



PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA SALUD LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL TRABAJO DECENTE

Bogotá D.C. 11-9 FEB. 2019

D.T.S.S. - 00493

S.I.A.F. 222594

19 FEB 21 13:46  
COMITÉ EJECUTIVO  
FEDERACIÓN NACIONAL DE PENSIONADOS PORTUARIOS

Doctora  
**GLORIA INES CORTES**  
Directora General  
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP  
Ciudad  
AVDA. CRA 68 NO. 13-37.  
Respetada Doctora:

**Asunto:** Reiteración de las Instrucciones Impartidas por la Procuraduría General de la Nación en la Directiva No. 014 del 26 de septiembre de 2011, relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales a los ex trabajadores de Colpuertos.

Respetada Doctora:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 277 de la Constitución Política y 24 numerales 1 y 5 del Decreto Ley 262 de 2000, y en atención a la solicitud de intervención de la Procuraduría General de la Nación formulada por la Federación Nacional de Pensionados Portuarios FENALPENPOR, respecto de la situación que se presenta por las medidas adoptadas por la UGPP, especialmente por la suspensión de reconocimientos de derechos pensionales, con fundamento en la medida cautelar dispuesta por la Fiscalía dentro del proceso penal que se adelanta contra el ex gerente de la empresa Puertos de Colombia, Desconocimiento de la Indexación de mesadas pensionales, descuentos a las mesadas pensionales y el incumplimiento de sentencias judiciales. Situaciones jurídicas que vienen a sumarse a las ya adoptadas por el Grupo de Trabajo Institucional adscrito al Ministerio de Trabajo que en su momento dio lugar a la expedición del "Informe Ejecutivo 2005" y la expedición de la Directiva 014 de 2011, por parte del señor Procurador General de la Nación.

Sobre el particular me permito mencionar lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación en la Directiva 14 de 2011, en la que precisó respecto de las siguientes situaciones:

1. Se niega el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, cuando se ha instaurado demanda por alimentos en contra del causante
2. Incumplimiento de los términos legales para el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.
3. Violación al Debido Proceso principalmente en las siguientes situaciones:

Carrera 5 No 15-80 Piso 19 Teléfono 5878750 extensiones 11901, 11902, Fax 11990, Bogotá, D. C.  
[www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co); [asuntosdeltrabajo@procuraduria.gov.co](mailto:asuntosdeltrabajo@procuraduria.gov.co)



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA SALUD LA PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO DECENTE**

- a) Revocatoria directa de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales sin el consentimiento del beneficiario y violando el debido proceso.
- b) Rebaja de la mesada pensional de manera unilateral violando el debido proceso.
4. No se responden los derechos de petición, Derecho consagrado en la Constitución Nacional (Artículo 23).
5. No se cumplen los fallos de Tutela
6. No se reconoce la sustitución pensional a hijos estudiantes lo cual impiden que continúe el proceso educativo.
7. No se cumplen con los plazos establecidos por la normatividad vigente para realizar el acrecimiento pensional.
8. No se tramitan los reconocimientos de auxilios funerarios.
9. Se modifican los reconocimientos pensionales por considerar que tuvieron la calidad de empleados públicos, los trabajadores oficiales de Foncolpuertos y en general todos los trabajadores oficiales portuarios".

"Situaciones frente a las cuales la Procuraduría General de la Nación REQUIERE: Se dé aplicación a la Constitución, a la Ley, respetando el debido proceso y la numerosa jurisprudencia existente sobre este tema, se cumpla con los términos legales para reconocer las sustituciones, y acrecimientos pensionales, para responder los derechos de petición, dar cumplimiento a los fallos de tutela, reconocer la sustitución pensional a hijos estudiantes, efectuar los reconocimientos de auxilios funerarios, no modificar los reconocimientos pensionales unilateralmente, sin observar el debido proceso y considerar que son empleados públicos los trabajadores oficiales que desarrollan sus actividades portuarias, debido a que se están generando acciones judiciales contra el Ministerio de la Protección Social, que producen un grave menoscabo en el tesoro público, al orden jurídico y a los derechos fundamentales de los pensionados y beneficiarios".

"El no cumplimiento de la Constitución y a la ley constituye violación al deber previsto en los numerales 1º y 2º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002y conduce a la consecuente sanción disciplinaria".

En consideración a que por parte de la UGPP, reiteradamente se vienen presentando, actuaciones que se enmarcan dentro de las descritas anteriormente, que dieron lugar a la expedición de la Directiva 014 de 2011, la Procuraduría Delegada para la Salud la Protección Social y Trabajo Decente, **EXHORTA** a la UGPP a dar cumplimiento al requerimiento previsto en la Directiva 014, y le precisa que su incumplimiento genera las responsabilidades correspondientes, lo cual tiene fundamento en los pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional especialmente en los siguientes fallos:

**1. Sentencia SU - 240 del 30 de abril de 2015**, con ponencia de la Magistrada MARTHA SACHICA MENDEZ, la Corte Constitucional hace un recuento del desarrollo jurisprudencial de esta Corporación, en especial hace referencia a los siguientes fallos relacionados con la aplicación del artículo 73 del anterior Código Contencioso Administrativo, y el artículo 19 de la Ley 797 de 2003: T-347 de 1994; T-456 de 1994; T-



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA SALUD LA PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO DECENTE**

355 de 1995; T-134 de 1996; T-376 y T-639 de 1996; T-336 de 1997; T-436 de 1998; T-720 de 1998; T-276 de 2000 y T-450 de 2002; en los que la Corte precisó la improcedencia de la revocatoria de actos administrativos de carácter particular y concreto que reconozcan derechos, sin contar con el consentimiento de estos, excepto los actos producto del silencio administrativo positivo o cuando se trata de actos obtenidos por medios ilegales, situación que no puede ser consecuencia de una simple intuición o sospecha de la ilegalidad de los medios usados para provocar el acto administrativo, debe darse una evidencia de ello y la consagración en la parte motiva del acto de la constancia expresa de los elementos de juicio que llevaron a la administración a tomar esa decisión.

Señala igualmente la SU 240 que con la expedición de la Ley 797 artículo 19, cuya exequibilidad condicionada se declaró en la Sentencia C-853 de 2003, la Corte precisa que la revocatoria de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales, debe cumplirse estrictamente con el trámite señalado en el Código Contencioso Administrativo a efectos de garantizar el debido proceso al igual que en el caso de la revocatoria del artículo 19 de la Ley 797 de 2003. Revocatoria que no puede darse de manera aislada ni al margen del debido proceso, en este caso la ilegalidad de la conducta como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo.

Criterios que la Corte reiteró y confirmó en las Sentencias T-214 de 2004; T-567 y Sentencias T140 de 2010 y T-674 de 2011.

**2. Sentencia T-058 de 2017 del 3 de febrero de 2017,** Fallo en el que Corte Constitucional se pronunció respecto de la revocatoria de los actos administrativos de acuerdo con la reglamentación prevista en la Ley 1437 de 2011 artículos 93 y 97, previendo que en caso de revocatoria de un acto particular sin el consentimiento del beneficiario, la administración deberá demandar su propio acto incluso cuando el mismo tuvo lugar por medios ilegales o fraudulentos.

No obstante, señala el mismo fallo que existe la excepción del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, prevé la Corte: *"En el artículo 19 de esta norma se determina el deber de la administración de revocar los actos administrativos que hayan reconocido derechos pensionales o prestacionales cuando esté probado, tras agotar el correspondiente procedimiento administrativo, que el derecho fue obtenido en términos de la sentencia C-835 de 2003, de forma ilegal o ilícita. En todo caso esta excepción si bien se mantiene vigente debe entenderse a la luz del actual desarrollo constitucional legal y jurisprudencial"*.

Cita igualmente la Corte en la misma sentencia, el fallo T-456 de 2013, que determinó: *"Le corresponde a la administración allegar los medios de convicción que acreditan la irregularidad del acto que se cuestiona; de donde surge que la revocatoria directa del respectivo acto administrativo, sin consentimiento del titular procede siempre que la irregularidad del acto provenga de quien mediante conducta tipificada como delito, se*



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA SALUD LA PROTECCIÓN SOCIA Y TRABAJO DECENTE**

*haya hecho acreedor de la pensión o prestación económica lo que debe ser demostrado por la administración para desvirtuar de ese modo la presunción de inocencia, poner a su favor la presunción de buena fe y romper la confianza legítima en la que se apoya el principio de legalidad del acto administrativo".*

**3. Sentencia T-479 de 2017 del 24 de julio de 2017,** En esta Sentencia la Corte Constitucional reitera la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 de acuerdo con lo expuesto en la Sentencia C-835 de 2003; se pronuncia la Corte en relación con la revocatoria de actos administrativos de reconocimiento emitidos por Colpensiones, debido a hechos irregulares en la modificación ilícita de historias laborales de los afiliado.

Cita la Corte en este fallo lo expuesto en la Sentencia T-687 de 2016: "La sala también resaltó que en una circunstancia de manifiesta ilegalidad, la aplicación del principio de buena fe debe operar en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompió la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias".

**4. Sentencia T-426 de 2018 del 19 de Octubre de 2018,** Reitera en este fallo la Corte Constitucional, todo el desarrollo jurisprudencial definido por la Corte en relación con el Debido proceso y la revocatoria de actos administrativos de reconocimiento de pensiones, así: "*De las consideraciones realizadas en precedencia es posible entonces concluir que el debido proceso administrativo es un derecho de raigambre fundamental que se extiende a toda actuación administrativa y que resulta vulnerado cuando una autoridad pública desconoce arbitrariamente las normas aplicables al caso. En materia pensional, las administradoras de pensiones están igualmente obligadas a respetar las garantías propias del debido proceso.*"

*De igual forma, como regla general, los actos administrativos que generan efectos jurídicos de carácter particular, como es el caso de aquellos que reconocen prestaciones periódicas no pueden ser revocados sin el consentimiento previo y expreso del titular del derecho, caso en el cual, la respectiva entidad administradora de fondos de pensiones deberá acudir ante la jurisdicción contenciosa con la finalidad de demandar a través del medio de control de nulidad el acto administrativo de reconocimiento pensional.*

*Excepcionalmente, en los supuestos del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 es posible que las administradoras de pensiones, tras agotar el respectivo procedimiento administrativo de verificación, revoquen unilateralmente las pensiones obtenidas por medios ilícitos. En todo caso se debe respetar el debido proceso administrativo y continuar con el pago de las mesadas pensionales, hasta tanto se pruebe la obtención irregular del derecho tal y como se establece en la norma".*



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA SALUD LA PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO DECENTE**

**5. Sentencia T-199 de 2018 del 25 de Mayo de 2018**, se pronuncia en este caso la Corte respecto de las acciones de tutela interpuestas por pensionados de Colpuertos a quienes se les ordenó el reajuste pensional por actualización de la primera mesada pensional y estos actos fueron revocados por la UGPP, en consideración a que en un proceso penal se emitió resolución de acusación en contra de quien suscribió dichos actos administrativos.

En relación con la indexación de la primera mesada pensional reitera la Corte lo expuesto en la Sentencia SU-168 de 2017, entre otros aspectos resalta el carácter fundamental de este derecho, la procedencia de la indexación de todo tipo de pensiones, la prescripción de mesadas pensionales pero no del derecho y define las fórmulas para indexar la primera mesada pensional.

Precisa la Corte Constitucional en este fallo en relación con la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular: *"Así las cosas, se puede concluir que es posible suspender el pago de prestaciones pensionales y posteriormente revocar de manera unilateral los actos irregulares que los reconocieron, si acaecieron actos o hechos manifiestamente ilegales, por parte de su beneficiario que le permitieron acceder a ellos, siempre y cuando la administración y toda entidad encargada del reconocimiento y pago de mesadas pensionales adelante los trámites tendientes a dicha suspensión y revocatoria, observando estrictamente el debido proceso"*.

*"Respecto de la facultad de la Fiscalía General de la Nación de adoptar medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de una conducta punible en procesos penales, precisa la Corte: "No basta entonces una genérica alusión a la posible actuación contraria al derecho de quien se beneficia de una posición o de una prestación o la remisión de copias a la autoridad competente para investigar los delitos, pues lo que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 en la forma como fue condicionado en la Sentencia C-835 de 2003, exige es que la irregularidad causada por el titular del derecho debe ser acreditada por la administración que tiene la carga de la prueba porque respecto del titular obra la presunción de inocencia, motivo por el cual, se exige que la conducta desplegada por el beneficiario sea identificada a tal punto que resulte posible se encuadramiento en alguno de los tipos penales aunque no se configure los otros elementos de la responsabilidad penal"*.

*"En conclusión, en vigencia de la Ley 600 de 2000, las órdenes de la fiscalía a través de sus Delegados en procesos penales eran tomadas como medidas necesarias para que los efectos nocivos de actuaciones punitivas cesaran. Así lo ha entendido la Corte Constitucional en sede de revisión no obstante, dichas medidas no pueden vulnerar garantías constitucionales ni derechos adquiridos de buena fe de aquellos que pudieron ser beneficiarios con las actuaciones de quien esté siendo procesado penalmente"*.

*"De tal manera que, a pesar de que existe la revocatoria de un acto propio, la administración solo puede hacer uso de ella, como se dijo, si de acuerdo con la normativa"*



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA SALUD LA PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO DECENTE**

*vigente artículo 19 de la Ley 797 de 2003 condicionado en la sentencia C-835 de 2003, se desvirtúa la presunción de inocencia y confianza legítima comprobando una conducta fraudulenta por parte del beneficiario del acto administrativo y que sea posible encuadrar en algún tipo penal”.*

Por lo anterior, en consideración a que los artículos 93 y 97 de la Ley 1437 de 2012 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, regulan la revocatoria de los actos administrativos que reconocen derechos de carácter particular y especialmente la revocatoria de actos administrativos que reconocieron derechos pensionales, y teniendo en cuenta el desarrollo jurisprudencial citado, es conforme a este marco jurídico, como la administración debe adecuar sus actuaciones primando en todo momento la protección de derechos fundamentales, exigiendo a la administración como lo ha señalado la Corte Constitucional en los diferentes fallos, de un mayor cuidado y diligencia para no afectar derechos de personas de mayor edad cuyo único ingreso para el beneficiario y su familia proviene de su derecho pensional.

De otra parte, en consideración a que lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación, está conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en los fallos anteriormente citados, esta Delegada solicita nuevamente, dar aplicación a la Directiva 014 de 2011, así como requiere se le informe de las medidas adoptadas para su cumplimiento, de lo actuado favor informar en el término de diez (10) días hábiles.

Cordialmente,

  
**LUIS ADOLFO DIAZ GRANADOS Q.**  
Procurador Delegado

LADQ/DAL/AJLC/GIR