

Cartagena de Indias, D. T. y C.
PC- 24 de febrero de 2021

Doctor
CARLOS LA ROTA GARCIA
Director Administrativo
Fondo de Pensiones del Distrito – Cartagena
clarotag@cartagena.gov.co
fondodepensiones@cartagena.gov.co

ASUNTO: Respuesta de Fondo a su Denuncia D-067-2020

Cordial saludo.

Le informo lo siguiente, con el objeto de dar respuesta final a su denuncia radicada en esta Contraloría con el código **D-067-2020**, sobre presuntas irregularidades en reconocimiento y pago de pensión de jubilación de JOSE ANTONIO PEREZ MENDOZA y presuntas irregularidades en reconocimiento y pago de una sustitución pensional de la señora OLGA RABAL DE PUELLO.

Antecedentes.

Se recibe denuncia en fecha 24 de agosto de 2020, presentada por el doctor CARLOS LA ROTA GARCIA, en calidad de Director Administrativo del Fondo de Pensiones del Distrito de Cartagena, se radica en el Área de Participación Ciudadana con el código D-068-2020, se asigna a los Asesores Eric Reyes Ravelo, Miguel Tajan y Luis Alfonso Jiménez, para su atención en esta misma Área.

Actuaciones Administrativas.

- Mediante oficio del 26 de octubre de 2020, la Coordinadora de Control Fiscal Participativo de este ente de control solicitó al Fondo Territorial de Pensiones las constancias de notificación y ejecutoria de los actos administrativos que reconocieron las pensiones.
- Mediante oficio AMC-OFI-0098811-2020 del 04 de noviembre de 2020 el Fondo Territorial de Pensiones allegó la documentación solicitada.

Conclusiones y Recomendaciones

Según informe de atención de denuncia anexo, firmado por la suscrita Coordinadora de Participación Ciudadana, Cristina Mendoza Buelvas y Asesores Externos Eric Reyes Ravelo y Miguel Tajan De Ávila, se concluye lo siguiente:

“Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo con el análisis adelantado por esta coordinación, se concluye en los siguientes términos:

Analizados los argumentos plasmados en el acto administrativo que dispusieron la revocación directa de las pensiones reconocidas al señor JOSÉ ANTONIO PÉREZ MENDOZA, esta coordinación estima que las pruebas recaudadas en la actuación administrativa adelantada por el Fondo Territorial de Pensiones no conducían a la certeza del vicio de falsedad aducido por la administración; sin embargo, la decisión que resolvió la solicitud de revocación directa constituye un acto administrativo que al encontrarse ejecutoriado goza de las presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del Código



de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Caso distinto ocurre con la pensión de la señora OLGA RABAL VIUDA DE PUELLO, puesto que a juicio de este ente de control si se demostró el vicio de falsedad aducido por la administración.

La ejecutoriedad de tales actos administrativos supone plena prueba del reconocimiento irregular de las pensiones, salvo que una autoridad judicial disponga lo contrario, y por ende se encuentra objetivamente comprobada la afectación al patrimonio público, siendo procedente remitir el asunto a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales para lo de su competencia.

Adicionalmente, las irregularidades determinadas en los actos administrativos pueden tener connotaciones penales y disciplinarias, siendo necesario trasladar este informe, con los soportes del caso, a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública”.

Soportamos lo anterior, anexando informe de atención de denuncia, contentiva en once (11) folios.

Atentamente,



CRISTINA MENDOZA BUELVAS
Coordinadora Control Fiscal Participativo

Anexos -informe Atención de denuncia
-Encuesta Satisfacción del Ciudadano



RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS

1. INFORMACIÓN GENERAL:
Nombre solicitante: CARLOS ALBERTO LA ROTA GARCÍA
Origen solicitud: a) Directa: X b)Proceso auditor: c) Otros
No. Radicación: D-067-2020
Tipo de solicitud: a)Petición: b)Queja: c)Reclamo: d) Denuncia: X
Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana: 24-08-2020
Fecha Remisión Oficina Participación Ciudadana: 24-08-2020
2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:
Nombre: MIGUEL ÁNGEL TAJÁN DE ÁVILA – LUIS ALFONSO JIMÉNEZ GARCÍA
Cargo: Asesores externos – abogado - contador
Fecha asignación: 18/092020
Fecha respuesta: 23/02/2021
3. INFORMACIÓN SOLICITUD:
3.1. ANTECEDENTES:
<p>Se recibe denuncia por parte del señor CARLOS ALBERTO LA ROTA GARCÍA, quien en su condición de Director del Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena, y por medio de los oficios AMC-OFI-0073189-2020 y AMC-OFI-0073209 de fecha 24 de agosto de 2020, puso de presente las siguientes situaciones que a su juicio constituyen irregularidades:</p> <p><u>Caso pensionado JOSÉ ANTONIO PÉREZ MENDOZA.</u></p> <p>Inicia narrando que previa reclamación de parte presentada el día 21 de noviembre de 1994, la extinta Empresa de Servicios Públicos de Cartagena reconoció pensión de vejez en favor del señor JOSÉ ANTONIO PÉREZ MENDOZA mediante Resolución No. 206 del 28 de febrero de 1995. Igualmente manifiesta que en el citado acto administrativo se estableció que el municipio de Turbaco (Bolívar) es cuotapartista de la citada pensión en proporción igual 32% de la prestación económica.</p> <p>Teniendo en cuenta la anterior circunstancia, el Distrito de Cartagena de Indias ha efectuado los correspondientes cobros al municipio de Turbaco, ente territorial que desconoce la autenticidad de algunos de los documentos en que se sustentó la determinación de la cuota parte, y por ello procedió a denunciar penalmente la irregularidad y a objetar la cuenta de cobro presentada por la administración distrital.</p> <p>Fundándose en la supuesta falsedad de la certificación aportada por el beneficiario, el día 31 de mayo de 2019 la administración municipal de Turbaco presentó solicitud de revocación directa del acto de reconocimiento pensional, pedimento que fue desatado mediante Resolución No. 9361 del 23 de diciembre de 2019, en el sentido de revocar la pensión reconocida en favor del señor Pérez Mendoza, todo esto previa vinculación del interesado, ordenada mediante Resolución 8733 del 25 de noviembre de 2019, sin que este hubiere ejercido su derecho de defensa y contradicción.</p> <p>El argumento utilizado por la administración distrital para revocar la prestación económica fue que el municipio de Turbaco certificó que conforme a los libros y archivos que reposan en la entidad se pudo constatar que el señor Pérez Mendoza no laboró en</p>



el referido municipio, ya que no reposan documentos que permitan inferir el vínculo laboral.

A juicio del servidor público denunciante, el reconocimiento irregular de la pensión en favor del señor Pérez Mendoza constituye una afectación al patrimonio público distrital.

Caso pensionada OLGA RABAL DE PUELLO.

Inicia narrando que previa reclamación de parte presentada por conducto de apoderado el día 23 de junio de 1989, la extinta Empresa de Servicios Públicos de Cartagena reconoció pensión de sobreviviente en favor de la señora OLGA RABAL VIUDA DE PUELLO mediante Resolución No. 2778 del 28 de octubre de 1989, sustituyendo a su finado cónyuge, el señor ORLANDO PUELLO QUINTANA. Igualmente manifiesta que en el citado acto administrativo se estableció que el municipio de Turbaco (Bolívar) es cuotapartista de la citada pensión en proporción del 0.02% de la prestación.

Teniendo en cuenta la anterior circunstancia, el Distrito de Cartagena de Indias ha efectuado los correspondientes cobros al municipio de Turbaco, ente territorial que desconoce la autenticidad de algunos de los documentos en que se sustentó la determinación de la cuota parte, y por ello procedió a objetar la cuenta de cobro presentada por la administración distrital.

Fundándose en la supuesta falsedad de la certificación aportada por el beneficiario, el día 31 de mayo de 2019 la administración municipal de Turbaco presentó solicitud de revocación directa del acto de reconocimiento pensional, pedimento que fue desatado mediante Resolución No. 9391 del 24 de diciembre de 2019, en el sentido de revocar la pensión reconocida en favor de la señora Rabal de Puello, todo esto previa vinculación de la interesada, ordenada mediante Resolución 8733 del 25 de noviembre de 2019, sin que este hubiere ejercido su derecho de defensa y contradicción.

El argumento utilizado por la administración distrital para revocar la prestación económica fue que el municipio de Turbaco certificó que conforme a los libros y archivos que reposan en la entidad se pudo constatar que el señor Puello Quintana no laboró en el referido municipio.

A juicio del servidor público denunciante, el reconocimiento irregular de la sustitución pensional en favor de la señora Rabal viuda de Puello constituye una afectación al patrimonio público distrital.

3.2. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS:

La denuncia fue radicada en la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias el 24 de agosto de 2020, con número interno D-067-2020. Mediante oficio del 26 de octubre de 2020, la Coordinadora de Control Fiscal Participativo de este ente de control solicitó al Fondo Territorial de Pensiones las constancias de notificación y ejecutoria de los actos administrativos que reconocieron las pensiones.

Mediante oficio AMC-OFI-0098811-2020 del 04 de noviembre de 2020 el Fondo Territorial de Pensiones allegó la documentación solicitada.

3.3 RESPUESTA –CONCEPTO- SOLUCIÓN JURIDICA:





De conformidad con los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, modificados por los artículos 1, 2 y 4 del Acto Legislativo 04 de 2019, respectivamente; la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000, el Decreto-extraordinario 403 de 2020 y demás normas que rigen el control fiscal, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, recibió la denuncia D-067 de 2020, la cual tuvo por objeto evaluar presuntas irregularidades en torno al reconocimiento pensional en favor de los señores JOSÉ ANTONIO PÉREZ MENDOZA y OLGA RABAL VIUDA DE PUELLO.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos del control fiscal participativo, prescritos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, compatibles con las de general aceptación y en armonía con la Ley 1755 de 2015, Ley 80 de 1993, Ley 610 de 2000 y Ley 734 de 2002; por tanto, requirió acorde con ellas, evaluación de la documentación aportada por la entidad en fiscalización, de manera que la investigación proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el presente informe.

Una vez llevadas a cabo todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos, y solicitadas todas las informaciones requeridas para dar trámite y repuesta con el respectivo informe, se hizo necesario determinar lo siguiente: el alcance de la denuncia, la verificación y conclusión.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN:

En el presente asunto, abarcaremos los puntos sobre los cuales la Contraloría Distrital de Cartagena como organismo de control y vigilancia de la gestión fiscal del Distrito, tiene competencia, y todos aquellos otros que siendo de competencia de otras autoridades administrativas o judiciales, es deber de este ente de control hacer las remisiones y traslados correspondientes. Para ello, fue necesario requerir información al Fondo Territorial de Pensiones, a fin de determinar la veracidad de los fundamentos de hecho esbozados en la denuncia.

Analizada la información recaudada en el presente trámite, y de cara a los reparos formulados por el denunciante, se esbozan las siguientes consideraciones.

Caso pensionado JOSÉ ANTONIO PÉREZ MENDOZA.

Para el denunciante existe daño al patrimonio distrital, ello en razón a que el señor Pérez Mendoza se valió de documentos falsos para obtener el reconocimiento de su pensión de vejez con cargo a recursos de la extinta Empresa de Servicios Públicos de Cartagena, prestación económica que hasta el momento de la revocación directa fue asumida por el Fondo Territorial de Pensiones.

Dentro de las pruebas allegadas con la denuncia, se advierte la presencia de la solicitud de fecha 21 de noviembre de 1994, por medio de la cual el señor Pérez Mendoza reclamó ante las extintas Empresas Públicas de Cartagena el reconocimiento de su pensión de vejez, para lo cual aportó, entre otros documentos que también acompañan la denuncia, copia auténtica del acta de fecha 21 de enero de 1972, en la que se dejó constancia de la diligencia de toma de posesión del peticionario en el empleo público denominado recaudador de impuestos municipales en la Alcaldía Municipal de Turbaco (Bolívar), la cual se llevó a cabo ante el Alcalde de la época, CARLOS PUELLO MARRUGO y el





Secretario FERNANDO DEL RÍO PUELLO; y certificación de fecha 25 de octubre de 1994, suscrita por la entonces Jefe de Personal de la Alcaldía Municipal de Turbaco, señora ROSA IVETH OSORIO VERGARA, en la que se hizo constar que el señor Pérez Mendoza laboró como recaudador de impuestos entre los días 21 de enero de 1972 y 15 de diciembre de 1978.

Igualmente reposa copia de la Resolución No. 206 del 28 de febrero de 1995, por medio de la cual el Gerente General de la Empresa de Servicios Públicos Distritales de Cartagena de Indias reconoció pensión de vejez en favor del señor Pérez Mendoza, y determinó como cuotapartista al municipio de Turbaco en proporción igual al 32% de la prestación económica.

Así mismo se observa la certificación de fecha 06 de julio de 2004, por medio de la cual el Jefe de Personal de la Alcaldía Municipal de Turbaco hizo constar que *revisados los libros de actas de posesiones que se llevan en el archivo general de la Alcaldía, se constató que los señores ORLANDO PUELLO QUINTANA Y JOSÉ PÉREZ MENDOZA –sin señalar número de identificación-, no aparecen posesionados en ningún cargo. De igual manera se certifica que no reposan decretos o resoluciones que constaten algún nombramiento o insubsistencia de los años 1960 a 1974.*

También se observan copia de la denuncia de fecha 30 de noviembre de 2018, por medio de la cual el entonces Alcalde Municipal de Turbaco, ANTONIO VICTOR ALCALÁ, puso en conocimiento de la Fiscalía Seccional de ese municipio las supuestas irregularidades que rondan el reconocimiento de la pensión de personas que no se registran como servidores del citado ente territorial; y copia de la solicitud de revocación directa formulada por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal de Turbaco sustentándose tal pedimento en peticiones que no fueron allegadas a esta actuación.

Por último, avista la Resolución No. 8733 del 25 de noviembre de 2019, por medio de la cual se abrió el procedimiento administrativo tendiente a decidir la solicitud de revocación directa, acto que le fue notificado al interesado; en ese mismo sentido reposa la Resolución No. 9361 del 23 de diciembre de 2019, por medio de la cual se revocó la pensión reconocida en favor del señor Pérez Mendoza.

Los argumentos tenidos en cuenta por la administración distrital para revocar la pensión reconocida en favor del señor Pérez Mendoza giran en torno a que el reconocimiento de dicha prestación económica se obtuvo a través de la utilización de documentación falsa, sustentándose esa conclusión, desde el punto de vista probatorio, en la certificación de fecha 06 de julio de 2004 y en la denuncia que presentó el alcalde municipal ante la Fiscalía General de la Nación.

Según el oficio AMC-OFI-0098811-2020 del 04 de noviembre de 2020, el acto que dispuso la revocación directa quedó ejecutoriado al no haberse interpuesto los recursos de ley.

Pues bien, hecho el análisis probatorio de rigor, esta coordinación estima lo siguiente:

El artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que *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..., cuando sea manifiesta su oposición a la*





Constitución Política o a la ley..., Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él..., Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Más adelante, el artículo 97 del código en cita preceptúa que *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...* Luego, el párrafo del aludido artículo establece que *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.*

Las normas transcritas, las cuales resultan aplicables a las actuaciones que se rigen por el procedimiento administrativo general y común, nos enseñan que los actos administrativos pueden ser revocados en los eventos descritos por el legislador; de igual manera disponen que tratándose de actos administrativos que han generado derechos o situaciones de carácter subjetivo, no podrán ser revocados si no media autorización expresa, previa y escrita del interesado.

Esta la limitación de la competencia administrativa en lo pertinente a la revocación directa de actos administrativos subjetivos está orientada a salvaguardar los derechos y garantías que el beneficiario obtuvo con la decisión particular, así lo reconoce la honorable Corte Constitucional¹, al manifestar que *La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular se ha justificado en la jurisprudencia, a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos que avalan el principio de inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo y fortalecen la relación entre la administración y los particulares.*

Pero también debe destacarse que la garantía prevista en el artículo 97 *ibídem* no es absoluta, en tanto se indicó que, en los casos previstos por el legislador, los actos administrativos generadores de situaciones subjetivas favorables podrán ser revocados sin el consentimiento del interesado, tal como sucede con los actos que reconocen prestaciones económicas con cargo al sistema de seguridad social.

En ese sentido, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 contempla 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 existan 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.*

Se debe relieves que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-835 de 2003, bajo el entendido que la revocación directa del acto que reconoció la prestación económica procederá solo cuando la administración demuestre con plena certeza la

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia SU-050 del 02 de febrero de 2017. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.





configuración de la causal invocada, es decir la ausencia de requisitos para reconocerla o el vicio de falsedad en se sustentó el acto, y que tal falsedad este tipificada como delito conforme a la ley penal vigente, siempre respetando el debido proceso conforme a las reglas de procedimiento administrativo vigente.

En este orden de ideas, cuando el acto administrativo se expidió sin el cumplimiento de los requisitos o a partir de documentos falsos –y tales circunstancias fueron demostradas de forma certera por la administración previo agotamiento de actuación en la que se haya garantizado el debido proceso-, este podrá ser revocado sin el consentimiento del interesado.

Regresando al caso que nos ocupa, esta coordinación debe advertir, inicialmente, que las razones y argumentos que se plantearon en el acto administrativo que dispuso la revocación directa del acto administrativo que reconoció la prestación económica, no resultaban suficientes para dar por demostrado que los documentos aportados por el beneficiario estaban viciados de falsedad, ya que dicha conclusión se soportó en la apreciación de tan solo una certificación expedida en el año 2004, y en la cual no se individualizó e identifico en debida forma al beneficiario de la pensión, ni tampoco hace alusión a la totalidad del tiempo en el que este supuestamente laboró en el municipio.

En este contexto, la contradicción existente entre las certificaciones si bien es cierto puede constituir un indicio que deja en entredicho la autenticidad de los documentos aportados en la reclamación, no lo es menos que el grado de certeza exigido por la jurisprudencia constitucional no podía conseguirse mediante el análisis de ese solo documento, sin entrar a practicar otras pruebas.

En este orden de ideas, se considera que la solución a la situación planteada por el Municipio de Turbaco, no era revocar directamente el acto que reconoció la pensión, ya que no había certeza del vicio de falsedad, sino que correspondía al Fondo Territorial de Pensiones dispone la práctica de otras pruebas o en su defecto demandar la nulidad del acto de reconocimiento ante la autoridad judicial competente.

Sin perjuicio de lo anterior, esta coordinación no puede pasar por alto un hecho incuestionable, y es que la revocación de la pensión se dio por medio de un acto administrativo que al estar ejecutoriado, está revestido de la presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no haber sido anulado por autoridad judicial competente, motivo por el cual la ilegalidad del reconocimiento pensional está plenamente comprobada hasta que una providencia judicial disponga lo contrario, esto sin perjuicio de la defensa o de las acciones que el interesado pueda ejercer respecto de tal acto administrativo.

En mérito de lo dicho, y como quiera que administrativamente se estableció que la pensión reconocida en favor del señor Pérez Mendoza fue obtenida con base en documentación falsa, para esta coordinación está plenamente demostrado que el pago de la prestación económica se hizo en detrimento del patrimonio distrital, y a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa no solo de quienes acudieron a la administración por medio de la utilización de las evidencias espurias, sino también por aquellos funcionarios que pudieron haber infringido sus deberes de cuidado al no haber verificado la vinculación del señor Pérez Mendoza con el Municipio de Turbaco, lo que puede dar lugar a un daño al patrimonio público que merezca la apertura de un proceso





de responsabilidad fiscal, por lo que el caso será remitido a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales de esta contraloría.

Lo anterior se sustenta en que el beneficiario recibió sendas mesadas pensionales a costas del patrimonio público (elemento daño), sin que existiera un título válido para ello, toda vez que los documentos que soportaron el reconocimiento de la pensión, y que fueron aportados por él, están viciados de falsedad, y dicha circunstancia no fue advertida por los funcionarios competentes, tal como se determinó en un acto administrativo que al haber quedado ejecutoriado, goza de la presunción de legalidad (conducta dolosa o gravemente culposa), y que ese daño ocurrió a causa de la expedición del acto administrativo que se sustentó en los documentos viciados de falsedad (nexo causal).

Adicionalmente, las conductas aquí descritas pueden tener connotaciones penales y disciplinarias, y por ende se remitirá el asunto a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

Caso pensionada OLGA RABAL VIUDA DE PUELO.

Para el denunciante existe daño al patrimonio distrital, ello en razón a que la señora OLGA RABAL VIUDA DE PUELO se valió de documentos falsos para obtener el reconocimiento de la sustitución pensional de la prestación causada por su finado cónyuge, ORLANDO PUELO QUINTANA, con cargo a recursos de la extinta Empresa de Servicios Públicos de Cartagena, la cual hasta el momento de la revocación directa fue asumida por el Fondo Territorial de Pensiones.

Dentro de las pruebas allegadas con la denuncia, se advierte la presencia de la solicitud de fecha 23 de junio, por medio de la cual la señora Rabal Viuda de Puello, obrando por conducto de apoderada especial, reclamó ante las extintas Empresas Públicas de Cartagena la sustitución pensional de la prestación económica causa por su finado cónyuge ORLANDO PUELO QUINTANA, para lo cual aportó, entre otros documentos que también acompañan la denuncia, declaraciones extraprocesales en las que los señores LUIS ALBERTO ZABALETA HERNÁNDEZ y CARLOS ENRIQUE MARÍN LARA, manifestaron que el causante laboró en el municipio de Turbaco por espacio de 6 meses.

También obran certificaciones de fecha 17 de junio de 1989 y 18 de octubre de 2018, en las que la jefatura de personal de la Alcaldía Municipal de Turbaco (Bolívar) hizo constar que no reposan archivos que den cuenta del vínculo laboral del señor Puello Quintana con el ente territorial.

Igualmente reposa copia de la Resolución No. 2778 del 23 de octubre de 1989, por medio de la cual el Gerente General de las Empresas Públicas Municipales de Cartagena de Indias reconoció pensión de vejez en favor de la señora Rabal Viuda de Puello, y determinó como cuotapartista al municipio de Turbaco en proporción igual al 0.02% de la prestación económica.

También se observan copia de la denuncia de fecha 30 de noviembre de 2018, por medio de la cual el entonces Alcalde Municipal de Turbaco, ANTONIO VICTOR ALCALÁ, puso en conocimiento de la Fiscalía Seccional de ese municipio las supuestas irregularidades que rondan el reconocimiento de pensiones de personas que no se





registran como servidores del citado ente territorial; y copia de la solicitud de revocación directa formulada por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal de Turbaco sustentándose tal pedimento en la falsedad de los documentos aportados.

Por último se avista la Resolución No. 8557 del 19 de noviembre de 2019, por medio de la cual se abrió el procedimiento administrativo tendiente a decidir la solicitud de revocación directa, acto que le fue notificado al interesado; en ese mismo sentido reposa la Resolución No. 9391 del 24 de diciembre de 2019, por medio de la cual se revocó la pensión reconocida en favor de la señora Rabal Viuda de Puello.

Los argumentos tenidos en cuenta por la administración distrital para revocar la pensión reconocida en favor de la señora Rabal Viuda de Puello giran en torno a que el reconocimiento de dicha prestación económica se obtuvo a través de la utilización de documentación falsa, sustentándose esa conclusión, desde el punto de vista probatorio, en las certificaciones de fecha 17 de junio de 1989 y 18 de octubre de 2018.

Según el oficio AMC-OFI-0098811-2020 del 04 de noviembre de 2020, el acto que dispuso la revocación directa quedó ejecutoriado al no haberse interpuesto los recursos de ley.

Pues bien, hecho el análisis probatorio de rigor, esta coordinación estima lo siguiente:

El artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que *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..., cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley..., Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él..., Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

Más adelante, el artículo 97 del código en cita preceptúa que, *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...* Luego, el párrafo del aludido artículo establece que *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.*

Las normas transcritas, las cuales resultan aplicables a las actuaciones que se rigen por el procedimiento administrativo general y común, nos enseñan que los actos administrativos pueden ser revocados en los eventos descritos por el legislador; de igual manera disponen que tratándose de actos administrativos que han generado derechos o situaciones de carácter subjetivo, no podrán ser revocados si no media autorización expresa, previa y escrita del interesado.

Esta la limitación de la competencia administrativa en lo pertinente a la revocación directa de actos administrativos subjetivos está orientada a salvaguardar los derechos y garantías que el beneficiario obtuvo con la decisión particular, así lo reconoce la honorable Corte Constitucional², al manifestar que *La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular se ha justificado en la jurisprudencia, a partir de la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de*

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena. Sentencia SU-050 del 02 de febrero de 2017. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.





los derechos adquiridos que avalan el principio de inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo y fortalecen la relación entre la administración y los particulares.

Pero también debe destacarse que la garantía prevista en el artículo 97 *ibídem* no es absoluta, en tanto se indicó que en los casos previstos por el legislador, los actos administrativos generadores de situaciones subjetivas favorables podrán ser revocados sin el consentimiento del interesado, tal como sucede con los actos que reconocen prestaciones económicas con cargo al sistema de seguridad social.

En ese sentido, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 contempla 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 existan 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.*

Se debe relieves que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-835 de 2003, bajo el entendido que la revocación directa del acto que reconoció la prestación económica procederá solo cuando la administración demuestre con plena certeza la configuración de la causal invocada, es decir la ausencia de requisitos para reconocerla o el vicio de falsedad en se sustentó el acto, y que tal falsedad este tipificada como delito conforme a la ley penal vigente, siempre respetando el debido proceso conforme a las reglas de procedimiento administrativo vigente.

En este orden de ideas, cuando el acto administrativo se expidió sin el cumplimiento de los requisitos o a partir de documentos falsos –y tales circunstancias fueron demostradas de forma certera por la administración previo agotamiento de actuación en la que se haya garantizado el debido proceso-, este podrá ser revocado sin el consentimiento del interesado.

Regresando al caso que nos ocupa, esta coordinación debe advertir que las razones y argumentos que se plantearon en el acto administrativo que dispuso la revocación directa del acto administrativo que reconoció la prestación económica, resultaban suficientes para dar por demostrado que los documentos aportados por el beneficiario estaban viciados de falsedad, ya que dicha conclusión se soportó no solo en las declaraciones extraprocesales –que dicho sea de paso no eran un medio de prueba conducente para demostrar el vínculo laboral-, sino en las certificaciones de fecha 17 de junio de 1989 y 18 de octubre de 2018, que hicieron constar que en los archivos del municipio no hay prueba de la relación laboral del finado Puello Quintana.

A lo anterior se aúna que la revocación de la pensión se dio por medio de un acto administrativo que al estar ejecutoriado, está revestido de la presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no haber sido anulado por autoridad judicial competente, motivo por el cual la ilegalidad del reconocimiento pensional está plenamente





comprobada hasta que una providencia judicial disponga lo contrario, esto sin perjuicio de la defensa o de las acciones que el interesado pueda ejercer respecto de tal acto administrativo.

En mérito de lo dicho, y como quiera que administrativamente se estableció que la pensión reconocida en favor de la beneficiaria fue obtenida con base en documentación falsa, para esta coordinación está plenamente demostrado que el pago de la prestación económica se hizo en detrimento del patrimonio distrital, y a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa no solo de quienes acudieron a la administración por medio de la utilización de las evidencias espurias, sino también por aquellos funcionarios que pudieron haber infringido sus deberes de cuidado al no haber verificado la vinculación del señor Puello Quintana con el Municipio de Turbaco, lo que puede dar lugar a un daño al patrimonio público que merezca la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal, por lo que el caso será remitido a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales de esta contraloría.

Lo anterior se sustenta en que la beneficiaria recibió sendas mesadas pensionales a costas del patrimonio público (elemento daño), sin que existiera un título válido para ello, toda vez que los documentos que soportaron el reconocimiento de la pensión, y que fueron aportados por ella y su apoderada, están viciados de falsedad, y dicha circunstancia no fue advertida por los funcionarios competentes, tal como se determinó en un acto administrativo que al haber quedado ejecutoriado, goza de la presunción de legalidad (conducta dolosa o gravemente culposa), y que ese daño ocurrió a causa de la expedición del acto administrativo que se sustentó en los documentos viciados de falsedad (nexo causal).

Adicionalmente, las conductas aquí descritas pueden tener connotaciones penales y disciplinarias, y por ende se remitirá el asunto a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura para lo de su competencia.

3.4 CONCLUSIONES

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo con el análisis adelantado por esta coordinación, se concluye en los siguientes términos:

- Analizados los argumentos plasmados en el acto administrativo que dispusieron la revocación directa de las pensiones reconocidas al señor JOSÉ ANTONIO PÉREZ MENDOZA, esta coordinación estima que las pruebas recaudadas en la actuación administrativa adelantada por el Fondo Territorial de Pensiones no conducían a la certeza del vicio de falsedad aducido por la administración; sin embargo, la decisión que resolvió la solicitud de revocación directa constituye un acto administrativo que al encontrarse ejecutoriado goza de la presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Caso distinto ocurre con la pensión de la señora OLGA RABAL VIUDA DE PUELLO, puesto que a juicio de este ente de control si se demostró el vicio de falsedad aducido por la administración.





- La ejecutoriedad de tales actos administrativos supone plena prueba del reconocimiento irregular de las pensiones, salvo que una autoridad judicial disponga lo contrario, y por ende se encuentra objetivamente comprobada la afectación al patrimonio público, siendo procedente remitir el asunto a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales para lo de su competencia.
- Adicionalmente, las irregularidades determinadas en los actos administrativos pueden tener connotaciones penales y disciplinarias, siendo necesario trasladar este informe, con los soportes del caso, a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública.

	REVISIÓN	APROBACIÓN
NOMBRE: CRISTINA MENDOZA BUELVAS		
CARGO: Coordinadora Control Fiscal Participativo		
FIRMA: 		
ELABORACIÓN:		
NOMBRE: MIGUEL TAJÁN DE ÁVILA – ERIC NICOLAS REYES RAVELO		
CARGO: Asesores externos		
FIRMA:  		

