El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia del 17 de abril de 2020

Radicación No.: 66001-31-05-004-2020-00074-01

Proceso: Acción de tutela

Accionante: Gloria Elena Naranjo Naranjo

Accionado: Colpensiones

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / REVOCATORIA DE RECONOCIMIENTO DE UNA PENSION / FACULTAD DE COLPENSIONES PARA HACERLO UNILATERALMENTE / ARTÍCULO 19 DE LA LEY 797 DE 2003 / CONDICIÓNES, RESPETAR EL DEBIDO PROCESO Y NO SUSPENDER EL PAGO DE LA PRESTACION / PRINCIPIO DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

No se trata entonces de que COLPENSIONES no pueda revocar una pensión con fundamento en el artículo 19 de la ley 797 de 2003, sino que para hacerlo debe ceñirse a los postulados de la Corte Constitucional y respetar el debido proceso. Según esa alta Corporación mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo, por una parte, se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad, y, por otra, no puede recuperar directamente las mesadas pagadas, sino que tiene que acudir a un proceso contencioso administrativo. No sobra advertir que en estos casos, un proceso administrativo termina cuando queda ejecutoriado el auto que revocó la pensión.

La Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Cuarta del Consejo de Estado en la Sentencia del 28 de septiembre de 2016, Radicado. 25000-23-27-000-2010-00169-01(20350), respecto de la ejecutoriedad del Acto Administrativo dijo lo siguiente:

“… el legislador contencioso administrativo presentó el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos como presupuesto sine qua non de aptitud y capacidad para producir los efectos pretendidos con su expedición, desde un punto de vista efectivo En sí misma, la eficacia sobreviene a la firmeza del acto que, a su vez, depende del cumplimiento de todos los requisitos de publicidad legalmente establecidos para actos generales y particulares, y ante la ocurrencia de cualesquiera de los eventos señalados en el artículo 62 ibídem. Se trata entonces de un atributo proyectado al exterior de los actos expedidos…”

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_**

**(17 de Abril de 2020)**

Procede la Judicatura a resolver la impugnación propuesta contra el fallo proferido el 2 de marzo de 2020 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, dentro de la **Acción de Tutela** impetrada por la señora **Gloria Elena Naranjo Naranjo** en contra de la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-**,por medio de la cual solicitan se le amparen sus derechos fundamentales de Seguridad Social, Debido Proceso, Mínimo Vital, Derecho de Petición e Igualdad.

#### La demanda

La señora **Gloria Elena Naranjo Naranjo,** solicita se le amparen sus derechos fundamentales de Seguridad Social, Debido Proceso, Mínimo Vital, Derecho de Petición e Igualdad, debido a que la **Administradora Colombiana de Pensiones–Colpensiones**, decidió revocar la resolución No. SUB262355 del 21 de noviembre de 2017, por medio de la cual se le había reconocido una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor Jorge Humberto Tena Blanco.

Para fundar dichas pretensiones manifiesta la accionante que Colpensiones le reconoció una sustitución pensional médiate la resolución No. 262355 del 21 de noviembre de 2017, en calidad de cónyuge o compañera permanente, con un porcentaje del 100%, con ocasión al fallecimiento del señor Jorge Humberto Tena Blanco, ocurrido el día 19 de septiembre de la misma calenda.

Argumenta además, que la Corte Constitucional ha destacado el carácter fundamental de la sustitución pensional en los casos en que ésta sea la única fuente de ingresos de quien se beneficie de ella. En este caso, dice la accionante que dependía económicamente de su esposo fallecido y que no posee otro ingreso para suplir sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, vestido, salud y además ayuda a atender a sus padres quienes son personas de la tercera edad y quienes dependen de ella para todo.

Narra que al inicio del año 2018, la Gerencia de Prevención de Fraude de Colpensiones, inició un proceso interno de revisión de la pensión otorgada a la señora Gloria Naranjo, el cual se denomina *“Procedimiento Administrativo para la revocatoria directa de resoluciones que reconocen prestaciones de manera irregular “,* radicada con el No. 181-18. La señora Gloria Naranjo se presentó como parte interesada en este proceso y aportó toda la documentación solicitada, en la cual se demostraba nuevamente la unión marital de hecho y convivencia con el señor Jorge Humberto Tena.

Como resultado de la anterior investigación realizada por el Consorcio COSISTE-RM, se concluyó que la actora no había convivido con el causante durante los 5 años anteriores a su fallecimiento y que el señor Jorge Humberto vivió en España desde el año 2012 hasta el 2016, con la persona que su familia reconoce como esposa, la señora Dennys Magola Maya, con la cual tuvo un hijo llamado Jorge Humberto Tena Maya, quien afirma igualmente que su padre y madre vivieron en Getafe Madrid y que de la señora Gloria Naranjo no sabían nada.

Por consiguiente, mediante la resolución No. SUB278166 del 8 de octubre de 2019, Colpensiones decide revocar totalmente la resolución No. SUB 262355 del 21 de noviembre de 2017, por medio de la cual se le había reconocido la sustitución pensional y dispuso inmediatamente el retiro de nómina de dicha prestación a pesar de que contra dicha resolución procedían los recursos reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron interpuestos el 20 de noviembre del 2019, y que aún se encuentra en trámite, esto es, no se encuentra ejecutoriado.

Arguye la actora que, los motivos por los cuales se le revocó su pensión no son objetivos ni imparciales, debido a que las declaraciones de la hermana e hijo del causante tienen interés en que la prestación económica sea otorgada a la señora Dennys Magola Maya.

Para finalizar, manifiesta que el hecho de que en su declaración hubiera dicho que la vida entre compañeros permanentes se dio desde el año 2006 hasta la fecha de su fallecimiento y que su ausencia por 3 años no desvirtúa el lazo de amor, ayuda mutua y dependencia de su compañero, quiere decir que no hubo una ruptura de la unión en pareja, y que, por el contrario, si no pudieron estar físicamente juntos fue por las enfermedades que padecía el señor Jorge Humberto, por lo que no se puede valorar lo dicho de otra manera.

#### Contestación de la demanda

La **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones**, allegó escrito de contestación a la tutela, en el cual, después de exponer los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales respecto a la procedibilidad de la Acción de Tutela y manifestar que para dirimir este tipo de asuntos se debe de acudir a la jurisdicción laboral ordinaria, aduce que la Ley y la Jurisprudencia en cuanto a la revocatoria directa de los Actos Administrativos de carácter particular, determinan dos eventos en los cuales es procedente: el primero de ellos regulado por el Articulo 97 del CPACA, que habla de la revocatoria con consentimiento del titular, y el segundo, regulado por el Articulo 19 de la Ley 797 de 2003, cuando la pensión haya sido reconocida de manera fraudulenta o ilegal.

Además, manifiesta la accionada que el 8 de octubre de 2019 se decidió revocar la pensión otorgada a la señora Gloria Narango, debido a que durante la investigación realizada por COSINTE-RM, se concluyó que el causante y la actora, no convivieron como pareja pues tuvieron una relación sentimental en donde el causante la visitaba frecuentemente, y además los familiares del señor Jorge Humberto no conocieron a la solicitante hasta el día de su fallecimiento en septiembre de 2017.

Corolario a lo anterior, Colpensiones aduce que se le ordenó a la señora Gloria Naranjo a reintegrar todo el dinero otorgado a título de mesadas por el valor de $68.790.344. Igualmente, manifiestan que mediante la resolución SUB 26785 del 29 de enero de 2020, se resolvió el recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuesto por Gloria Naranjo en el cual se confirmó la Resolución SUB 278166 por la cual se le revocó la pensión. El recurso de apelación fue remitido al superior jerárquico de la Subdirección de Determinación V de Colpensiones.

Por lo dicho anteriormente, dice la accionada que ha obrado de forma responsable y en derecho, toda vez que los actos administrativos proferidos por ellos, reflejan el debido estudio y la respuesta debidamente motivada a la petición impetrada relacionada con el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia sin que exista vulneración alguna de los Derechos de la ciudadana. Por lo tanto solicita que se declare la improcedencia de la acción de Tutela y se ordene el archivo del presente trámite.

#### Providencia impugnada

La Jueza de primer grado declaró improcedente el amparo solicitado.

Para llegar a tal conclusión, la A-quo argumentó que la pretensión de la accionante se centra en que se ordene a la accionada revoque el Acto Administrativo contenido en la Resolución SUB278166 del 8 de octubre de 2019, que dispuso revocar la Resolución SUB 262355 por medio de la cual se le concedió una pensión de sobreviviente y en su lugar disponga que se continúe pagando dicha prestación hasta que la jurisdicción ordinaria defina dicha situación.

La Jueza de primera instancia manifiesta que la Acción de Tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir los Actos Administrativos que de alguna manera vulneren los Derechos Fundamentales, debiendo la actora acudir a la Jurisdicción Ordinaria; sin embargo, según la Corte Constitucional en Sentencia T-514 de 2003, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett, se estableció que:

*“Procede la Acción de Tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable”.*

El perjurio irremediable se entiende como aquel perjuicio que se le causaría a una persona si no se suspende de manera inmediata el cumplimiento del acto controvertido, pues esperar la resolución por la vía ordinaria produciría un efecto no reversible en el derecho reclamado, perjuicio irremediable que el Despacho no encontró.

Por otra parte, agregó que el Legislador en la Ley 797 de 2003, facultó a las entidades encargadas de conceder pensiones, a **revocar los Actos de reconocimiento pensional, siempre que cumplen con ciertos requisit**os, estos es, no puede ser una decisión caprichosa, amañada y sin fundamento, sino que debe estar soportada en hechos objetivamente demostrables en los cuales se aprecie la irregularidad que condujo al otorgamiento de la pensión sin el lleno de los requisitos legales. Lo dicho quiere decir que la accionada tiene la facultad de revocar el Acto Administrativo que otorgó la pensión, siempre que se enmarque en el Artículo 19 de la Ley mencionada, quedando en cabeza de la actora acudir a la Jurisdicción Ordinaria a reclamar los derechos que encuentre conculcados.

Por lo dicho anteriormente, la A-quo concluye que la Acción de Tutela no es el medio idóneo para controvertir la Resolución SUB 278166 del 8 de octubre de 2029 que revocó de manera directa la gracia pensional reconocida a la señora Gloria Elena Naranjo Naranjo, por lo que se declaró improcedente el amparo solicitado por no demostrar el perjuicio irremediable de la accionante que implique la intervención inmediata del Juez de Tutela.

#### Impugnación

La señora Gloria Elena Naranjo Naranjo presentó escrito de impugnación, manifestando que en la decisión de primer grado no se valoraron los medios de prueba que demostraban la existencia de un perjuicio irremediable, haciendo referencia a las declaraciones extra-juicio, en donde constan que la actora no posee otro sustento económico, y que de ella dependen sus padres quienes son personas de la tercera edad que a su vez quedan a la deriva con la suspensión de su único ingreso, por lo que la decisión de negar la Acción instaurada se considera muy ligera.

Igualmente, manifiesta que la Jueza de primera instancia no hizo referencia a lo dicho con la presentación de la Tutela, lo cual resume de la siguiente manera:

1. Ejecutarse por parte de la entidad accionada un Acto Administrativo sin notificarse y sin que se encontrara en firme (vulneración del debido proceso).
2. No se resolvió por parte de la accionada dentro del término de Ley y ni siquiera a la fecha, unos recursos de Ley interpuestos oportunamente (Derecho de Petición).
3. Emitirse por la entidad un Acto Administrativo de revocatoria de una pensión sin criterios objetivos y verificables.
4. Suspenderse por Colpensiones el pago de una prestación pensional revestida de legalidad y consolidada bajo el principio de la buena fe y seguridad jurídica.
5. Revocarse por parte de la accionada una sustitución pensional bajo el criterio de no cumplirse el requisito de convivencia de 5 años anteriores al fallecimiento del causante, sin valorarse la situación real a la supuesta separación.

Para finalizar, manifiesta la actora que no pretende desplazar el mecanismo de defesa ordinario para controvertir la decisión de la Administración, y lo que se solicitaba era que se dejara pro-tempore sin efectos la decisión bajo la cual se le revocó su pensión hasta que se acudiera a la Jurisdicción Ordinaria, la cual es competente para dirimir de manera definitiva este asunto.

#### Consideraciones

* 1. **Problema jurídico por resolver**

Determinar si en el presente caso COLPENSIONES violó los derechos de defensa y debido al haber dado cumplimiento inmediato a un Acto administrativo cuando aún no estaba ejecutoriado. Así mismo se analizará si hay lugar a resolver de fondo el quid del asunto estando pendiente la resolución del recurso de apelación interpuesto contra el acto administrativo que revocó la pensión de sobrevivientes que se había otorgado a favor de la actora.

* 1. **Acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular**

La Corte Constitucional en Sentencia T- 161 del 2017 con ponencia del Magistrado José Antonio Cepeda Amarís, en cuanto a la procedencia de la Acción de Tutela contra Actos Administrativos de carácter particular expresó lo siguiente:

“… En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos…”

* 1. **Jurisprudencia respecto a la facultad que tiene COLPENSIONES para revocar unilateralmente el acto administrativo que reconoce una pensión, con fundamento en el artículo 19 de la ley 797 de 2003**

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-835 de 2003 declaró exequible condicionalmente el artículo 19 de la ley 797 de 2003, esto es, la facultad que tiene el fondo de pensiones de revocar unilateralmente las pensiones que ya había reconocido en los casos previstos en la norma, pero advirtió que el respectivo acto tiene que ceñirse al CPACA, esto es, respetar el debido proceso. Dice la sentencia al respecto:

“Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso”.

“(…) Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración”. (Subraya fuera de texto)

## Debido a las múltiples acciones de tutela que se presentaron con ocasión de la facultad de revocar pensiones, la Corte Constitucional reforzó lo dicho en el fallo C-835 pero además unificó su jurisprudencia en la Sentencia SU-182 de 2019, estableciendo lo siguiente:

## ***6. Unificación de jurisprudencia***

169. La revocatoria directa es una poderosa herramienta que permite a la administración ejercer un control de legalidad sobre sus propios actos, pudiendo incluso invalidar, sin el consentimiento del afectado, decisiones que estaban en firme y produciendo efectos jurídicos. Este mecanismo es compatible con el orden constitucional, pues la defensa del imperio de la ley es una obligación ineludible de la administración lo que, en ocasiones, exige retirar inmediatamente los actos contrarios a la Constitución y la Ley. Un Estado que permite que una norma abiertamente ilegal continúe produciendo efectos, también es un factor de inseguridad que pone en entredicho su credibilidad y viabilidad.

170. No obstante lo anterior, la revocatoria unilateral supone también una evidente tensión con los derechos adquiridos que venía disfrutando un individuo. Cada revocatoria trae consigo un costo social elevado, en tanto la modificación unilateral de una decisión que debía ser obedecida corre el riesgo de convertirse en un “factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa”.

171. La Corte Constitucional ha avalado este mecanismo de control en el campo específico de las pensiones, pero ha advertido que el mismo debe ser usado razonablemente pues pone en tensión principios rectores del ordenamiento constitucional, como lo son, la buena fe y la confianza legítima, la presunción de legalidad de los actos administrativos, la protección de los derechos adquiridos, el imperio del derecho y la seguridad jurídica. Aunque la administración está autorizada a revisar sus propios actos para salvaguardar el ordenamiento de actuaciones abiertamente ilegales, su uso indiscriminado erosiona la confianza ciudanía y la credibilidad en las instituciones, y también puede llegar a afectar gravemente el mínimo vital de una persona.

172. A partir del análisis realizado en los capítulos anteriores, se concluye que es necesario precisar el alcance del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, así como reiterar los principios y criterios trazados por la Sentencia C-835 de 2003; y complementarlos para superar las diferencias que se han producido entre las salas de revisión, de la siguiente manera:

*“****(i) …***

***(vi)******Sujeción al debido proceso***. *La administración o autoridad competente no puede suspender un derecho pensional, sin antes haber agotado un debido proceso que garantice al afectado su defensa. En este proceso, la carga de la prueba recae sobre la administración a quien corresponde desvirtuar la presunción de buena fe que cobija al pensionado. Durante el mismo, debe prestarse especial atención a los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción. Frente a una “censura fundada” de la administración, la carga de la prueba se traslada al afiliado.*

***(ix) Efectos de la revocatoria***. *La revocatoria directa solo tiene efectos hacia el futuro (ex nunc). La administración no puede recuperar los dineros que haya girado en una maniobra fraudulenta a través de este mecanismo, sino que debe acudir al juez administrativo, quién sí es competente para retrotraer todas las consecuencias que ocasionó un acto administrativo contrario a derecho.*

***(X) Alcance de la revocatoria y recurso judicial***. *La revocatoria unilateral es un mecanismo de control excepcional promovido por la propia administración. Esta no resuelve definitivamente sobre la legalidad de un acto administrativo, ni tiene la competencia para expulsar del ordenamiento un acto pensional y retrotraer sus efectos. Tanto la administración como los particulares podrán acudir ante el juez competente para resolver de forma definitiva las diferencias que surjan en torno a un reconocimiento pensional.*

No se trata entonces de que COLPENSIONES no pueda revocar una pensión con fundamento en el artículo 19 de la ley 797 de 2003, sino que para hacerlo debe ceñirse a los postulados de la Corte Constitucional y **respetar el debido proceso. Según esa alta Corporación mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo, por una parte, se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes– de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad, y, por otra, no puede recuperar directamente las mesadas pagadas, sino que tiene que acudir a un proceso contencioso administrativo.** No sobra advertir que en estos casos, un proceso administrativo termina cuando queda ejecutoriado el auto que revocó la pensión.

* 1. **Principio de Ejecutoriedad del Acto Administrativo**

La Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Cuarta del Consejo de Estado en la Sentencia del 28 de septiembre de 2016, Radicado. 25000-23-27-000-2010-00169-01(20350)[[1]](#footnote-2), respecto de la ejecutoriedad del Acto Administrativo dijo lo siguiente:

“… el legislador contencioso administrativo presentó el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos como presupuesto sine qua non de aptitud y capacidad para producir los efectos pretendidos con su expedición, desde un punto de vista efectivo En sí misma, la eficacia sobreviene a la firmeza del acto que, a su vez, depende del cumplimiento de todos los requisitos de publicidad legalmente establecidos para actos generales y particulares, y ante la ocurrencia de cualesquiera de los eventos señalados en el artículo 62 ibídem. Se trata entonces de un atributo proyectado al exterior de los actos expedidos…”

En armonía con lo dicho en la jurisprudencia transcrita, el artículo 79 del CPACA establece que los recursos de la vía gubernativa (reposición y/o apelación) se tramitan en el efecto suspensivo. Dice la norma:

***Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas.*** *Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*

*Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.*

*Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.*

*Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.*

*En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.*

**Caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, la señora Gloria Elena Naranjo Naranjo, acude a la acción de tutela para que se le protejan sus Derechos Fundamentales de Petición, Debido Proceso, Seguridad Social, Mínimo Vital e Igualdad, debido a que la Administradora Colombiana de Pensiones–Colpensiones, decidió revocar la resolución No.SUB262355 del 21 de noviembre de 2017, por medio de la cual se le había reconocido una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor Jorge Humberto Tena Blanco. Además manifiesta que tal vulneración deviene también por haberse hecho efectivo el acto de revocatoria sin estar ejecutoriado.

Para tener un panorama del contexto fáctico que rodea esta acción de tutela, vale la pena remarcar los siguientes hechos, de los cuales da cuenta la demanda de tutela y su respectiva contestación, así: *i)* Mediante resolución No. SUB 262355 del 21 de noviembre de 2017, COLPENSIONES reconoció la pensión de sobrevivientes a la Sra. GLORIA ELENA NARANJO NARANJO en calidad de compañera permanente del causante Jorge Humberto Tena Blanco. *ii)* Posteriormente, esa misma entidad negó la pensión de sobrevivientes a quien fuera esposa del mencionado causante, señora Dennys Magola Maya, bajo el argumento de que no tuvo convivencia con aquel en los 5 años anteriores a su muerte, negación que se dio a través de la Resolución SUB 54359 del 28 de febrero de 2019 (folio 64, reverso). Lo anterior deja al descubierto que el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que se hizo a la actora, GLORIA ELENA NARANJO NARANJO, fue antes de que acudiera a COLPENSIONES a reclamar la misma pensión la esposa del causante. *ii)* Sin embargo, meses después, a raíz de una denuncia anónima que se recibió el 5 de agosto de 2019 a través de la línea de Integridad y Transparencia que quedó registrada con el número ETICO IYCLG108 en la que se indicó posible fraude y/o corrupción, COLPENSIONES inició una investigación administrativa en contra de la actora (folio 39). *iii)* Con ocasión de la susodicha investigación administrativa y con fundamento en el artículo 19 de la ley 797 de 2003, COLPENSIONES expidió la **resolución No. SUB278166 del** **8 de octubre de 2019**, a través de la cual revocó totalmente la resolución No. SUB 262355 del 21 de noviembre de 2017, que otrora le había reconocido la pensión de sobrevivientes a la Sra. NARANJO. *iv)* Para fundar esa revocatoria, COLPENSIONES, palabras más palabras menos, arguyó que la tutelante no convivió con el occiso en los últimos 5 años de vida, por cuanto el Sr. Jorge Humberto Tena Blanco (causante), vivió en España desde el 2012 hasta el 2016 (murió en septiembre de 2017), en tanto que la Sra. GLORIA ELENA vivía en Colombia. Adujo además, que en las pruebas que presentó la Sra. GLORIA ELENA NARANJO (declaraciones extraproceso) para reclamar la pensión de sobrevivientes no se dijo nada respecto a esa interrupción en la convivencia por espacio de 3 años, y que sólo en la intervención que hizo GLORIA NARANJO dentro de la investigación administrativa confesó que la convivencia en efecto se interrumpió por 3 años pero que ello no desvirtuó los lazos de amor, ayuda mutua, solidaridad y codependencia de su compañero (folio 56). *v)* **Contra dicha revocatoria, la accionante oportunamente interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, pero COLPENSIONES cumplió de inmediato el acto administrativo retirando de nómina a la Sra. GLORIA ELENA NARANJO, esto es, se hizo efectiva la resolución de revocatoria antes de quedar ejecutoriada. *vi)* En la contestación de la demanda, COLPENSIONES reconoció que ya se resolvió el recurso de reposición mediante Resolución SUB 26785 del 29 de enero de 2020 confirmando el acto administrativo objeto de recurso (Resolución No. SUB278166 del 8 de octubre de 2019), y en tal virtud, el asunto subió a apelación ante la *“SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIONES V DE COLPENSIONES”,* en donde aún se encuentra en trámite.**  *vii)* A su vez, COLPENSIONES en la misma fecha que revocó la pensión de sobrevivientes, expidió la Resolución SUB 285310 del 16 de octubre de 2019 mediante la cual se ordenó a la Sra. GLORIA NARANJO NARANJO el reintegro de la totalidad de los recursos girados a título de mesadas, retroactivos y aportes a salud por valor de $68.790.344, valores pagados por concepto de sustitución pensional correspondiente al 100% de las mesadas de octubre de 2017 a septiembre de 2019 y aportes a salud de noviembre de 2017 a octubre de 2019. Sin embargo, por razones que no se explican en la contestación de la demanda, mediante resolución SUB 3329 del 9 de enero de 2020 la entidad revocó esa decisión y remitió el asunto a la Dirección de Procesos Judiciales de COLPENSIONES para el inicio de las acciones legales pertinentes, informando a la actora los conceptos y valores adeudados a la entidad (folio 64).

De cara al contexto fáctico anterior, la Sala procede a resolver los dos fundamentos de la demanda de tutela: Por un lado, si efectivamente se cumplió el acto administrativo en cuestión sin estar debidamente ejecutoriado, y, por otro, si las razones que adujo COLPENSIONES para revocar la pensión de sobrevivientes se ajustan a los presupuestos del artículo 19 de la ley 797 de 2003.

Con relación al primer planteamiento, la Sala observa que COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales de defensa y debido proceso de la actora, al haber hecho efectivo el acto administrativo que revocó la pensión de sobrevivientes sin que se hubiera ejecutoriado, pues la retiró de nómina en forma inmediata, esto es, aún antes de resolverse los recursos de reposición y apelación que se interpusieron contra el mismo. Dicha vulneración aún persiste tal como se vio líneas atrás, ya que sólo se resolvió la reposición estando aún en trámite la alzada. Como se vio en la jurisprudencia del Consejo de Estado transcrita, los actos administrativos sólo producen efectos jurídicos una vez ejecutoriados. Así mismo, de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional, y para lo que interesa a este punto de discusión, si bien el fondo de pensiones tiene facultad para revocar unilateralmente las pensiones en los casos del artículo 19 de la ley 797 de 2003, ello debe hacerse bajo el respeto irrestricto al debido procesos durante todo el proceso administrativo, desde que se inicia hasta que termina con la expedición del respectivo acto de revocatoria, acto que produce efectos cuando queda ejecutoriado.

Respecto al segundo planteamiento, debido a que todavía se encuentra en trámite el recurso de apelación dentro de la misma entidad accionada, la Sala no considera prudente pronunciarse de fondo al respecto porque se estaría inmiscuyendo dentro de la autotutela administrativa de la que goza COLPENSIONES para resolver sus propios asuntos por ser una autoridad pública, lo que pone en evidencia el carácter subsidiario de la acción de tutela. Por las mismas razones, la Sala tampoco analizará los argumentos que tuvo en cuenta la jueza de primera instancia para declarar improcedente esta acción de tutela, porque para hacerlo ella se refirió al fondo del asunto, esto es, si COLPENSIONES tenía motivos o no para revocar la pensión de sobrevivientes, sin parar en mientes que aún se encuentra pendiente la resolución del recurso de apelación contra el acto administrativo en cuestión.

Lo anterior ni siquiera bajo el argumento de la existencia de un perjuicio irremediable, porque como dice la propia demandante, el acto administrativo de revocatoria sólo producirá efectos una vez se encuentre ejecutoriado, lo que quiere decir, que en estricto derecho, aún no tiene la capacidad (el acto administrativo) de causarle perjuicios. Ahora, como quiera que de hecho COLPENSIONES le hizo producir efectos a ese acto administrativo al retirar a la actora de nómina, precisamente a través de este amparo se restablecerá el derecho sin solución de continuidad.

En conclusión, la Sala amparará los derechos de defensa y debido proceso de la tutelante y en consecuencia le ordenará a COLPENSIONES que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta acción, por una parte, incluya nuevamente en nómina a la Sra. GLORIA ELENA NARANJO NARANJO a fin de que le pague la pensión de sobrevivientes hasta que se decida en forma definitiva por la propia entidad si hay lugar o no a revocar dicha prestación, y por otra, que dentro del mismo término pague a la actora el retroactivo que se causó con ocasión del retiro de nómina, y que en todo caso, ese restablecimiento en nómina se haga sin solución de continuidad.

En consecuencia, se revocará la Sentencia de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral Número 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO:** **REVOCAR** la sentencia proferida el 2 de marzo de la actual calenda por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, dentro de la acción de tutela interpuesta por Gloria Elena Naranjo Naranjo en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En su lugar, **TUTELAR los derechos de defensa y debido proceso de la Señora GLORIA ELENA NARANJO NARANJO,** vulnerados por COLPENSIONES en la forma explicada en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** En consecuencia, **ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, a través de la Dra. MALKY KATRINA FERRO AHCOR, Directora (A) de Acciones Constitucionales o quien haga sus veces, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta acción haga lo siguiente: *i)* incluya nuevamente en nómina a la Sra. GLORIA ELENA NARANJO NARANJO a fin de que le pague la pensión de sobrevivientes hasta que la propia entidad decida en forma definitiva si hay lugar o no a revocar dicha prestación en los términos de la ley 19 de la ley 797 de 2003, y, *ii)* que dentro del mismo término pague a la actora el retroactivo que se causó con ocasión del retiro de nómina, y que en todo caso, ese restablecimiento en nómina se haga sin solución de continuidad.

**CUARTO:** Notifíquese la decisión por el medio más eficaz**.**

**QUINTO:** Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrada Magistrado

1. Sentencia del 28 de septiembre de 2016, Consejero Ponente (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, Radicación número: 25000-23-27-000-2010-00169-01(20350), Demandante: CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ RAMÍREZ, Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT [↑](#footnote-ref-2)