y abstractos que *(i)* sean manifiestamente contrarios a la Constitución y a la ley, *(ii)* desconozcan o atenten contra el interés público, y *(iii)* causen un agravio injustificado a una persona⁷³.

58. Posteriormente, el artículo 97 de la norma estructuró el criterio que determina el ejercicio de esta facultad cuando se está ante un acto de carácter particular y concreto, esto es, que solo puede acudir a la revocatoria directa si se cuenta con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular. Al mismo tiempo, señaló que si este no autoriza la revocatoria, la autoridad pública

⁷⁰ Sentencia T-344 de 2010.

⁷¹ Sentencia T-140 de 2010.

⁷² En concreto, esta orden se dio en el ordinal segundo del resuelve de la sentencia T-140 de 2010.

⁷³ De forma completa, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 señala lo siguiente: “*Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: || 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. || 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. || 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona*”.

deberá proceder a demandar su propia decisión ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁷⁴.

59. Luego de la expedición de la Ley 1437, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de esta legislación frente a la revocatoria directa de decisiones de contenido pensional. Así, en la sentencia T-455 de 2013 la Corte estudió la acción de tutela que presentó una persona contra la decisión a través de la cual el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia revocó un acto administrativo que reconocía una pensión especial de jubilación. Ello debido a que la entidad consideró que se había obtenido de forma irregular.

60. La providencia recordó que la posibilidad de dejar sin efecto el reconocimiento de un derecho pensional está condicionada por el agotamiento de un procedimiento administrativo en el que se garantice el debido proceso.

61. En igual sentido, siguiendo la sentencia C-835 de 2003, expresó que “(...) *la conducta irregular, tipificada como delito, de quien ha obtenido irregularmente una pensión o prestación económica es el elemento que, una vez demostrado por la administración, pone las cosas a su favor y mengua las garantías que rodean el acto administrativo indebidamente dictado, así como la situación del particular que reporta beneficio de su actuación irregular y, por lo tanto, frente a la evidencia de la ilegalidad, su consentimiento en la revocatoria del acto no resulta indispensable y la administración puede revocarlo directamente*”⁷⁵.

62. En esa medida, la sentencia en su resolución amparó los derechos fundamentales de los accionantes al estimar que en esos asuntos no se acreditó la comisión de una conducta punible y que, en consecuencia, la administración no estaba facultada para proceder con la revocatoria.

63. Igualmente, en la sentencia T-058 de 2017 la Corte estudió la revocatoria directa que adelantó Colpensiones frente a un acto administrativo que reconoció una pensión de vejez, pues, según la entidad, la historia laboral que la originó guardaba graves inconsistencias. En ese asunto, este Tribunal recordó que tan solo cuando se encuentre finalizado el procedimiento administrativo investigativo, podrá la entidad revocar directamente su propio acto. Asimismo, que en la pesquisa debió haber quedado demostrado que se

⁷⁴ El contenido normativo del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 es el siguiente: “*Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. || Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. || Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. || PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa*”.

⁷⁵ Sentencia T-455 de 2013.

cometió una conducta que se enmarca en un tipo penal con la finalidad de obtener el derecho pensional.

64. Luego, al resolver al asunto concreto, esta Corporación expresó que, aunque existían múltiples dudas sobre las cotizaciones realizadas, se debía conceder el amparo de forma transitoria hasta que la jurisdicción ordinaria resolviera definitivamente sobre la legalidad de los aportes. Lo anterior, puesto que de no otorgarse el remedio judicial se podrían vulnerar los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso.

65. Finalmente, en la sentencia T-199 de 2018 se analizó un caso en que el Fondo de Pasivo Pensional de la Empresa Puertos de Colombia dejó sin efecto la resolución que había indexado la primera mesada pensional de la accionante, en tanto en el curso de un proceso penal se emitió una resolución de acusación contra quien expidió esa decisión⁷⁶. Allí, la Corte refirió que la suspensión y revocatoria de esas determinaciones solamente puede darse dentro del marco establecido por la sentencia C-835 de 2003, esto es, luego de haber seguido un procedimiento en el que se respeten las garantías propias del debido proceso.

66. Como consecuencia de ello, dejó sin efecto la decisión que revocó la indexación y amparó los derechos fundamentales vulnerados. Con todo, advirtió que lo anterior no obsta para que la entidad accionada adelante el respectivo trámite investigativo.

67. En conclusión, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la potestad consagrada en los artículos 19 de la Ley 797 de 2003 y 243 de la Ley 1450 del 2011 no es absoluta. En consecuencia, las instituciones de seguridad social solo pueden revocar directamente un acto administrativo contentivo de un derecho pensional o suspender el pago de las correspondientes mesadas, cuando: (i) han determinado razonablemente que la conducta irregular desplegada por el pensionado en el trámite de reconocimiento prestacional podría configurar una conducta punible y; (ii) han finalizado, por ese motivo, un procedimiento administrativo especial con respeto de las garantías constitucionales derivadas del debido proceso.

Derecho a la capacidad jurídica de una persona en condición de discapacidad

68. La Constitución Política contiene una serie de mandatos orientados a permitir la vida en condiciones dignas de las personas residentes en Colombia. Al respecto, el artículo 13 de la Carta Política orienta el principio de igualdad y, además, el deber según el cual el Estado “(...) *protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*”⁷⁷. Asimismo, el artículo 47

⁷⁶ Las conclusiones de la providencia se dan en el marco de la Ley 600 de 2000.

⁷⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 13.

contempla la obligación del Estado colombiano de adoptar medidas de previsión, rehabilitación e integración para las personas que poseen algún tipo de capacidad diversa⁷⁸.

69. La visión sobre la forma en que las personas en condición de discapacidad pueden disponer de sus derechos no ha sido pacífica. En tal sentido, se puede destacar la existencia de tres teorías sobre la materia.

70. La primera de ellas, denominada de prescindencia, estimaba que las personas en condición de discapacidad no aportaban nada a la sociedad y, por ello, se debían dejar a un lado⁷⁹. Por otra parte, el modelo médico o rehabilitador que entendía que las limitaciones de estas personas respondían a problemas físicos y, por ello, lo mejor era adelantar medidas para *normalizar* a los individuos con discapacidad⁸⁰.

71. Por último, encontramos el modelo social de la discapacidad que se cimienta sobre dos presupuestos, a saber:

“En primer lugar, se alega que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas ni científicas, sino sociales o al menos, preponderantemente sociales. Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social. En cuanto al segundo presupuesto —que se refiere a la utilidad para la comunidad— se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, o que, al menos, la contribución será en la misma medida que el resto de personas —sin discapacidad—. De este modo, partiendo de la premisa de que toda vida humana es igualmente digna, desde el modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia”⁸¹.

72. En relación con este último modelo se destaca su incorporación en el plano del derecho internacional de los derechos humanos a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD)⁸². Este instrumento, a su vez, fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1346 de 2009 y, en tal medida, hace parte del Bloque de

⁷⁸ En concreto, el artículo 47 de la Constitución señala que: “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. En igual sentido, en el artículo 68 de la Norma se establece que “La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

⁷⁹ PALACIOS, Agustina, El modelo social de discapacidad, orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CINCA, 2008, p. 25 a 90.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*, p. 103 y 104.

⁸² Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006.

Constitucionalidad. Ello le confiere poder normativo en el contexto nacional y, por contera, sus parámetros constituyen la guía para interpretar el contenido material de la Constitución⁸³.

73. La relevancia del texto internacional consistió en haber “(...) *aludido a la discapacidad como un concepto en evolución, asociado a las barreras sociales que impiden a las personas funcional, física, mental, intelectual o sensorialmente diversas participar plena y efectivamente en la sociedad, [igualmente] significó que, al menos en el ámbito formal, se replantearan las posturas que abordaban el debate sobre la discapacidad con la convicción de que solo puede ser comprendida sobre la base de un diagnóstico médico*”⁸⁴.

74. Ciertamente, la Convención abandonó las tesis rehabilitadoras y médicas, entonces vigentes en el plano internacional, y, en su lugar, acogió una visión que buscó promover medidas de apoyo para las personas en situación de discapacidad, pues comprendió que su dignidad como seres humanos no estaba atada a parámetros de funcionamiento físico o mental. De hecho, el instrumento partió de una noción según la cual la discapacidad “(...) *resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*”⁸⁵.

75. De entre los varios escenarios que abarcó la norma, se destaca el desarrollo brindado frente a la capacidad jurídica de las personas en condición de discapacidad. Al respecto, en el seno de los debates que dieron origen a la Convención se libró una discusión respecto de la forma en la que se debía abordar la **capacidad jurídica** de las personas con funcionalidad diversa⁸⁶.

76. De ahí que, la adopción del modelo social se haya dado gracias al apoyo del presidente del Comité Especial y de las organizaciones no gubernamentales. Lo anterior, por cuanto, por ejemplo, en criterio de estas últimas “(...) *el modelo de asistencia garantizaba la autonomía de las personas en situación de discapacidad y aseguraba que fueran tratadas en iguales condiciones al resto de la población, pues implicaba que se apoyaran y que se defendieran sus puntos de vista, que se fomentara su participación y que se les permitiera asumir responsabilidades. El modelo de sustitución en la toma de decisiones, en contraste, abría la puerta a los abusos, teniendo en cuenta que el sistema de guardas y tutelas supone, por lo general, que la persona pierda su derecho a decidir sobre múltiples cuestiones acerca de las cuales los demás deciden a diario. El modelo podría conducir, entonces, a que los deseos de las personas en situación de discapacidad se vieran tergiversados y a que su voz fuera censurada*”⁸⁷.

⁸³ Sentencia C-042 de 2017.

⁸⁴ Sentencia T-573 de 2016.

⁸⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Preámbulo.

⁸⁶ Sentencia T-573 de 2016.

⁸⁷ *Ibíd.*

77. Por ello, la Convención decidió proscribir los modelos de sustitución, a través de los cuales se suplanta la autonomía personal de quienes están en situación de discapacidad. En su lugar, finalmente se determinó establecer:

“1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”⁸⁸.

78. De ahí se deriva, entonces, que los modelos normativos que permiten sustituir o remplazar la voluntad de individuo contrarían la autonomía y la dignidad de la persona. Por ello, las medidas que se adopten en el plano nacional para responder a los requerimientos de la población en condición de discapacidad deben ofrecer un sistema de ajustes y apoyos, que contribuya a su efectiva participación.

79. La CDPD también creó un conjunto de responsabilidades para los Estados parte de la Convención. Así pues, el artículo 4 del instrumento establece una serie de obligaciones positivas y negativas orientadas a crear un escenario de vida propicio para las personas en situación de discapacidad. Entre ellas se resalta, por ejemplo, el deber de *“[a]doptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención”⁸⁹.*

80. Posteriormente, el Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad refirió que las obligaciones contenidas en la CDPC no habían sido comprendidas cabalmente por los Estados parte. Por ello, en su Observación General Número 1 explicó que los países debían adelantar todas las acciones necesarias para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica. Asimismo, precisó que las partes de la Convención debían eliminar las leyes que sustituyen las decisiones de las personas en condición de discapacidad, para que, en su lugar, se adopte un sistema de apoyos a las personas que poseen algún modo de funcionalidad física diversa⁹⁰.

81. Ahora bien, en el marco del derecho comparado se puede destacar, entre otros ejemplos⁹¹, el paso que dio recientemente el Estado peruano en este

⁸⁸ Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 12.

⁸⁹ *Ibidem*, artículo 4.

⁹⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, Observación General Número 1. El documento se puede consultar en la dirección electrónica <http://inclusion-international.org/wp-content/uploads/2016/06/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-1-2014-Igualdad-ante-la-ley-LF.pdf>

⁹¹ Sobre este aspecto también se puede consultar la legislación de Canadá (Estado de Columbia Británica), Suecia y Hungría.

aspecto. Ese país, a través del Decreto Legislativo número 1384 de 2018, reconoció la capacidad jurídica plena de las personas en condición de discapacidad. Por ello, el artículo 3 de la norma estableció que “[l]as personas con discapacidad tienen capacidad de ejercicio en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida”⁹².

82. Asimismo, contempló que “[t]oda persona mayor de dieciocho años tiene plena capacidad de ejercicio. Esto incluye a todas las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás y en todos los aspectos de la vida, independientemente de si usan o requieren de ajustes razonables o apoyos para la manifestación de su voluntad”⁹³.

83. En igual sentido, el Decreto consagró la posibilidad para todo individuo de acudir a ajustes razonables para lograr el pleno desarrollo de su capacidad jurídica⁹⁴. En consecuencia, el ejemplo del Perú resulta provechoso para considerar las medidas que, a la luz de la CDPD, se deben adoptar respecto de las personas en condición de discapacidad.

84. En igual sentido, debe destacarse el avance fijado por una instancia judicial de ese país. Véase que el Segundo Juzgado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en una providencia anterior al cambio legislativo ocurrido en el país, adoptó una posición con particular relevancia para este asunto. La autoridad judicial, al conocer el amparo constitucional presentado por un individuo que había sido declarado interdicto en un proceso judicial, relacionó que “(...) la discapacidad es una situación originada socialmente y que el modelo debe implementar un sistema de apoyo para la persona con discapacidad, partiendo de una visión (determinación) de la mínima restricción de los derechos de estas personas”⁹⁵.

85. Asimismo, expresó que “(...) una Sentencia de Interdicción es violatoria de los derechos fundamentales de la persona, cuando no se aplican las normas relativas a los derechos fundamentales de la persona con discapacidad mental, cuando de forma indirecta se preserva este modelo de sustitución de la persona, con la anulación de su voluntad, sus derechos y su autodeterminación”⁹⁶.

86. A partir de ahí, la providencia concluyó que en el marco de los procesos judiciales que se adelanten con ocasión de la protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad se debe buscar superar los modelos médicos y de prescindencia que persisten frente a ellos y, además,

⁹² República del Perú, Decreto Legislativo 1384 del 2018. La norma completa se puede consultar en la dirección electrónica <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-reconoce-y-regula-la-capacidad-jurid-decreto-legislativo-n-1384-1687393-2/>

⁹³ *Ibíd.*, artículo 42.

⁹⁴ *Ibíd.*, artículo 45.

⁹⁵ República del Perú, Segundo Juzgado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente 25158-2013-0-1801-JR-CI-02, sentencia del 26 de agosto de 2014.

⁹⁶ *Ibíd.*

adoptar todas las medidas necesarias para reivindicar sus derechos. Por ello, la autoridad judicial declaró la nulidad de las sentencias de interdicción.

87. Por otra parte, en el plano nacional la jurisprudencia constitucional acogió los criterios de la CDPD sobre la capacidad jurídica. En particular se resaltan los parámetros que fijó la sentencia T-573 de 2016 sobre ella. Allí, este Tribunal recordó que ese instrumento resulta vinculante para el Estado colombiano y que, de acuerdo con la sentencia C-293 de 2010, se encuentra conforme con la Carta Política.

88. En el mismo sentido, reiteró que la adopción del instrumento implica la sujeción del aparato institucional a los parámetros propios del modelo social de la discapacidad. Con lo cual, insiste la Corte, se deben superar las visiones tradicionales de esta condición para en su lugar comprender que la discapacidad está vinculada con las barreras que existen socialmente y que impiden que estas personas interactúen en los mismos términos que lo hacen los demás.

89. Asimismo, destacó que de los principios contemplados en la Convención se deriva la obligación de “(...) *respeto de su dignidad inherente, de su autonomía individual y de su independencia*”⁹⁷. Paralelamente, la providencia mencionó que la importancia de la Convención no radica en crear una serie de garantías *especiales* para las personas en condición de discapacidad, sino en originar la formación de un marco normativo que obliga a los Estados a establecer escenarios óptimos para el goce efectivo de “*los derechos civiles, culturales, económicos y sociales predicables de todos los seres humanos*”. Esa medida resultó un avance significativo en la materia, pues “[e]l goce de estos derechos resulta esencial para que las personas con discapacidad puedan desarrollar y ejercer muchos de los otros derechos incluidos en la CDPD, tales como vivir en comunidad y adoptar todos los actos jurídicos necesarios para hacerlo, tener acceso al mercado laboral y de otros tipos, tomar decisiones sobre la atención a la salud, controlar sus propios asuntos económicos, etcétera”⁹⁸.

90. En el año 2016 el Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad realizó una serie de observaciones al informe suministrado por Colombia en cuanto al cumplimiento de la CDPD. Allí, adelantó un análisis integral de los avances y de los puntos pendientes en el país. De ese modo, por ejemplo, resaltó la promulgación de las Leyes 1448 de

⁹⁷ Sentencia T-573 de 2016.

⁹⁸ BARIFFI, Francisco y PALACIOS, Agustina, *Capacidad jurídica, discapacidad y derechos humanos: una revisión desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Editora Ar S.A., 2012, p. 55 y 56.

2011⁹⁹, 1618 de 2013¹⁰⁰ y 1752 de 2015¹⁰¹, y de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social¹⁰².

91. No obstante, lamentó, entre otras cosas, que en el país subsistan normas que restrinjan el reconocimiento pleno de la capacidad jurídica de las personas en condición de discapacidad. En igual sentido, expresó su preocupación por la terminología peyorativa con la cual la legislación nacional se refiere a las personas que se encuentran en esa condición especial.

92. Igualmente, mencionó su inquietud por las barreras que afrontan este grupo de ciudadanos para acceder a los programas de protección social. Por ello, instó al Estado colombiano a que incluya la perspectiva de discapacidad en los planes que buscan reducir la pobreza. Asimismo, que “[e]limine los requisitos de la solicitud de interdicción para tener acceso a medidas de protección social y que fortalezca programas de asistencia y protección social, con perspectiva de género, etnia y edad, dirigidos a cubrir los gastos adicionales generados por motivo de la discapacidad en la adquisición de bienes y servicios. En particular, que propicie la modificación de las interpretaciones hechas en sentencias relevantes de la Corte constitucional y en prácticas de los Fondos de Pensión y Jubilación con el fin de garantizar la inclusión en dichos programas”¹⁰³.

93. De este modo, entonces, se tiene que la normatividad internacional busca que se garantice el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas en condición de discapacidad y, en consecuencia, que se les asegure su dignidad y la posibilidad de participar en la toma de las decisiones les afecten, en igualdad de condiciones con los demás en todos los aspectos de la vida.¹⁰⁴

⁹⁹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

¹⁰⁰ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

¹⁰¹ Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.

¹⁰² En el documento contentivo de la Política, se mencionó que: “*La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social -PPDIS-, contenida en este documento, es el resultado de un proceso participativo y concertado que refleja las principales problemáticas que enfrenta la población con discapacidad y que fueron identificadas por las propias personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, sus organizaciones y las entidades públicas y privadas que desarrollan acciones para la garantía de sus derechos. Pero el ejercicio participativo trascendió la construcción de un diagnóstico situacional para generar también propuestas de solución que surgieron de los mismos actores. Dichas acciones se formularon bajo la comprensión de que su objetivo último es asegurar el goce pleno de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores para el periodo 2013 – 2022*”. El recurso se puede consultar en la dirección electrónica <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad-2013-2022.pdf>

¹⁰³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, p.10. El documento se puede consultar en la dirección electrónica <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>

¹⁰⁴ Sentencia T-185 de 2018.

94. De igual modo, se sintetiza que en los lineamientos fijados por la CDPD descansa la obligación del Estado colombiano de reformular la manera en que entiende y reglamenta la discapacidad. Así las cosas, la modificación de los parámetros que limitan la capacidad jurídica de las personas en condición de discapacidad se constituye como una de las medidas más emblemáticas e imperiosas sobre la materia.

95. En tal sentido, se concluye que (i) las personas en condición de discapacidad deben gozar de la misma capacidad jurídica que los demás, (ii) se debe eliminar del ordenamiento jurídico colombiano toda forma de suplantación de la voluntad de las personas con discapacidad, (iii) los parámetros que deben guiar el desarrollo normativo deben basarse en un sistema ajustes y apoyos razonables, que contribuyan al ejercicio de la capacidad jurídica, y (iv) el sistema de asistencia a las personas con diversidad funcional debe buscar limitar en la menor medida posible su autonomía.

Las sentencias de interdicción no constituyen requisito para acceder al pago de una pensión de una persona con discapacidad intelectual

96. La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre el reconocimiento de un derecho pensional y el pago de la mesada que surge con ocasión de él. En tal medida, tratándose del reconocimiento ha señalado que en ningún caso procede imponer más requisitos de los establecidos por la ley para ello¹⁰⁵.

97. No obstante, esta Corte en ocasiones ha señalado que en cuanto al pago de las mesadas pensionales sí resulta razonable exigir la existencia de un curador que represente los intereses de la persona con discapacidad.

98. Así, por ejemplo, en la sentencia T-043 de 2008, que estudió el caso en el que a un menor de edad con discapacidad se le negó el pago de una pensión de sobrevivientes por no allegar ese tipo de pronunciamiento judicial, expresó que el proceso de interdicción resulta idóneo para activar el pago de la mesa pensional. Sin embargo, aclaró que ese lineamiento no se puede convertir en una exigencia que permita la afectación de derechos fundamentales de quien es un sujeto de especial protección constitucional. Por ello, se ampararon los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital y a la seguridad social y, en consecuencia, se ordenó pagar las mesadas pensionales, siempre y cuando se iniciara el trámite judicial de interdicción.

99. En el mismo sentido, en el fallo T-471 de 2014 la Corte examinó un asunto en el que Colpensiones no atendió una solicitud encaminada a acceder a la reactivación del pago de una pensión de sobrevivientes porque el pensionado no había aportado sentencia de interdicción. En aquella ocasión, este Tribunal precisó que “(...) si bien no se puede condicionar el reconocimiento del derecho pensional a la sentencia en la que se designe un curador y a su respectiva posesión, estas exigencias sí resultan razonables cuando lo que se

¹⁰⁵ Sentencia T-471 de 2014.

busca es proceder a la respectiva inclusión en nómina y pago de la prestación, ya que se debe asegurar que los recursos se destinen a la finalidad de protección para la cual se previó la pensión de sobrevivientes a favor de los hijos inválidos”¹⁰⁶. Como resultado, concedió la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna de la accionante.

100. Con todo, de forma reciente la Corte Constitucional ha asumido una posición distinta frente a esta exigencia. Por ejemplo, en la sentencia T-655 de 2016, que examinó el caso en el que a un pensionado con discapacidad intelectual se le exigió estar al cuidado de un curador para ser incluido en nómina, esta Corporación estableció que resulta desproporcionado condicionar el pago de una prestación a la existencia de un proceso de interdicción.

101. Al respecto, la providencia siguió de cerca los parámetros que sobre la capacidad jurídica de las personas en condición de discapacidad consagró la CDPD. Por ello, se destacó que “(...) *jurisprudencia constitucional en vigor, citada por los jueces de instancia para negar la tutela, debe ser reexaminada por esta corporación, pues contradice prima facie las previsiones convencionales en materia de reconocimiento y ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad*”¹⁰⁷. En consecuencia, precisó que se debe tener en cuenta:

“ i) que las personas en condición de discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida en iguales condiciones que los demás; ii) que las salvaguardias que se prevean para realizar su capacidad jurídica deben respetar sus derechos, voluntad y preferencias y iii) que se deben otorgar los apoyos necesarios para que la persona pueda ejercer su capacidad jurídica, expresar su voluntad y obrar conforme a ella”¹⁰⁸.

102. Al abordar el análisis del caso concreto la Corte estableció que la administradora de pensiones había vulnerado los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la igualdad del accionante. Lo anterior, por cuanto a partir de los documentos allegados al proceso se evidenciaba que este contaba con facultades para ejercer sus derechos, pues había llevado a cabo personalmente el trámite de reconocimiento pensional y comparecido ante notario para otorgar poder general a su pareja. Para el Tribunal Constitucional, la conducta de la entidad accionada anuló la capacidad jurídica del actor, ya que le impidió disponer de su patrimonio, lo privó arbitrariamente de la posibilidad de controlar sus asuntos económicos y, finalmente, lo coaccionó para que se sometiera a la tutela de un tercero. Por estas razones, otorgó el amparo de los derechos conculcados y ordenó el pago inmediato de la prestación.

¹⁰⁶ Sentencia T-471 de 2014

¹⁰⁷ Sentencia T-655 de 2016.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

103. Posteriormente, la sentencia T-185 de 2018 estudió un caso acumulado de tres expedientes en los que se exigía la interdicción como condición para acceder al pago de la pensión. En la providencia, aunque la Corte aceptó que en casos excepcionales se exigiera la sentencia de interdicción, precisó que todas las personas tienen los mismos derechos y libertades y que, en consecuencia, gozan, sin distinción alguna, de la misma capacidad jurídica. Lo expuesto, en tanto recordó que “[e]n el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), todas las personas, sin distinción alguna, poseen los mismos derechos y libertades en razón a la dignidad inherente a todo ser humano. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho de esta población a tomar sus propias decisiones y controlar sus asuntos económicos, en un marco de autonomía y respeto por su independencia individual”¹⁰⁹.

104. Por ello, estimó que en atención a las condiciones particulares de cada uno de los accionantes resultaba desproporcionado exigirles que allegaran una sentencia de interdicción para ser incluidos en nómina de pensionados. En tal medida, amparó sus derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso, a la seguridad social, a la dignidad humana y a la capacidad jurídica y, en consecuencia, le ordenó a la Administradora Colombiana de Pensiones realizar la inclusión en nómina de pensionados de los accionantes. Además, le advirtió para que en lo sucesivo no condicionara el pago de las mesadas pensionales a la terminación de un proceso de interdicción.

105. Posteriormente, este Tribunal profirió la sentencia T-268 de 2018. En ese asunto, Colpensiones le exigió a una persona con discapacidad la presentación de una sentencia de interdicción como requisito para consignarle la indemnización sustitutiva que le había reconocido. La Corte, en esa ocasión, armonizó los criterios adoptados en la sentencia T-655 de 2016 y T-185 de 2018. En esa medida, señaló que se advierte desmedido exigir una sentencia de interdicción para ser incluido en nómina, pues existen otras formas menos invasivas para proteger a las personas en condición de discapacidad.

106. Por ello, esta Corporación precisó que “(...) resulta discriminatorio que las personas diagnosticadas con alguna situación de discapacidad mental deban ser declaradas interdictas y someterse a la curaduría de un tercero, como condición necesaria para hacer efectivo el pago de una prestación social pensional que no está en discusión, pues ello constituye una diferencia de trato irrazonable”¹¹⁰.

107. En igual sentido, la providencia señaló que “[d]esconocer que existen otras posibilidades legales para conjurar la protección de esta población, en aras de evitar el desembolso de los recursos que resultan indispensables para

¹⁰⁹ Sentencia T-185 de 2018.

¹¹⁰ Sentencia T-268 de 2018.

garantizar su mínimo vital y su vida en condiciones dignas, agrava su estado de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta”¹¹¹.

108. En esa medida, la Corte encontró que la administradora de pensiones desconoció que el accionante tenía capacidad para administrar su patrimonio sin ayuda de terceros y, adicionalmente, que “[l]a exigencia de Colpensiones al señor Amor de acudir por cuenta propia a iniciar un proceso judicial en el que se le declare interdicto, excede sus competencias y deviene en un requisito arbitrario y desproporcionado, toda vez que una medida de este tipo, le privaría de la posibilidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y realizar todo tipo de negocios jurídicos, sin la intervención de un tercero”¹¹².

109. Como resultado, la sentencia protegió los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas del accionante y, en esa medida, le ordenó a la Administradora Colombiana de Pensiones que pagara la prestación económica pretendida. Además, reiteró la advertencia dictada a Colpensiones “(...) para que en lo sucesivo, se abstenga de imponer condicionamientos injustificados, que limiten el goce efectivo de las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de discapacidad, y en su lugar, adopte fórmulas de ejecución no lesivas de sus derechos fundamentales”¹¹³.

110. A partir de lo anterior, esta Sala de la Corte acoge la postura asumida en las sentencias T-655 de 2016 y T-268 de 2018, en relación con la protección de los derechos a la dignidad humana, a la seguridad social y a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. En consecuencia, estima que en el pago de las mesadas pensionales reconocidas a este colectivo se deben seguir los siguientes parámetros: (i) en el procedimiento que se adelante ante el fondo o la administradora de pensiones no se puede suprimir la autonomía, la capacidad jurídica y la voluntad de la persona con discapacidad, (ii) no es posible supeditar la inclusión en nómina de un pensionado con diversidad funcional a la existencia de una sentencia de interdicción, y (iii) la autoridad encargada de pagar esas prestaciones debe, en caso de ser necesario, proporcionar los apoyos y ajustes razonables para que la persona con discapacidad manifieste su voluntad y acceda al pago de las prestaciones económicas que le han sido reconocidas.

Caso concreto

111. El señor Manuel Antonio Vélez Ocampo, que actúa a través de su curadora María Rubiela Salazar de Vélez, reclama la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y de petición, vulnerados, en su criterio, por Colpensiones al no incluirlo en su nómina de pensiones.

¹¹¹ *Ibídem.*

¹¹² *Ibídem.*

¹¹³ *Ibídem.*

112. La entidad pública, por su parte, alega que la suspensión en el pago de la mesada pensional se origina en la investigación que adelanta contra Manuel Antonio Vélez Ocampo, ante unas presuntas irregularidades en la historia clínica que dio lugar al reconocimiento de la prestación. La administradora de pensiones, a su vez, respaldó su decisión en la facultad que brindan los artículos 19 de la Ley 797 de 2003 y 243 de la Ley 1450 del 2011, en tanto permiten revocar directamente el acto administrativo que reconoció una pensión si se advierte que ha sido otorgada con base en hechos constitutivos de alguna conducta punible.

113. Por ello, le corresponde a esta Sala analizar si en este asunto se cumplen los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela. Si así fuese, se examinará luego la procedibilidad material del remedio constitucional y, con ello, si Colpensiones podía suspender, sin el consentimiento del titular, la pensión de invalidez reconocida. Además, se estudiará si esa entidad podía supeditar el pago de la pensión a la presentación de una sentencia de interdicción¹¹⁴.

Procedibilidad formal de la acción de tutela

114. *Legitimación por activa:* En este asunto se encuentra superado este parámetro de procedencia, pues la persona que acude a este mecanismo es Manuel Antonio Vélez Ocampo, quien ha visto presuntamente vulnerados sus derechos fundamentales.

115. Con todo, esta Sala destaca que aún si el señor Vélez Ocampo hubiese actuado sin la colaboración de terceros, se superaría esta exigencia. Lo anterior, pues como se vio en las consideraciones de esta providencia, el Estado no puede limitar injustificadamente el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que se encuentran en condición de discapacidad y, con ello, impedirles el disfrute de facultades con profundo arraigo constitucional como el acceso a la administración de justicia.

116. *Legitimación por pasiva:* En este caso se cumple ese criterio, pues se demanda a quien le compete realizar la inclusión en nómina del afectado, esto es, a la Administradora Colombiana de Pensiones.

117. *Subsidiariedad:* Con antelación se refirió que la procedencia de la acción de tutela cuando se pretende el reconocimiento de derechos pensionales se encuentra, en principio, restringida. Asimismo, se expresó que esta tan solo resulta viable cuando el mecanismo ordinario carece de idoneidad o eficacia o que, en su defecto, se está ante un posible perjuicio irremediable. Además, que este estudio se flexibiliza cuando el accionante es un sujeto de especial protección constitucional.

¹¹⁴ En las consideraciones de esta decisión se encuentran los motivos bajo los cuales esta Sala está facultada para delimitar los problemas jurídicos a estudiar (*Infra* 7 y 8).

118. Así las cosas, en esta ocasión la demanda de tutela busca la protección de los derechos fundamentales de una persona en condición de discapacidad y, en esa medida, de un sujeto especial protección constitucional. Ello debido a que el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 53.6%. Paralelamente, en cuanto a la edad y condiciones de salud del afectado, se observa que tiene 69 años de edad¹¹⁵, padece hipertensión¹¹⁶, cardiomiopatía isquémica¹¹⁷, ansiedad, depresión con alteraciones cognitivas severas y demencia avanzada¹¹⁸.

119. Seguidamente, en relación con su situación socioeconómica, la Sala se percata que se trata de un ciudadano que se encuentra en el régimen subsidiado de salud y que está calificado con 20,08 puntos en el Sisbén¹¹⁹. Asimismo, que para su sostenimiento depende del apoyo que, difícilmente, le puede ofrecer su hija, quien se desempeña como empleada doméstica y devenga un salario mínimo legal mensual vigente¹²⁰. Aunado en ello, se advierte que quien actúa en representación del señor Vélez Ocampo, además de estar en su misma situación socioeconómica, padece insuficiencia renal crónica, con lo cual se agrava la situación del núcleo familiar del perjudicado.

120. Sumado a lo anterior, el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo, y quien luego ha actuado a su nombre, desde el año 2015 han llevado a cabo múltiples medidas orientadas a obtener el disfrute de la pensión de invalidez a él reconocida. Véase, por ejemplo, que han adelantado un proceso de interdicción para cumplir con el requisito exigido por Colpensiones y, además, ha prestado toda la colaboración administrativa requerida por la administradora pública de pensiones desde hace más de dos años. Por lo tanto, en este escenario se desbordó el criterio del plazo razonable, lo que favorece la procedencia del amparo en este asunto.

121. Conforme a los criterios expuestos, exigirle al perjudicado que demande el acto administrativo a través del cual Colpensiones resolvió suspender su inclusión en nómina hasta que culmine las indagaciones iniciadas en su contra, resultaría excesivo. A partir de la información relacionada es claro que el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo no cuenta con la capacidad económica para acudir a esos mecanismos ordinarios de defensa.

122. En tal medida, se lograr concluir que el medio de defensa judicial ordinario no es idóneo ni eficaz en el caso concreto.

¹¹⁵ Folio 102 del cuaderno de primera instancia.

¹¹⁶ Folios 54 y 55 del cuaderno de primera instancia,

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Folio 58 del cuaderno de primera instancia

¹¹⁹ Conforme con la cédula de ciudadanía que obra en el expediente se consultó en la página web de la entidad el 16 de octubre de 2018.

¹²⁰ Folios 78 a 81 del cuaderno de revisión.

123. *Inmediatez*: La Corte Constitucional ha precisado que la acción de tutela busca otorgar una protección oportuna y eficaz de los derechos fundamentales vulnerados.¹²¹ Por ello, quien acude a este mecanismo lo debe hacer dentro de un plazo prudente y razonable.

124. Ahora bien, en el presente asunto se destaca que se reclama la protección de un derecho de carácter pensional, con lo cual la presunta vulneración se extiende en el tiempo. Aunado a ello, se observa que la última respuesta obtenida con ocasión de las diligencias adelantadas para obtener el pago de la prestación data del 22 de marzo del 2018, esto es, 26 días antes de la presentación de la acción de tutela. Como resultado se encuentra superado el requisito de inmediatez.

Procedibilidad material de la acción de tutela

125. En atención al problema jurídico planteado, esta Sala dividirá en dos partes el estudio sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo. En esta medida, resolverá primero la discusión respecto de la suspensión de su inclusión en nómina de pensionados en atención a lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 del año 2011. Luego, hará lo mismo en relación con la exigencia de una sentencia de interdicción para obtener el pago de la pensión.

La suspensión en la inclusión nómina de pensionados en atención a lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 del año 2011.

126. A partir de las consideraciones expuestas en esta decisión se deriva que las entidades encargadas de reconocer y pagar las mesadas pensionales solamente pueden acudir a la suspensión o revocatoria contemplada en las normas transcritas, cuando: (i) han determinado razonablemente que la conducta irregular desplegada por el pensionado en el trámite de reconocimiento prestacional podría configurar una conducta punible y; (ii) han finalizado, por ese motivo, un procedimiento especial con respeto de las garantías constitucionales derivadas del debido proceso.

127. Enseguida, esta Sala confrontará si las actuaciones desplegadas por Colpensiones frente al accionante siguieron esos lineamientos. Así pues, se encuentra que la entidad accionada le reconoció al señor Manuel Antonio Vélez Ocampo una pensión de invalidez a través de la Resolución GNR 73316 del 8 de marzo del 2016. El pago de esa prestación, a su vez, quedó suspendido hasta que se allegara una sentencia de interdicción por parte del pensionado.

128. Se destaca, igualmente, que luego de haber adelantado el proceso judicial, el peticionario le envió una solicitud de pago a la administradora pública de

¹²¹ Sentencia T-339 de 2018.

pensiones, acompañada del fallo de interdicción y de la posesión del respectivo curador. La entidad, en cumplimiento de una orden de tutela en la que se amparó el derecho fundamental de petición, resolvió a través de una comunicación del 31 de octubre de 2017 negar la inclusión en nómina del solicitante. En esa ocasión, Colpensiones precisó que ante unas irregularidades en la historia clínica del señor Vélez Ocampo se adelanta un investigación penal en su contra y que, en esa medida, cuando culmine ese proceso judicial procederá “(...) a resolver lo que en derecho corresponda”.

129. Asimismo, se observa que, por medio de la Resolución SUB 15690 del 18 de enero del 2018, la entidad pública de pensiones se mantuvo en su posición y, además, agregó que con ocasión de las inconsistencias encontradas se adelanta un proceso de verificación preliminar, conforme al artículo 243 de la Ley 1450 del 2011 y la Resolución Interna número 555 del 30 de noviembre de 2015.

130. Bajo tal óptica, pese a que la actuación de la entidad persigue *prima facie* un fin constitucionalmente razonable, esta Sala estima que Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del actor, tal como se pasa a explicar.

131. En este caso, la administradora pública de pensiones inició las indagaciones contra el señor Manuel Antonio Vélez Ocampo de forma legítima, pues de acuerdo con el informe remitido por la Unidad Especializada de Investigaciones Antifraude Risks Internacional S.A.S, advirtió que en el trámite pensional adelantado por el accionante presuntamente habían ocurrido una serie de irregularidades. Del mismo modo, esta Sala destaca que la naturaleza de esas inconsistencias no constituía simplemente un error administrativo, sino, posiblemente, una conducta punible, con lo cual se cumplían los parámetros establecidos por la legislación frente a este aspecto.

132. Sin embargo, la suspensión del pago de la mesada pensional del señor Vélez Ocampo no se dio luego de la culminación de una investigación administrativa adelantada por la presunta ocurrencia de un delito en el trámite de reconocimiento pensional, ni tampoco como resultado de una orden judicial. Por el contrario, la determinación se tomó como una medida cautelar, sin agotar el debido proceso.

133. Asimismo, esta Sala advierte que pese a que la suspensión en el pago de la prestación económica, con ocasión de las presuntas irregularidades, se realizó en el año 2017, en realidad solo hasta el 8 de octubre de 2018 Colpensiones inició la correspondiente investigación especial. Ese procedimiento surgió, únicamente, como consecuencia del llamado que en sede revisión le realizó esta Corporación para que allegara copia del expediente administrativo.

134. Esta Sala, por ello, debe llamar la atención de la entidad accionada. A causa de esto, resalta que si bien el cuidado del patrimonio público resulta una medida razonable que esta Corte acompaña, la misma no puede convertirse en una herramienta a través de la cual se desconozcan los procedimientos establecidos en la ley y los derechos consagrados en la Constitución.

135. El seguimiento de los parámetros fijados por el Congreso de la República no representa únicamente una obligación de orden legal. Por el contrario, el acatamiento de esas disposiciones se encuentra en íntima armonía con los valores, principios y derechos contemplados en la Constitución Política y, además, constituye uno de los cimientos sobre los que descansa un Estado de Derecho. En consecuencia, Colpensiones no podía apartarse de lo establecido en la jurisprudencia constitucional, ni en lo consagrado por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y 243 de la Ley 1450 de 2011 y, a través de un proceso extralegal, negar el pago de la mesada pensional del accionante, sin agotar el debido proceso.

136. Por las razones anotadas, se concluye que si bien la Administradora Colombiana de Pensiones no infringió el derecho fundamental de petición, pues respondió las solicitudes elevadas por el accionante, sí vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo.

137. Pese a lo anterior, esta Sala encuentra que el accionante fue incluido en nómina de pensionados como resultado de la sentencia que en primera instancia de este proceso de tutela profirió la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales. Asimismo, que aunque la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó esa decisión y, con ello, suprimió la obligación judicial de Colpensiones, la administradora pública continuó pagándole la pensión¹²². En tal medida, se advierte la presencia del fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, puesto que el centro del reclamo constitucional lo constituía la inclusión en nómina y, con ello, el pago efectivo de la prestación¹²³.

138. De igual forma, a pesar de la existencia de un hecho superado frente al ingreso a la nómina de pensionados, esta Sala no puede ignorar que en el trámite de revisión el accionante precisó que no ha podido reclamar el pago de su pensión, en tanto actualmente reside en la ciudad de Medellín. Por ello, resulta oportuno precisar que el accionante cuenta con la posibilidad de

¹²² A folios 246 a 250 del cuaderno de revisión se encuentra la Resolución SUB 171894 del 27 de junio del 2018, en la que Administradora Colombiana de Pensiones ordenó el ingreso a nómina de pensionados al señor Manuel Antonio Vélez Ocampo. Igualmente, a folios 176 a 182 del cuaderno de revisión se encuentra la respuesta brindada por Colpensiones en el trámite adelantado ante esta Corporación, y en el que menciona que luego de haber incluido en nómina al accionante no se registran suspensiones para esta prestación. En el mismo sentido, se destaca que, además de una comunicación enviada por el accionante el 30 de octubre de 2018 y que versa sobre la respuesta brindada al interior de la investigación administrativa especial, no se allegó pronunciamiento que refute su inclusión en nómina.

¹²³ Sobre el fenómeno del hecho superado se pueden consultar las sentencias T-143 de 2018, T-170 de 2009 y SU-225 de 2003, entre muchas otras.

adelantar ante Colpensiones las medidas logísticas y administrativas que considere necesarias para actualizar la información pertinente para el pago de la mesada pensional en la ciudad en la que actualmente reside.

139. Lo expuesto no obsta para que en la investigación especial que actualmente cursa ante Colpensiones, se adopten, de comprobarse las presuntas maniobras fraudulentas, las medidas pertinentes para revocar el acto administrativo de reconocimiento pensional, siempre que se culmine el respectivo trámite administrativo, con estricto apego al precedente constitucional y al debido proceso del solicitante.

La sentencia de interdicción exigida al señor Manuel Antonio Vélez Ocampo

140. Conforme con las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia, las personas en condición de discapacidad tienen la misma capacidad jurídica que todos los demás. De ese modo, cualquier medida que suprima injustificadamente su voluntad y autonomía, contraría no solo el precedente fijado por esta Corporación, sino también el Bloque de Constitucionalidad y la Carta Política.

141. Ahora bien, en lo que respecta a este asunto particular esta Sala advierte que las exigencias impuestas al accionante constituyeron, manifiestamente, una vulneración de su derecho fundamental a la dignidad humana y a la capacidad jurídica, conforme con los motivos que a continuación se expone:

142. Como se mencionó anteriormente, al señor Manuel Antonio Vélez Ocampo le fue reconocida una pensión de invalidez y el pago de la misma quedó suspendido hasta que se allegara una sentencia de interdicción y, además, el acta de posesión del respectivo curador. La administradora pública de pensiones justificó su decisión en lo mencionado por el dictamen de pérdida de capacidad laboral, en tanto indicó que el accionante “*requiere ayuda de terceros para que decidan por él*”.

143. En tal sentido, la entidad accionada resolvió pedirle al accionante que renunciara a su capacidad jurídica como condición para pagarle su mesada pensional. Esta Sala precisa que esa exigencia resulta desproporcionada y contraria a la Constitución Política. Al respecto, es oportuno destacar que no puede imponérsele este tipo de cargas a las personas con discapacidad, más aun cuando la prestación que se pretende obtener es una expresión del derecho fundamental a la seguridad social.

144. Asimismo, obligar a un ciudadano a que adelante ese trámite judicial implica no solamente despojarlo de su capacidad jurídica, sino ignorar que se pueden adoptar una serie de apoyos y ajustes razonables para lograr que ejerza su autonomía plenamente. Además, si la pensión de invalidez persigue atender las contingencias que pueden ocurrir con ocasión de la pérdida de la capacidad

laboral de una persona, resulta equivocado pensar que privarla de forma absoluta de esa prestación se muestra como una medida de protección.

145. Como resultado, esta Sala advierte la ocurrencia del fenómeno de daño consumado respecto de la lesión de los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la capacidad jurídica del señor Manuel Antonio Vélez Ocampo, con ocasión de la interdicción judicial de la que fue objeto por pedido de Colpensiones. Lo anterior no es óbice para que el accionante, si lo estima procedente, inicie las medidas legales o constitucionales pertinentes para restablecer su capacidad jurídica¹²⁴.

146. Finalmente, para esta Sala resulta preocupante que Colpensiones continúe supeditando el pago de las mesadas pensionales de las personas con discapacidad intelectual a la presentación de condicionamientos injustificados. Véase que en este año contra la administradora pública se han presentado 79 acciones de tutela por ese motivo, con lo cual se acredita que esa entidad ha hecho caso omiso a las advertencias realizadas por esta Corte y, además, que ha adoptado una conducta que de forma reiterada y sistemática vulnera los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Este tipo de imposiciones, adicionalmente, contribuye injustificadamente a la congestión de la administración de justicia, por cuanto obliga a los ciudadanos a acudir a la acción de tutela para poder gozar de los derechos que, por mandato constitucional, les corresponden.

147. Por ello, en este asunto además de advertir nuevamente a la Administradora Colombiana de Pensiones para que en lo sucesivo no imponga este tipo de exigencias infundadas, se le remitirá copia de esta providencia a la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social, y el Trabajo Decente, para que realice acompañamiento a este tipo de solicitudes.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. - REVOCAR la sentencia dictada en segunda instancia por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 26 de junio del 2018, que revocó el proveído del 2 de mayo del 2018 proferido en primera instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales y, en su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social y; por daño consumado en relación con los derechos

¹²⁴ En relación con la figura del daño consumado se pueden consultar las sentencias T-544 de 2017, T-047 de 2016, T-612 de 2009 y T-449 de 2008.

fundamentales a la dignidad humana y a la capacidad jurídica del solicitante, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. - ADVERTIR a la Administradora Colombiana de Pensiones para que, en lo sucesivo, se abstenga de suspender el pago de las mesadas pensionales en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 del 2011, sin haber culminado previamente el respectivo trámite administrativo especial. Igualmente, para que se abstenga de imponer condicionamientos injustificados, que limiten el goce efectivo de las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de discapacidad y, en su lugar, adopte fórmulas de actuación no lesivas de sus derechos fundamentales.

TERCERO. – REMITIR copia de esta providencia a la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social, y el Trabajo Decente para que acompañe el cumplimiento de las advertencias libradas en el numeral segundo de la parte resolutive de esta providencia.

CUARTO. – Por la Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General