

1-1-19

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL



AUTO 711 de 2018

Ref.: Solicitud de nulidad (parcial) de la Sentencia T-199 de 2018¹.

Peticionario: Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., siete (7) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 106 del Acuerdo 02 de 2015, procede a decidir sobre la solicitud de nulidad presentada por Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP contra la sentencia T-199 del 25 de mayo de 2018, proferida por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas.

I. ANTECEDENTES EXPEDIENTE T-6.438.414

Fanny Beatriz Daza de Lara, a través de apoderada judicial, instauró el 5 de julio de 2017 acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, al debido proceso y a la indexación de la primera mesada pensional, al suspender los efectos jurídicos de la Resolución expedida por el Fondo de Pasivo Pensional de la Empresa Puertos de Colombia, por medio de la cual se indexó el valor de la primera mesada pensional en su favor, por cuanto dentro de un proceso penal se emitió resolución de acusación en contra de quien suscribió dicho acto administrativo.

¹ El solicitante, en su escrito, únicamente se refirió al Expediente T-6.438.414, de tal manera que se entiende su petición como una solicitud de nulidad parcial. De tal modo, solo se hará referencia a dicho expediente.

15-01-19



1. Hechos del proceso que dieron lugar a la expedición de la sentencia T-199 de 2018

La empresa Puertos de Colombia, a través de la Resolución No. 037767 del 12 de agosto de 1986, le reconoció a la accionante la pensión de jubilación en cuantía de \$78.040, equivalente al 75% del salario devengado, pagadera a partir del 21 de febrero de 1996, cuando cumpliera 50 años. Una vez cumplió la edad, la entidad incluyó a la señora Daza en nómina de pensionados con una mesada inicial de \$64.085 elevada posteriormente a \$141.126, pagadera a partir de febrero de 1996. Más adelante, la Resolución No. 0649 del 15 de mayo de 1997, expedida por el Fondo Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, indexó la pensión de jubilación de la accionante, elevando la mesada pensional a \$790.327 a partir de mayo de 1997 y se le reconocieron las diferencias atrasadas.

Dentro del proceso penal 2070, regido bajo la Ley 600 de 2000 que se surte contra el señor Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez, exdirector de Foncolpuertos, la Fiscalía Veintidós Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en providencia del 7 de noviembre de 2012, confirmó la Resolución de Acusación de fecha 20 de diciembre de 2011 proferida por la Fiscalía Primera Delegada Seccional, que ordenó suspender los efectos jurídicos de todos los actos administrativos suscritos por el acusado.

Conforme lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, expidió la Resolución No. RDP 21287 del 27 de mayo de 2015 en la que se ordenó:

“Dar cumplimiento a un fallo judicial proferido por LA UNIDAD DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ FISCALÍA - VEINTIDÓS y en consecuencia SUSPENDER los efectos jurídicos y económicos de la resolución 649 de 15 de mayo de 1997 en lo que concierne a la señora FANNY BEATRIZ DAZA DE LARA, ya identificada, de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento.

ARTÍCULO SEGUNDO: En consecuencia del artículo anterior LA SUBDIRECCIÓN DE NÓMINA DE PENSIONADOS DE LA UGPP debe ajustar el valor de la mesada pensional que actualmente percibe la señora FANNY BEATRIZ DAZA DE LARA, al monto devengado antes de aplicar las resoluciones 649 de 15 de mayo de 1997, es decir, la mesada establecida mediante la Resolución No. 37767 de 12 de agosto de 1986, con los respectivos reajustes legales”.

No obstante lo anterior, el citado acto administrativo fue rectificado mediante la Resolución RDP 007239 del 19 de febrero de 2016 en la cual se corrigió, únicamente, la orden respecto del ajuste de la mesada pensional teniendo en cuenta que debía hacerse conforme a la Resolución 450 de 1996 que ajustó el valor de la mesada al incluirse en nómina.

Al reducirse su mesada pensional a un salario mínimo, el 5 de agosto de 2016 la peticionaria presentó reclamación administrativa ante la UGPP con el



propósito de lograr la indexación de la mesada al valor actual, pero dicha solicitud fue negada a través de la Resolución RDP 037705 del 2015. Frente a la negativa de la entidad de indexar su mesada pensional, la accionante presentó sendos derechos de petición y solicitudes pero finalmente a través de la Resolución RDP 048114 del 20 de diciembre de 2016 la UGPP negó la petición y señaló específicamente que:

“Frente a la indexación de la primera mesada pensional es preciso indicar que es importante señalar que esta entidad no puede realizar ningún pronunciamiento sobre este tema en el caso en comento hasta tanto el Juez Natural (juez penal) realice el pronunciamiento respecto a la Resolución No. 938 del 17 de junio de 1997, ya que la orden impartida por la UNIDAD DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ FISCALÍA – VEINTIDÓS tiene efectos provisionales quedando así pendiente la decisión definitiva que está en manos del juez Natural (juez penal). Motivo por el cual se estima pertinente negar la solicitud de indexación de la primera mesada pensional presentada”.

Consideró la petente que a causa de las actuaciones unilaterales, inconsultas y arbitrarias de la UGPP, se trasgredieron sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso, quien además de ver menguado su único ingreso mensual, tiene 71 años de edad, lo cual la ubica en un grupo poblacional protegido de manera especial por la Constitución. Aunado a esto, su nivel de vida fue afectado directamente pues durante 18 años adquirió obligaciones que en este momento superan el monto de su mesada, lo cual ha tenido como consecuencia la adquisición de más deudas y préstamos. No tiene ingresos adicionales ni otras personas le ayudan o responden por sus gastos personales, al contrario, su ingreso es la principal fuente económica de sostenimiento de su núcleo familiar.

Sostuvo que la acción de tutela era procedente ya que la accionante tiene 71 años de edad, su mesada pensional disminuyó de manera ostensible de \$2.457.444 a \$689.455 después de 18 años y se inobservó el proceso establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y en la Ley 797 de 2003 en la expedición de la Resolución RDP 021287 del 27 de mayo de 2015 que suspendió de manera unilateral la indexación, trasgrediendo así el principio de confianza legítima ya que esta estuvo vigente por 18 años.

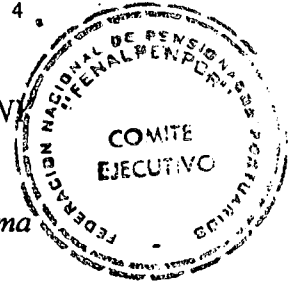
La sentencia T-199 de 2018 también analizó el expediente T-6.511.989 correspondiente al caso de la señora Carmen Sofía Ustariz de Marrero, no obstante, no se hará referencia a sus antecedentes dado que la nulidad presentada solo se refirió al expediente T-6.438.414.

2. Contestación de la acción de tutela

2.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

La Jefe de Coordinación de Comunicaciones oficiales y Control de Registros de la DIAN, dio respuesta a la acción de tutela indicando que “una vez consultada la base de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DIAN, a la fecha no se evidencia información a nombre de la señora FANNY BEATRIZ DAZA DE LARA”.



2.2. Fiscalía 43 Grupo de Fiscales para Investigar Fraudes al Sistema Pensional del País

La Fiscalía 43 Grupo de Fiscales para Investigar Fraudes al Sistema Pensional del País contestó la solicitud de amparo señalando que “no es posible remitirle copia de la Resolución de Acusación de fecha 20 de diciembre de 2011, ni la decisión de Segunda Instancia de fecha 7 de noviembre de 2012, referente al señor MANUEL HERIBERTO ZABALETA ROLRÍGUEZ, (...) teniendo en cuenta que no contamos con copia de las mencionadas decisiones, sin embargo, en forma respetuosa se sugiere que dicha solicitud se realice al Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá (...) en donde actualmente cursa la Etapa de causa”.

2.3. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - ASOBANCARIA

La Vicepresidencia Jurídica dio contestación a la acción de tutela manifestando que “teniendo en cuenta que CIFIN S.A.S. a partir del 1 de enero de 2013, asumió los deberes y obligaciones que le asisten en virtud de lo dispuesto en la Ley 1266 de 2008, respetuosamente solicitamos dirigirse a éste como nuevo Operador de información ante futuros requerimientos del asunto en referencia. || Sin perjuicio de lo anterior, le informamos que su solicitud fue remitida a CIFIN S.A.S. a fin de darle trámite a la misma”.

2.4. Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá

El Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá señaló que en cumplimiento de la solicitud allegada respecto de la tutela de la referencia se expidió el auto 433 del 10 de julio de 2017 en el que se indicó: “[s]e dispone remitir por secretaría la documentación requerida en medio óptico, esto es, en CD, la cual se extrae del sumario 2040 adelantado por la Fiscalía General de la Nación, pábulo del proceso penal de radicado 110013104016 2013-00061 que cursa en este Estrado únicamente en contra de Manuel Heriberto Zabaleta por el punible de peculado por apropiación, donde la víctima es Foncolpuertos, quien se halla representada por la UGPP, entidad del orden nacional”. Conforme a lo anterior, allega un CD.

2.5. CIFIN S.A.S.

Para efectos de contestar la acción de tutela, informó que al revisar la base de datos de información financiera, comercial, crediticia y de servicios de CIFIN S.A.S., el 12 de julio de 2017, a nombre de la señora Fanny Daza de Lara se observó que es titular de dos cuentas corrientes y dos cuentas de ahorros, “sin embargo, frente a la solicitud del saldo actual de las cuentas, el saldo no es conocido por CIFIN S.A.S. Por ende, estamos en imposibilidad jurídica y material de remitir dicha información”. Por otra parte, se han reportado en la



entidad una obligación vigente y al día de tarjeta de crédito y una obligación extinguida también de tarjeta de crédito no vigente.

2.6. EXPERIAN COLOMBIA S.A.

La apoderada de Experian Colombia S.A. allegó las historias de crédito de la accionante expedida el 10 de julio de 2017.

2.7. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

El apoderado judicial de la entidad contestó la acción de tutela argumentando lo siguiente:

(i) La unidad procedió a “*dar estricto cumplimiento a la sentencia judicial en virtud de lo preceptuado por el artículo 454 del Código Penal y los artículos 34 y 35 numeral primero respectivamente de la Ley 734 de 2002 que señalan la obligación del funcionario público de dar cumplimiento a las sentencias judiciales*”.

(ii) La administración “*dio estricto y cabal cumplimiento a la providencia judicial emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. – Fiscalía Veintidós el día 07 de noviembre de 2012, sin verificar la conveniencia de la decisión impartida, sino teniendo en cuenta única y exclusivamente que se trata de fallo judicial que debe ser acatado, respetando uno de los principios de nuestro Estado Social de Derecho*”.

(iii) La Unidad no ha vulnerado el derecho al mínimo vital de la actora “*en razón a que el accionante (sic) se encuentra actualmente incluido en la nómina de pensionados, devengando una pensión de manera periódica e ininterrumpida, con la cual sufraga sus necesidades básicas, no demostrando así la violación de su mínimo vital, y sin que se evidencie que su mesada pensional haya sido disminuida*”.

(iv) Dentro del trámite administrativo “*adelantado por la parte accionante ante esta Unidad, se ha respetado siempre el Debido proceso, como también es claro que ante esta entidad nunca ha presentado ningún tipo de solicitud formal*” aunado a que la Resolución RDP 026204 del 25 de junio de 2015 se fundamentó en un fallo judicial.

(v) La parte actora cuenta con otro medio judicial de defensa “*más idóneo, para controvertir la decisión adoptada por la entidad demandada*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Unidad solicitó que la acción de tutela se declarara improcedente.

2.8. Alcaldía de Barranquilla, Secretaría de Movilidad



El Asesor de la Entidad informó que *“revisada la base de datos de esta entidad encontramos que la señora FANNY BEATRIZ DAZA DE LARA (...) NO posee vehículo matriculado en este organismo de Tránsito a la fecha”*.

2.9. Fiscalía General de la Nación

El Fiscal 43 dio contestación a la acción de tutela en los siguientes términos:

(i) Solicitó denegar el amparo frente a su representada por cuanto no se han vulnerado derechos fundamentales.

(ii) El 20 de diciembre de 2011 se profirió resolución de acusación contra Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez por el delito de peculado por apropiación en la modalidad de Continuo, en cuantía de \$171.859.213.98. En este mismo acto se ordenó la suspensión de los efectos jurídicos y económicos de los actos administrativos, sentencias, mandamientos y/o conciliaciones. La acusación se encuentra ejecutoriada y cursa la causa en el Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá.

(iii) No se vulneraron derechos fundamentales en tanto *“según la jurisprudencia, el restablecimiento del derecho es viable cuando existe la prueba de la tipicidad, independientemente de que ya esté dada la prueba de la responsabilidad de los sujetos agentes de los hechos punibles y por ello que esta medida pueda darse en cualquier estado del proceso, siempre y cuando – se repite – esté la prueba de la tipicidad, la que en el caso que nos ocupa estaba acreditada como quedó ampliamente analizado al momento de calificar el mérito del sumario que impuso acusación contra MANUEL HERIBERTO ZABALETA RODRÍGUEZ”*.

2.10. Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá

El Juez 16 Penal del Circuito de Bogotá señaló en su escrito que *“si bien es cierto la resolución objeto de cumplimiento por parte de la UGPP fue proferida por la Fiscalía Primera Delegada Seccional y confirmada posteriormente por la Fiscalía Veintidós Delegada ante el Tribunal dentro de ese asunto, siendo la que suscita la inconformidad de la libelista, no menos cierto resulta que dicha disposición no fue adoptada ni ordenado su cumplimiento por este Despacho”* (Negrilla propia del texto).

En cuanto a la solicitud de indicar *“el motivo que hubo para suspender los efectos de la indexación pensional de la accionante?”* el Juzgado *“se ciñe a lo actuado y a lo ordenado por la Fiscalía General de la Nación, por lo que su Señoría podrá confrontar y establecer si la orden de suspender los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones suscritas por Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez y las resoluciones dictadas por la UGPP se ciñeron al marco procesal y legal; y en cuanto a que se allegue las actas de notificación de cada resolución emitida, es menester comunicar que tanto esa labor como el resguardo de las diligencias corresponde exclusivamente a la UGPP, y no a este estrado”* (negrilla fuera de texto).



Finalmente, informó al Despacho que *“ha existido alto número de acciones de tutelas promovidas por hechos idénticos a los aquí escrutados, que han sido conocidas por la Sala de Casación de la H. Corte Suprema”*, con fallos adversos a los actores, por lo que *“sugiere respetuosamente tener en cuenta tales lineamientos con miras a que se evite emitir providencias de fondo lejanas a los derroteros examinados y sentidos adoptados por esa Máxima Autoridad Judicial”*.

3. Decisiones de instancia revisadas

3.1. El Juzgado 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, en sentencia del 11 de septiembre de 2017, negó el amparo solicitado con base en que la accionante no demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable y contaba con otros medios de defensa judicial.

3.2. La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 13 de octubre de 2017, confirmó la decisión de primera instancia por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

4. La Sentencia T-199 de 2018

4.1. Para resolver la cuestión planteada, la Sala Séptima de Revisión formuló los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿La acción de tutela es procedente como mecanismo idóneo y eficaz para garantizar los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso e indexación de la primera mesada pensional, de dos personas, adultos mayores a quienes se les suspendió el pago de la indexación de la primera mesada pensional, de manera unilateral?

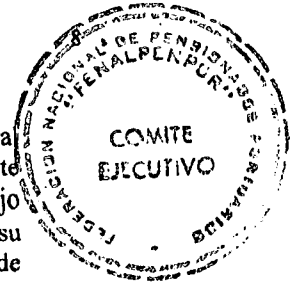
(ii) ¿Puede la Fiscalía General de la Nación, a través de una resolución de acusación dentro de un proceso penal, suspender los efectos de actos administrativos que se presumen legales?

(iii) ¿Una administradora de fondos de pensiones vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y a la indexación de la primera mesada pensional, de una persona adulto mayor, al suspender los efectos jurídicos de la Resolución por medio de la cual se indexó el valor de su primera mesada pensional, por cuanto dentro de un proceso penal se emitió resolución de acusación en contra de quien suscribió dicho acto administrativo?”.

4.2. La Sala concluyó, en primer lugar, que la acción de tutela interpuesta por la señora Fanny Beatriz Daza era procedente ya que:

(i) se trata de un sujeto de especial protección en tanto es un adulto mayor (71 años).

(ii) La pretensión principal de la acción de tutela es que se acceda a la indexación de la primera mesada pensional que le fue otorgada desde 1997 y que le fue suspendida por una orden de la Fiscalía Delegada en un proceso penal seguido en contra de quien autorizó dicha indexación. La prestación solicitada (la cual



venía disfrutando por casi 18 años) constituye una gran parte de su mínimo vital pues no posee otro ingreso económico que supla ese monto y, además, durante un largo periodo de tiempo sus gastos y egresos se adecuaron a su ingreso fijo para esa época (2015), es decir, \$2.457.444,01 para posteriormente disminuir su mesada pensional a un salario mínimo, esto es, \$644.350. Con lo anterior, y de las pruebas aportadas al proceso, se comprueba la grave vulneración al mínimo vital de la accionante, pues el valor de la mesada constituye su única fuente económica, aunado a que esta Corporación ha indicado que el derecho a la indexación de la mesada pensional “i) es fundamental, ii) se predica de todo tipo de pensiones, es decir, tiene carácter universal y iii) por regla general, la acción de tutela es procedente para buscar su protección”².

(iii) En el expediente obran pruebas que permiten vislumbrar una posible titularidad del derecho exigido, tanto así que ya por 13 años venía recibiendo la indexación reconocida, la cual se hizo a través de un acto administrativo que se presume legal.”

4.3. En segundo lugar, frente a la cuestión planteada en el segundo problema jurídico, sobre si “*Fiscalía General de la Nación, puede a través de una resolución de acusación dentro de un proceso penal, ordenar la suspensión de los efectos de actos administrativos que reconocen prestaciones pensionales, la respuesta es sí, de acuerdo con lo señalado, dado que es considerada, en casos que se rijan por el procedimiento penal consagrado en la Ley 600 de 2000, como este caso, como una medida necesaria para que los efectos que pudo causar la conducta punible calificada, cesen*”.

No obstante, aclaró que “*a pesar de que exista una orden directa de la Fiscalía de suspender los efectos de actos administrativos por haberse calificado la conducta como delictiva por parte de quien suscribió dichas Resoluciones, la actuación debe ser evidentemente fraudulenta por parte del beneficiario para que la administración pueda revocar su propio acto sin obtener previamente su consentimiento*”³.

En este caso, la resolución de acusación fue dictaminada en contra del señor Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez como presunto autor del delito de peculado por apropiación, lo cual evidencia que la investigación penal estuvo dirigida en contra de esta persona y no en contra de la accionante, señora Daza. De tal manera que:

“[A] pesar de que en dicho proceso se contó con argumentos de tal magnitud que permitieron emitir una resolución acusatoria, esta no se produjo como consecuencia de actuaciones fraudulentas de (...) Fanny Daza de Lara (...), como la presentación de documentación falsa o incumplimiento de requisitos para acceder a la indexación de su primera mesada pensional, lo cual permitiría revocar dichos actos sin consentimiento expreso de [la accionante], sino en virtud de conductas delictivas imputadas al señor Zabaleta Rodríguez”.

De tal manera que la accionada, a pesar de que recibió válidamente una instrucción de la Fiscalía Delegada en el proceso penal llevado en contra del

² Corte Constitucional, sentencia T-082 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

³ Para sustentar lo anterior, la Sala trajo a colación las sentencias T776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-954 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-381 de 2002 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-455 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).



señor Manuel Zabaleta, esta no debió aplicarse y suspender los efectos jurídicos de los actos administrativos que otorgaban la indexación de las mesadas pensionales de las accionantes dado que, la conducta que dio origen la medida tomada por el ente acusador, no era imputable directamente a las señoras Daza de Lara y Ustaris de Marrero”.

4.4. Frente al tercer problema jurídico se revisó si la actuación de la administración se enmarcó en los postulados necesarios para estar frente al irrespeto del acto propio, y se encontró que⁴:

(i) Se profirió un acto administrativo que creó una situación concreta que generó un sentimiento de confianza en la accionante. *“En el caso de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara, la empresa Puertos de Colombia expidió la Resolución 0649 del 15 de mayo de 1997 en la que se le reconoció el reajuste de indexación a su mesada pensional, es decir, la actora estuvo inmersa en dicha situación (recibiendo una mesada indexada) durante 18 años, tiempo suficiente para crear una seguridad en ella de su derecho”.*

(ii) La decisión que creó y generó la confianza de la titularidad del derecho en la petente, fue modificada de manera súbita y unilateral. *“[La Resolución] No. 0649 (...), a través de [la cual se le] concedió la indexación de la primera mesada pensional a [la accionante], fueron suspendidos sus efectos sin mediar autorización expresa de [la pensionada], sin agotar el procedimiento administrativo reglado para dicho fin, y sin existir una orden judicial para llevar a cabo dicha suspensión”.* Además:

“Se recuerda, como ya se dijo, que a pesar de que la medida adoptada por la Fiscalía Delegada de suspender los efectos jurídicos de los actos suscritos por el acusado era válida en el marco de la vigencia de la Ley 600 de 2000, no era posible aplicarla pues aunque la accionada tiene la facultad de revisar actos administrativos que conceden o reconocen derechos pensionales, esta debe estar fundada en motivos reales, objetivos y trascendentes, lo que se presentaría en caso de haber sido reconocida la prestación sin cumplir los requisitos, o con base en documentación falsa⁵; dichas conductas fraudulentas, frente a las accionantes nunca fueron ni propuestas, ni investigadas, ni controvertidas, ni comprobadas, lo que le hubiera permitido a la accionada actuar sin si quiera contar con el consentimiento de las pensionadas”.

(iii) Hubo identidad de sujetos y de objeto entre los cuales prosperó la situación y que se modificó.

⁴ Para llegar a esta conclusión, se consideró lo señalado en la sentencia T-599 de 2007 en la Corte compiló los requisitos esgrimidos en decisiones jurisprudenciales anteriores, que pueden hacer exigible el principio de respeto por el acto propio, que posteriormente fueron resumidas en la Sentencia T-040 de 2011, así: “(i) en primer lugar, es necesario que haya sido proferido un acto en virtud del cual fuese creada una situación concreta que genere, de manera cierta, un sentimiento de confianza en un sujeto. Tal expectativa ha de consistir en que la persona pueda considerar de manera razonable que es el titular de una posición jurídica definida. (ii) En segundo término, es preciso que la decisión que ha favorecido el surgimiento de la situación que acaba de ser descrita y, en consecuencia, de la confianza legítima, haya sido objeto de modificación de manera súbita y unilateral. -Una vez más, es preciso reiterar que no necesariamente la conducta posterior se encuentra prohibida por el ordenamiento pues el fundamento de la restricción no se encuentra en una disposición normativa sino en la expectativa que la decisión precedente ha generado en el destinatario-. (iii) Para terminar, es necesario que exista identidad entre los sujetos entre los cuales prosperó la situación concreta y que se modifique el objeto de la aludida situación, el cual es, precisamente, el contenido que ha sido objeto de alteración”.

⁵ Ley 797 de 2003.



4.5. Teniendo en cuenta lo anterior, y que la accionada suspendió el pago de los valores indexados de la mesada pensional de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara, sin estar incurso su caso en los supuestos de la Ley 797 de 2003, y sin contar con la autorización del juez respectivo, ya que la orden de la Fiscalía en este caso era inaplicable dado que las conductas punibles calificadas no eran imputables a la accionante, se incurrió en una vulneración al principio del respeto del acto propio de la Administración y, en consecuencia, una violación grave al derecho constitucional al debido proceso de la peticionaria, aunado a la afectación de su mínimo vital y al derecho fundamental a la indexación de la primera mesada pensional.

Por tanto, la Sala revocó las decisiones de instancia, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados, ordenó a la accionada que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la sentencia, proferiera acto administrativo que dejara sin efectos la suspensión ordenada y procediera a pagar las mesadas ajustadas conforme a la indexación reconocida en la Resolución No. 069 de 1997. De igual manera se ordenó el pago de los incrementos dejados de percibir por parte de las accionadas en razón de la suspensión de la indexación.

5. Solicitud de nulidad de la Sentencia T-199 de 2018

El 25 de julio de 2018 el señor Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, radicó en la Secretaría de la Corte Constitucional solicitud de nulidad parcial contra la sentencia T-199 de 2018, específicamente en el caso del expediente T-6.438.414 con base en los siguientes argumentos:

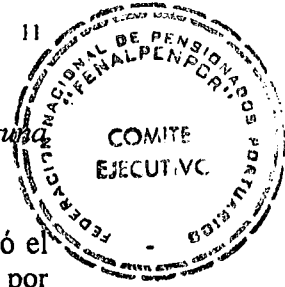
5.1. La sentencia T-199 de 2018 incurrió en la causal de nulidad “*Cambio de jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional o desconocimiento de la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión de Tutela*”

5.1.1. Lo anterior argumentando que la Sala Séptima de Revisión cambió sin justificación, la jurisprudencia de la Corte que ha venido reiterando “*sobre el respeto y cumplimiento de las decisiones judiciales, sobre los actos de ejecución, revocatoria directa, prejudicialidad, derechos adquiridos, fraude a la ley, abuso del derecho, principio de confianza legítima*”.

En la sentencia acusada, la Sala Séptima de Revisión desconoció, sin justificación alguna, otros casos en los que se han resuelto situaciones similares, irrespetando su precedente y desconociendo la jurisprudencia en vigor, así:

(i) Trascribió apartes de la sentencia T-776 de 2008⁶ en la que se estudió el caso de la suspensión de una pensión a un señor, por cuanto así lo determinó la resolución de acusación presentada por la Fiscalía. En esa oportunidad se

⁶ MP Humberto Antonio Sierra Porto.



concluyó que *“las autoridades públicas no incurrieron en vulneración alguna de derechos fundamentales”*.

(ii) Trascribió apartes de la sentencia T-954 de 2008⁷ en la que se analizó el caso de una persona a quien se le suspendió el pago del reajuste pensional por cuanto la resolución que la concedió fue firmada por alguien que dentro de un proceso penal aceptó cargos por peculado por apropiación. En esa ocasión se concluyó que *“no se está ante la hipótesis de violación del debido proceso administrativo por la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo de carácter particular y concreto sin el consentimiento de los afectados, como quiera que el fundamento de la suspensión es la adopción de una medida cautelar para impedir que continúe el detrimento patrimonial del Estado por la comisión de un delito. (...) Aun cuando no se ha dictado sentencia definitiva en el proceso penal, la aceptación pura y simple de los cargos por parte del exgerente y de la tacha de presunta ilegalidad de las resoluciones firmadas por él, así como la orden impartida por la Fiscalía constituyen un fundamento suficiente para la adopción de la medida administrativa cuestionada de cumplimiento de lo ordenado en la ley y por la Fiscalía”*. Por tanto, *“las autoridades públicas accionadas no incurrieron en vulneración alguna de derechos fundamentales”*.

(iii) Trascribió apartes de la sentencia T-381 de 2012⁸ en la que se analizó si Foncolpuertos vulneró derechos de los accionantes al revocar de manera unilateral la resolución que autorizaba el incremento del valor de sus mesadas pensionales. En ese caso la Corporación declaró improcedente el amparo en todos los casos por considerar que no cumplían con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo anterior, señaló que *“la Sala Séptima de Revisión no solo decidió en forma diferente el caso de la señora FANNY BEATRIZ quien estaba en el misma situación de los tutelantes de cada una de las sentencias traídas a colación, sino que pasó por alto cómo debía resolver este caso, desconociendo el respeto, la obligatoriedad y vinculatoriedad del precedente impartido en ellas para acceder a una protección que desconoce una resolución de acusación impartida por la Fiscalía General de la Nación y que está en firme así como el cumplimiento de esa orden judicial lo cual es a todas luces errado (...)”*.

Tampoco tuvo en cuenta la Sala, el efecto devastador de restarle importancia y obligatoriedad a las decisiones de la Fiscalía General de la Nación para señalar que en este caso la Unidad dio cumplimiento a la resolución de acusación en razón de la conducta punible de la persona que lo expidió, *“ya que esa nueva determinación reactiva la posibilidad a todos aquellos pensionados de FONCOLPUERTOS a quienes en razón a las decisiones de la Fiscalía General de la Nación también se les SUSPENDIÓ sus actos administrativos de reconocimientos que incoarán, como es sabido y no puede ser desconocido por*

⁷ MP Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



esa Alta Corporación, acciones de tutela con el fin de que les sean aplicados los mismos argumentos expuestos en la sentencia T-199 de 2018 y desconozcan las decisiones penales en las cuales se han dictado resolución de acusación de las personas que dictaron actos administrativos viciados de nulidad”.

La Unidad no ha conocido, además, alguna decisión de la Sala plena de la Corte Constitucional que haya variado su posición de desconocer la obligatoriedad de cumplir las decisiones judiciales en firme.

5.1.2. La Sala Séptima de Revisión también pasó por alto en la sentencia objeto de nulidad, las sentencias C-367 de 2014, C-1006 de 2008, T-329 de 1994, T-553 de 1995, T-1686 de 2000, en las cuales se ha establecido la obligación de cumplirse los fallos judiciales y que su desconocimiento impone sendas sanciones tanto disciplinarias como penales para quienes omiten ese deber.

5.1.3. La sentencia T-199 de 2018 también desconoce los precedentes jurisprudenciales frente a la prejudicialidad *“ya que como se ha señalado a la fecha la actuación penal está en cabeza del Juez 16 Penal del Circuito de Bogotá D.C. dentro del proceso No. 2013-00061 para que dicte fallo en el caso del señor ZABALETA y que conllevó a que la Fiscalía General de la Nación le dictara Resolución de acusación lo que hacía que el desconocimiento de ello generara que la Sala Séptima de Revisión no solo reviviera un acto administrativo SUSPENDIDO por orden judicial sino que ordenara reingresar a la causante en la nómina de pensionados (...) pasando por alto que si el juez natural decide confirmar la decisión de dejar sin efectos los actos administrativos por él expedidos por ser ilegales dicha decisión sería imposible de cumplimiento en razón a la decisión aquí impartida en sede de revisión quedando la actuación penal sin ninguna importancia jurídica”.*

Para sustentar su argumento, cita las sentencias T-513 de 1993 y un Auto del 21 de octubre de 2009 de la Sala Plena.

5.1.4. La sentencia T-199 de 2018 desconoce de igual manera, la sentencia C-258 de 2013 en lo que respecta a los derechos adquiridos donde se señala que *“SOLO podrán ser protegidos cuando han sido otorgados válidamente pues cualquier otorgamiento con desconocimiento de las normas que lo regulan genera no solo el fraude a la ley sino el abuso del derecho con lo cual se finaliza el derecho adquirido ya que se desvirtúa la presunción de buena fe que ampara los actos administrativos que los consagran, en el presente caso y como ya se ha explicado el derecho de indexación otorgado a la causante se dio amparado en una conducta punible del funcionario que expidió el acto administrativo contentivo de ese “supuesto derecho” lo que generó que ello se encause en un fraude a la ley y un abuso del derecho, estas situaciones graves son corroboradas con la decisión de la Fiscalía General de la Nación que desvirtuó no solo la presunción de inocencia que amparaba al señor ZABALETA sino la presunción de buena fe que amparaba los actos administrativos por él dictados para reconocer derechos”.*



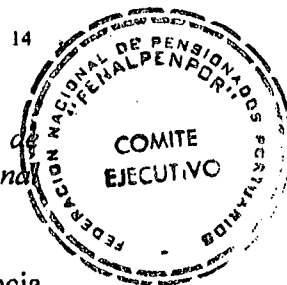
5.1.5. Citó las sentencias C-835 de 2003, SU-240 de 2015, T-923 de 2011 y T-533 de 2014, para señalar que la Sala Séptima de Revisión desconoció que las Resoluciones RDP 021287 del 27 de mayo de 2015 y RDP 7239 del 19 de febrero de 2016 “se expidieron en cumplimiento de una decisión penal emitida por la Fiscalía General de la Nación y no en aplicación de la figura de revocatoria directa ya explicada en la sentencia constitucional transcrita, pues como así se deriva de la lectura de los mismos se indica que con ellos se SUSPENDE la Resolución No. 649 de 15 de mayo de 1997 en razón a que se desvirtuó la presunción de buena fe que lo amparaba en razón a la conducta delictiva en la que incurrió quien lo creó lo que hace que el derecho allí reconocido no pudiera seguir produciendo efectos jurídicos hasta tanto el juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá dicte el referido fallo”.

De tal manera que “en el presente caso el desconocimiento de la ratio decidendi contenida en todas las sentencias transcritas en las que previamente se desató el mismo problema jurídico que ahora se resolvió en la sentencia T-199 de 2018 fue fallada en forma distinta, abandonando la posición que esa Alta Corporación ha manejado en muchos (sic) casos de Foncolpuertos, donde se ha demostrado la irregularidad de reconocimientos pensionales amparados en actos administrativos que ostentaban legalidad pero que les fue desvirtuada dicha presunción con la demostración de una conducta delictiva en cabeza de la persona que los expidió situación que es la misma que se da en el caso de la señora FANNY BEATRÍZ lo que hacía que la Sala Séptima de Revisión DEBÍA aplicar en forma obligatoria esos precedentes pues hasta el momento NO existe una sentencia de la Sala Plena de esa Corporación, como la única facultada para cambiar dichos precedentes para que con base en ellos los casos posteriores deban regirse por esa nueva línea jurisprudencial lo cual en este caso no se dio”.

5.2. La sentencia T-199 de 2018 incurrió en la causal de nulidad “Desconocimiento de la cosa juzgada”.

El peticionario invoca esta causal con base en que “la Sala Séptima de Revisión con la omisión de aplicar al caso de la señora FANNY BEATRIZ los precedentes de esa Corporación ya transcritos donde se cuestiona el mismo tema de la causante” hace que (i) se desconozca el artículo 243 de la Constitución donde se señala que las sentencias de la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional están amparadas por la cosa juzgada constitucional, y (ii) se vulneren los principios de igualdad, seguridad jurídica y coherencia del ordenamiento jurídico, “no solo porque no pueden existir dos posiciones distintas adoptadas por Salas de la misma jerarquía respecto de los mismos casos, sino porque todos los supuestos fácticos iguales tendrán las mismas consecuencias jurídicas”.

De tal manera que, al desconocer totalmente el precedente constitucional mencionado, “genera el desconocimiento de la fuerza normativa de la cosa juzgada constitucional” y crea una línea diferente a la señalada por la Corte.



5.3. La sentencia T-199 de 2018 incurrió en la causal de nulidad “cuando, de manera arbitraria, se dejan de analizar asuntos de relevancia constitucional que tienen efectos trascendentales para el sentido de la decisión”.

Frente a esta causal, la Unidad argumenta que se presenta cuando en la sentencia acusada se le da la facultad de “revisar dichas prestaciones, teniendo en cuenta las consideraciones de esta providencia, y la posibilidad de acudir al juez correspondiente para adelantar el proceso que crea necesario si considera que se presentaron irregularidades”, pues la Sala:

(i) Los faculta para revisar la prestación de la causante pero les impone desconocer la orden judicial emanada de la Fiscalía “frente a lo cual la Unidad no sabe cómo actuar, esto es, o cumplir decisiones penales en firme donde en garantía del debido proceso se logró probar que existieron conductas delictivas y que a raíz de ello se beneficiaron a muchas personas o al tener conocimiento de ello debemos desconocerlas para dar cumplimiento a una orden constitucional impartida por esa H. Corporación a través de una Sala de Revisión que pasa por alto esa situación en firme”.

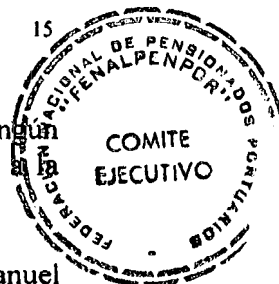
(ii) No les determina cuándo deben desconocer los precedentes jurisprudenciales impartidos por la Corte en casos similares resueltos en otras sentencias “ya que la posibilidad de revisar las prestaciones tampoco enerva el desconocimiento del precedente ni resuelve los atentados que deja el fallo respecto de las reglas constitucionales de estabilidad jurídica, sostenibilidad financiera, sostenibilidad fiscal y derechos de la seguridad social”.

5.4. El solicitante, en su escrito, finalmente solicita decretar la nulidad de la sentencia T-199 de 2018 por incurrir en las causales de nulidad referidas y, en consecuencia, proferir una nueva sentencia de unificación donde “se reitere la importancia de las providencias dictadas por la Fiscalía General de la Nación, la posibilidad de suspender y/o revocar los actos administrativos que en vía penal se les ha desvirtuado su presunción de legalidad cuando se ha probado que los mismos fueron expedidos por medios fraudulentos y en virtud de haberse desvirtuado el principio de buena fe y la presunción de inocencia de la persona que los expidió para evitar no solo que por vía tutelar todos los pensionados del extinto FONCOLPUERTOS y a los que se les suspendió o revocó sus reconocimientos pensionales en virtud de decisiones penales puedan desconocer no solo su firmeza y obligatoriedad a través de la acción de tutela”.

6. Intervenciones

6.1. Fanny Beatriz Daza de Lara

A través de apoderada judicial, la señora Fanny Beatriz daza de Lara remitió escrito frente a la nulidad presentada indicando, en primer lugar, que no se desconoce el precedente de la Corte Constitucional en tanto se ha sostenido que los actos se pueden revocar cuando sea palpable, certera y abrupta la ilicitud del mismo. En este caso, la resolución de acusación expdta por la Fiscalía General de la Nación, no es una orden de un juez, y se trata de un acto al interior de un



proceso penal seguido contra un exgerente de Foncolpuertos y en ningún momento se individualiza a la señora Daza o se indica que su derecho a la indexación fue concedido de manera ilícita.

Por otra parte, afirmó que en la Resolución de Acusación contra Manuel Heriberto Zabaleta se pretende desvirtuar la presunción de inocencia de este exfuncionario, mas en ninguno de los acápite de esa decisión se debate la buena fe y la presunción de inocencia de los beneficiarios de los actos administrativos proferidos por la entidad. En el caso de la señora Fanny no se verificó el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos en actos de contenido particular, y así proteger el debido proceso de quienes llevaban años disfrutando de una prestación revestida de legalidad.

Estimó que resulta arbitrario que la UGPP pretenda que a pesar de que se trasgreden derechos fundamentales, no sea posible que los afectados soliciten la protección de sus derechos, aun por la vía de la acción de tutela, de tal manera que el argumento de que la sentencia T-199 de 2018 abrirá la puerta para que innumerables pensionados puedan hacer dejar sin efectos decisiones penales como esa, no es del todo acertado ya que en cada caso se deberá primero verificar los requisitos de procedencia.

Por lo anterior, solicita negar la solicitud de nulidad ya que no se han desconocido precedentes de la Corporación.

6.2. Juzgado Cuarenta y Tres Penal del Circuito de Bogotá

El Juez titular del Juzgado Cuarenta y Tres Penal del Circuito de Bogotá, en oficio No. 0480 del 18 de septiembre de 2018, indicó que pone a disposición del despacho "la totalidad del expediente de la referencia".

6.3. Carmen Sofía Ustariz de Marrero

A través de apoderado judicial, la señora Carmen Sofía Ustariz de Marrero, accionante del expediente T-6.511.989, acumulado y fallado en la misma sentencia T-199 de 2018, radicó escrito el 8 de octubre de 2018 para solicitar sea negada la solicitud ya que no se presentan "requisitos legales que apunten a su nulidad".

6.4. UGPP

La UGPP envió copia al Despacho de la magistrada sustanciadora, de un oficio dirigido a la Federación Nacional de Pensionados Portuarios – FENALPENPOR, en el que da respuesta a oficios radicados en la entidad informando que se dará estricto cumplimiento a la sentencia T-199 de 2018, solicitará la nulidad de la aludida sentencia, bajo las consideraciones ya expuestas.

6.5. Federación Nacional de Pensionados Portuarios "FENALPENPOR"



FENALPENPOR en escrito radicado el 25 de octubre de 2018 en la Secretaría General de la Corte Constitucional señaló:

“La Federación, como organización que trabaja por los derechos adquiridos y fundamentalmente del gremio portuario considera que, de prosperar esta propuesta de nulidad, aumentarán las violaciones y obstáculos para acceder a nuestros derechos. Preocupa que estas acciones siempre estén encaminadas a vulnerar nuestros derechos y olvidan la necesidad de reparar el daño causado a los mismos. Por esta razón, le pedimos a la Corte que decida a favor de los derechos de nuestros pensionados. Como quiera que se trata de una acción irrespetuosa con el máximo organismo constitucional, queremos muy respetuosamente solicitarle a la Corte Constitucional que desestime la demanda de nulidad interpuesta por la UGPP contra la sentencia T-199 de 2018. Es manifiesta y ostensible su marcado inequívoco contra los derechos fundamentales de nuestros pensionados”.

II. CONSIDERACIONES

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para conocer de la solicitud de nulidad formulada en el presente caso, según lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991.

1. Procedencia de la nulidad de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia

1.1. De manera general, de acuerdo con el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, no procede ningún recurso contra las sentencias proferidas por la Corte Constitucional. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado que en ciertas situaciones, excepcionales, que conlleven una grave afectación al debido proceso y, previo cumplimiento de una exigente carga argumentativa por parte de quien alega la existencia de una nulidad explicando de manera clara y expresa los preceptos constitucionales transgredidos y su incidencia en la decisión adoptada⁹, se pueda solicitar la nulidad de una sentencia proferida por alguna de las Salas de Revisión de esta Corporación.

1.2. Esta conclusión de la Corte Constitucional se fundamenta en cuatro argumentos principales: (i) el principio de seguridad jurídica y el carácter de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, los cuales exigen la protección y defensa de la cosa juzgada constitucional contenida en las sentencias proferidas por esta Corporación¹⁰; (ii) a solicitud de nulidad de una sentencia de tutela no es un recurso contra ella, por prohibición expresa de la ley; es una petición que genera un incidente especial y particular porque no se rige por las reglas del procedimiento ordinario, ni contencioso administrativo, sino que es una figura propia del procedimiento constitucional que busca subsanar irregularidades contenidas en la sentencia proferida por una Sala de Revisión de la Corte Constitucional y no a reabrir el debate resuelto en la

⁹ Corte Constitucional, Auto 063 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); Auto 068 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); Auto 170 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); y Auto 050 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁰ Corte Constitucional, Auto 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).



providencia¹¹; (iii) la nulidad resulta procedente cuando en la sentencia atacada se presentan irregularidades de tal magnitud que desconocen el derecho fundamental al debido proceso¹²; y (iv) la Corte solo puede examinar la solicitud de nulidad cuando se da cumplimiento a una exigente carga argumentativa, en el sentido de explicar clara y expresamente los preceptos constitucionales transgredidos y su incidencia en la decisión tomada¹³.

2. Presupuestos que deben acreditarse para la procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas por las Salas de Revisión de la Corte Constitucional

2.1. *Requisitos formales.* La jurisprudencia ha señalado tres requisitos formales que toda solicitud de nulidad debe contener:

(i) Oportunidad. Implica que a) cuando el vicio se configura antes de la expedición de la sentencia, debe ser alegado antes de que ésta sea comunicada¹⁴. Así, son inadmisibles aquellos argumentos que buscan probar vicios procesales o sustanciales en el trámite procesal de la acción de tutela anterior a la decisión, pues debieron alegarse antes de que fuera proferida la providencia que resuelve en forma definitiva el asunto; b) cuando la anomalía se materializa en la providencia, debe ser alegada y propuesta dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, límite considerado como necesario en aras de proteger la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la cosa juzgada constitucional¹⁵.

¹¹ Corte Constitucional, Auto 033 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En esta oportunidad se rechazó por improcedente la nulidad presentada contra la Sentencia T-396 de 1993, ya que el peticionario lo que pretendía, finalmente, era modificar la parte resolutive de la sentencia, sin esbozar argumento alguno.

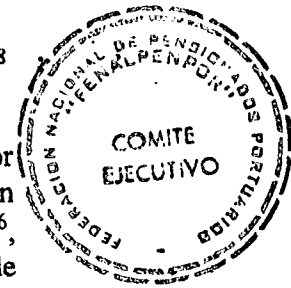
¹² Corte Constitucional, Auto 063 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión se negó la solicitud de nulidad de la Sentencia SU-1159 de 2003 por cuanto se concluyó que no existían irregularidades evidentes que indicaran la vulneración al debido proceso del solicitante. La jurisprudencia ha establecido que la afectación al debido proceso debe demostrarse como "ostensible, probada, significativa y trascendental, es decir que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos". Corte Constitucional, Auto 216 de 2017 (MP Aquiles Arrieta Gómez y Auto 362 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

¹³ Corte Constitucional, Autos del 22 de julio de 1995 y del 18 de mayo de 2004.

¹⁴ En virtud de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, "la nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el pleno de la Corte anule el proceso". Por otra parte, la Corte también ha establecido que el término de tres (3) días a partir de la notificación de la sentencia, no es aplicable para el caso de terceros afectados con la decisión que no fueron vinculados al proceso de tutela en forma oportuna. En estas ocasiones, la nulidad puede ser alegada por el afectado una vez tiene conocimiento efectivo de la existencia de la sentencia que decide. Corte Constitucional, Auto 054 de 2006, (MP Jaime Araújo Rentería). Con base en la extemporaneidad de la nulidad, la Corte ha rechazado solicitudes de nulidad de sus sentencias. Corte Constitucional, Auto 015 de 2002 (MP Jaime Araújo Rentería), Auto 163A de 2003 (MP Jaime Araújo Rentería), Auto 367 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 362 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido), entre otros.

¹⁵ Ver entre otros Autos el 232 de 2001 (MP Jaime Araújo Rentería), 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) y 330 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto). En relación con la ausencia de norma respecto del término para solicitar la nulidad de la sentencia y la consecuente necesidad de utilizar la analogía, puede verse lo expuesto en el auto 163A de 2003, (MP Jaime Araújo Rentería).

Es preciso indicar que la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, ha señalado que vencido el término en precedencia sin que se hubiere promovido el incidente de nulidad por las personas legitimadas para el efecto, la sentencia queda ejecutoriada y cualquier eventual irregularidad que se hubiere presentado en ella, queda automáticamente saneada. Además, mediante Auto 054 de 2006, consideró que el término de tres días a partir de la notificación de la sentencia no se aplica para el caso de terceros afectados con la decisión que no fueron vinculados al proceso de tutela en forma oportuna. Al respecto, ver los autos 030 de 200 (MP Eduardo Montealegre Lynett) 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), 217 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y Auto 054 de 2006 (MP Jaime Araújo Rentería).



(ii) Legitimación. Supone que el incidente de nulidad debe ser incoado por aquellos que hayan sido parte en el trámite de la acción de tutela, o por un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas en sede de revisión¹⁶, caso en el cual se debe demostrar *la certeza de la afectación de los intereses de los terceros para que proceda la legitimación para actuar en el incidente de nulidad*¹⁷.

(iii) Carga argumentativa. Indica que quien alega la nulidad de una sentencia de revisión debe argumentar de forma clara y expresa las garantías constitucionales transgredidas y su incidencia en la decisión proferida, con el fin de demostrar que la propia sentencia contiene irregularidades que vulneran el debido proceso¹⁸. Así las cosas, no basta con el hecho de expresar razones o interpretaciones diferentes a las de la Sala que manifiesten un disgusto o inconformismo del solicitante con la decisión tomada¹⁹.

2.2. Requisitos materiales. Además de las formalidades que debe atender una solicitud de nulidad de sentencias de revisión de la Corte²⁰, en virtud de su procedencia excepcionalísima, es necesario la acreditación el cumplimiento de unas condiciones y limitaciones en los argumentos usados para sustentar los cargos en contra de la sentencia atacada, los cuales deben demostrar la afectación a un derecho constitucional fundamental por parte de la Sala de Revisión, de manera *“ostensible, probada, significativa y trascendental, es decir, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos”*²¹ (subraya fuera de texto). Con base en estas circunstancias, la Corte identificó algunos casos en que la vulneración reúne esas características²², así:

“(i) Cuando una sala de revisión, se aparta del criterio de interpretación o la posición jurisprudencial fijada por la Sala Plena frente a una misma situación jurídica, debido a que, el artículo 34 del Decreto 2191 de 1991, establece que los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte.

(ii) Cuando las decisiones no sean adoptadas por las mayorías legalmente establecidas. Esto ocurre, en los casos en que se dicta sentencia sin que haya sido aprobada por las mayorías exigidas en el Decreto 2067 de 1991, el Acuerdo No. 05 de octubre 15 de 1992 y la Ley 270 de 1996.

¹⁶Corte Constitucional Autos 018A de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis), 100 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y 170 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁷ Corte Constitucional, Auto 287 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa), Auto 362 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido) y Auto 478 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

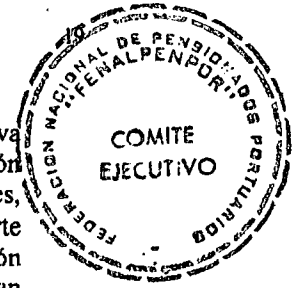
¹⁸Corte Constitucional Autos 232 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería), 15 de 2002 (MP Jaime Araujo Rentería), 049 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), 056 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería), 179 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño y 175 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), 478 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger), entre otros.

¹⁹Corte Constitucional Ver entre otros los autos 063 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), 165 de 2005 (MP Alfredo Beltrán Sierra), 049 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), 181 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis; SV Nilson Pinilla Pinilla), 009 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y Auto 478 de 2017 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

²⁰ Corte Constitucional Auto-031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), Auto 050 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla), Auto 022 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Auto 153 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Auto 111 de 2016 (MP Jorge Ignacio Prutelt Chaljub).

²¹Corte Constitucional Auto-031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

²²Corte Constitucional Auto-031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).



(iii) Cuando se presente una incongruencia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia, la cual genere incertidumbre respecto del alcance de la decisión proferida. Un ejemplo de ello son las decisiones anfíbológicas o ininteligibles, las contradictorias o las que carecen totalmente de fundamentación en la parte motiva. Es importante precisar que los criterios utilizados para la adecuación de la sentencia, tanto de redacción, como de argumentación, no configuran violación al debido proceso. En este orden, ha manifestado la Corte que el estilo de las sentencias en cuanto puedan ser más o menos extensas en el desarrollo de la argumentación no incide en nada para una presunta nulidad.

(iv) Cuando en la parte resolutive de la sentencia se profieran órdenes a particulares que no fueron vinculados al proceso y que no tuvieron la oportunidad procesal para intervenir en su defensa, y,

(v) Cuando la Sala de Revisión desconoce la existencia de la cosa juzgada constitucional respecto de cierto asunto, caso en el cual lo que se presenta de parte de ésta es una extralimitación en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas por la Constitución y la ley.

Así, las causales de procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas por las Salas de Revisión de esta Corte, deben ser entendidas como un trámite de creación jurisprudencial, basado en el respeto de las garantías reguladas en el artículo 29 constitucional²³. Así, la nulidad tiene naturaleza excepcional y está sometida a estrictos requisitos de procedencia, los cuales versan sobre la acreditación suficiente de circunstancias ostensibles y trascendentales que afecten de manera cierta el derecho fundamental tantas veces aludido²⁴.

Por tanto, cualquier inconformidad con la interpretación realizada por esta Corporación, con la valoración probatoria, o con los criterios argumentativos que apoyan la sentencia, no constituyen fundamentos suficientes para solicitar su nulidad, pues esta clase de situaciones no implican la vulneración del debido proceso, sino que constituyen meras apreciaciones "connaturales al desacuerdo e inconformismo del solicitante con la decisión".²⁵

2.3. En este contexto, las causales de procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas con ocasión de un trámite de revisión de esta Corte deben propender por la demostración del desconocimiento de alguna de las garantías que devienen del artículo 29 superior, de tal manera que la afectación del debido proceso alegada debe estar suficientemente demostrada por el solicitante y debe ser de tal magnitud que afecte de manera real el goce efectivo del derecho, en esta sede.

3. El desconocimiento del precedente como causal de nulidad de las sentencias proferidas por la Sala Plena o las Salas de Revisión de la Corte Constitucional

3.1. El desconocimiento del precedente constitucional como causal de nulidad de una sentencia proferida en sede de tutela, debe basarse en el respeto de los

²³ Corte Constitucional, Auto 217 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁴ Corte Constitucional, Auto 060 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño).

²⁵ Corte Constitucional, Auto 076 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería). Criterios reiterados en los autos 162 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), 063 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), 131 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil), y 131A de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).



principios de igualdad y seguridad jurídica. Así fue destacado en la sentencia C-836 de 2011²⁶ cuando señaló:

“(...) Las dos garantías constitucionales de igualdad ante la ley —entendida ésta como el conjunto del ordenamiento jurídico— y de igualdad de trato por parte de las autoridades, tomada desde la perspectiva del principio de igualdad —como objetivo y límite de la actividad estatal—, suponen que la igualdad de trato frente a casos iguales y la desigualdad de trato entre situaciones desiguales obliga especialmente a los jueces.

(...)

La certeza que la comunidad jurídica tenga de que los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma es una garantía que se relaciona con el principio de la seguridad jurídica.

(...)

La previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente. Esta certeza hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir que es un comportamiento protegido por la ley. La falta de seguridad jurídica de una comunidad conduce a la anarquía y al desorden social, porque los ciudadanos no pueden conocer el contenido de sus derechos y de sus obligaciones. Si en virtud de su autonomía, cada juez tiene la posibilidad de interpretar y aplicar el texto de la ley de manera distinta, ello impide que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley. (...)”

3.2. No obstante, la misma Corte ha señalado que la jurisprudencia como fuente de derecho no es del todo inmodificable ya que los jueces tienen la posibilidad de apartarse de ella si cumplen con una carga argumentativa tal que justifique su variación. Por ejemplo, en el auto 244 de 2012²⁷ se argumentó:

“(...) En la medida en que el respeto por los precedentes judiciales se relaciona con diversos valores y principios constitucionales, el cambio de jurisprudencia debe ser antecedido de unas cargas de transparencia y argumentación estrictas, encaminadas no solo a reconocer explícitamente la modificación, sino también a demostrar que la nueva tesis adoptada es la que mejor se ajusta en su integralidad a la Carta Política, de manera que demuestre dentro de un análisis de “costo-beneficio” jurídico, que las ventajas del cambio superan la afectación de los derechos a la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la libertad individual y el debido proceso. En la medida en que este deber es connatural a la función judicial misma, vincula no sólo a todos los jueces y demás órganos judiciales, sino muy especialmente a la Corte Constitucional. (...)”

3.3. Ahora bien, la Corte Constitucional también ha señalado qué debe entenderse como precedente, por ejemplo, en la sentencia T-292 de 2006²⁸ se indicó:»

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2011 (MP Rodrigo Escobar Gil).

²⁷ Corte Constitucional, Auto 244 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).



“(…) ¿Debe entenderse por precedente cualquier antecedente que se haya fijado en la materia, con anterioridad al caso en estudio? La respuesta a esta inquietud es negativa por varias razones. La primera, es que no todo lo que dice una sentencia es pertinente para la definición de un caso posterior, como se ha visto (vgr. la ratio es diferente al obiter dicta). La segunda, es que aunque se identifique adecuadamente la ratio decidendi de una sentencia, resulta perentorio establecer para su aplicabilidad, tanto en las sentencias de constitucionalidad como en las de tutela, qué es aquello que controla la sentencia, o sea cual es el contenido específico de la ratio. En otras palabras, si aplica tal ratio decidendi para la resolución del problema jurídico en estudio o no. En este sentido, en el análisis de un caso deben confluír los siguientes elementos para establecer hasta qué punto el precedente es relevante o no:

- i. En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente.
- ii. La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.
- iii. Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que *“cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”*.

3.4. A su vez, la jurisprudencia constitucional también ha distinguido entre el desconocimiento del precedente ya fijado por la Sala Plena de la Corporación, y el desconocimiento de la jurisprudencia en vigor. Frente a este último, el Auto 397 de 2014²⁹ señaló:

“(…) jurisprudencia en vigor se refiere a una línea jurisprudencial sostenida, uniforme y pacífica sobre un determinado tema. El carácter obligatorio de esa línea, se le es dado por la analogía de las situaciones fácticas y jurídicas de los casos posteriores que se decidan, los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima y debido proceso, y la salvaguarda de la coherencia del sistema jurídico mismo.

(…) la jurisprudencia en vigor, puede constituirse a través de sentencias proferidas por la Sala Plena de la Corte o por las diversas Salas de Revisión de Tutelas de esta misma Corporación, sin que ello haga la diferencia. Por lo tanto, lo que se deberá evaluar en adelante, es si existe **una línea jurisprudencial sostenida, uniforme y pacífica sobre un determinado tema**, que fue desconocida por la sentencia cuya nulidad se solicita.

(…) cabe aclarar que cuando la solicitud de nulidad sea solicitada por desconocimiento de la jurisprudencia en vigor proferida por las distintas Salas de Revisión, la línea debe ser clara, uniforme, reiterada, constante y pacífica; es decir, no contradicha por otra Sala de Revisión, pues cuando esto ocurre, ya no se está en presencia del fenómeno de jurisprudencia en vigor.

En conclusión, el desconocimiento de la jurisprudencia en vigor, aun cuando ésta no está contenida en una sentencia dictada por la Sala Plena, también es una causal de nulidad de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional”.
(Negritas fuera de texto)

²⁹ Corte Constitucional, Auto 397 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).



3.5. Respecto del desconocimiento del precedente fijado por la Sala Plena de la Corte, este se encuentra explícitamente dispuesto en el Decreto 2591 de 1991 artículo 34. Al respecto, el Auto 396 de 2014³⁰ indicó:

“(…) el artículo (…) establece que todo cambio de jurisprudencia debe ser decidido por la Sala Plena; en consecuencia, si una de las Salas de Revisión se apropia de dicha función se extralimita en el ejercicio de sus competencias con violación del debido proceso”.

3.6. Ahora bien, el Auto 043A de 2016³¹ reiteró la aclaración de la función unificadora de las sentencias de Sala Plena, así:

“Una razón adicional de esa interpretación quedó consignada en el auto 279 de 2010 en el cual se advertía que si la causal de nulidad tuviese lugar cuando una Sala de revisión desconoce los precedentes sentados por otras Salas de Revisión, no cabrían las posiciones divergentes entre las varias Salas de Revisión, con lo cual, resultaría innecesaria la labor de unificación. En esa medida, el mecanismo previsto para resolver situaciones en las cuales las soluciones dadas por las Salas de Revisión a casos semejantes resultaban disímiles, es la expedición de sentencias de unificación” (Negrilla fuera de texto).

3.7. Finalmente, hay unos elementos que se deben verificar para concluir que se está ante un desconocimiento del precedente de la Sala Plena de la Corte Constitucional, los cuales fueron recogidos en el Auto 129 de 2011³²:

“(i) existencia de una línea jurisprudencial clara, sostenida por la Sala Plena de la Corte Constitucional frente a una determinada situación fáctica; (ii) coincidencia, si no total al menos en lo esencial, entre la situación de hecho que da origen a la acción de tutela que se resuelve y aquéllas que previamente han dado lugar a la construcción y consolidación de esa específica línea jurisprudencial; (iii) como consecuencia de los dos anteriores, deber de la correspondiente Sala de Revisión de aplicar, como ratio decidendi de su pronunciamiento, la línea jurisprudencial ya definida por la Sala Plena, y que ha servido, precisamente como ratio decidendi de las decisiones proferidas en los casos identificados como semejantes; (iv) desatención, por parte de la Sala de Revisión autora de la sentencia disputada, del deber de acatar la línea jurisprudencial vigente, proveniente de la Sala Plena, que se manifiesta al decidir el caso concreto empleando una ratio decidendi contraria o diversa a la que en casos análogos ha aplicado esta corporación.”³³

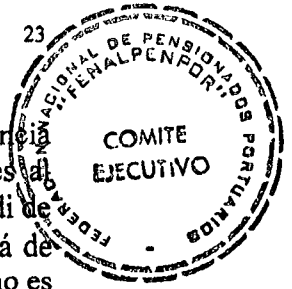
3.8. Como conclusión se puede afirmar que para demostrar la configuración de una nulidad por desconocimiento del precedente, ya sea de Sala Plena o de jurisprudencia en vigor, es necesario que el peticionario señale la línea clara, uniforme, reiterada, constante y pacífica (es decir, no contradicha por otra Sala de Revisión en el caso de la jurisprudencia en vigor), que considera está siendo

³⁰ Corte Constitucional, Auto 396 de 2014 (MP Martha Victoria Sáctica Méndez).

³¹ Corte Constitucional, Auto 043A de 2016 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³² Corte Constitucional, Auto 129 de 2011 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

³³ Estos criterios han sido reiterados, entre otros, en los Autos 048 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), 326 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), 244 de 2015 (MP Myriam Ávila Roldán), 472 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo), 485 de 2018 (MP José Fernando Reyes Cuartas).



modificada o variada y evidenciar que los supuestos fácticos de la sentencia atacada son coincidentes jurídicamente con los hechos de las decisiones que parecen desconocidas, demostrando el quebrantamiento de la ratio decidendi de la línea³⁴. Lo anterior, ya que una simple inconformidad de quien no está de acuerdo o conforme con lo decidido pues no se acerca a sus expectativas, no es un argumento suficiente para que la Sala Plena acceda a su petición de nulidad.

4. La cosa juzgada constitucional

4.1. La jurisprudencia ha definido la cosa juzgada constitucional como “una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”³⁵. Así mismo, es un atributo que “caracteriza un determinado conjunto de hechos o de normas que han sido objeto de un juicio por parte de un tribunal con competencia para ello y en aplicación de las normas procedimentales y sustantivas pertinentes”³⁶. De tal manera que, al configurarse dicho fenómeno, nace una prohibición inherente, y es que “el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto”³⁷.

Frente a su fundamento, la Corte ha indicado que la cosa juzgada encuentra sus cimientos “(i) en la protección de la seguridad jurídica que impone la estabilidad y certidumbre de las reglas que rigen la actuación de autoridades y ciudadanos, (ii) en la salvaguarda de la buena fe que exige asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte, (iii) en la garantía de la autonomía judicial al impedirse que luego de juzgado un asunto por parte del juez competente y siguiendo las reglas vigentes pueda ser nuevamente examinado y, (iv) en la condición de la Constitución como norma jurídica en tanto las decisiones de la Corte que ponen fin al debate tienen, por propósito, asegurar su integridad y supremacía”³⁸.

Así, para delimitar la *materia juzgada* se deben analizar siempre dos elementos: el objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad. De tal manera que, si un fallo de la Corte Constitucional anterior, en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (objeto) y el reproche planteado es el mismo (cargo), existe cosa juzgada.

Habrán identidad de objeto de control cuando la norma examinada anteriormente es igual a la que se acusa, ya sea por ser el mismo texto o siendo diferentes,

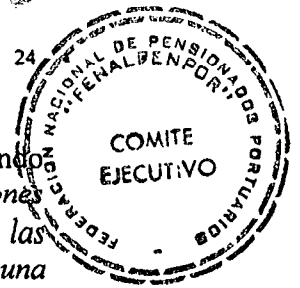
³⁴ Corte Constitucional, Auto 025 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo).

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo). Reiterando lo señalado en la Sentencia C-774 de 2001. Ver también las sentencias C-030 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-211 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-393 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), C-197 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-334 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-532 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez).

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo) reiterando lo señalado en la sentencia C-462 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo).

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo) reiterando lo señalado en la sentencia C-774 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil).

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo) reiterando, entre otras, las sentencias C-600 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-241 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y C-462 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo).



producen los mismos efectos. Se presentará identidad de cargos cuando *“coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción”*³⁹. De tal forma que, *“si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte”*⁴⁰.

4.2. Ahora bien, en sede de control concreto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las acciones de tutela también están sometidas a la verificación de la cosa juzgada ya que *“ello garantiza que controversias que ya han sido decididas de manera definitiva por las autoridades judiciales competentes para ello no sean reabiertas y, por lo tanto, evitar que se afecte el principio de seguridad jurídica”*⁴¹. Entonces, una sentencia de tutela hace tránsito a cosa juzgada constitucional cuando (i) supera el proceso de selección y es fallado por una Sala de Revisión de tutelas, o (ii) surtido el trámite de selección y no siendo escogida para revisión, termina el plazo para presentar insistencia⁴².

Con base en lo anterior, la jurisprudencia ha señalado tres situaciones que permiten identificar cuándo una sentencia de tutela quebranta el principio de la cosa juzgada: *“(i) que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia; (ii) que en el nuevo proceso exista identidad jurídica de partes; (iii) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, o sea, sobre las mismas pretensiones; (iv) que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior, es decir, por los mismos hechos”*⁴³.

Finalmente, la sentencia C-774 de 2001⁴⁴ se refirió específicamente a los tres *“requisitos”* últimos mencionados, indicando que (i) la identidad de objeto implica igualdad de pretensiones, (ii) la identidad de causa implica que tanto el proceso anterior como el nuevo deben contener los mismos fundamentos fácticos, (iii) la identidad de partes se presenta cuando *“al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada”*.

No obstante, la Corte Constitucional ha señalado⁴⁵ que hay ocasiones en que a pesar de presentarse la triple identidad (objeto, causa, partes), no se configura

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo). En la misma línea las sentencias C-228 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-220 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-712 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia T-219 de 2018 (MP Alejandro Linares Cantillo). Ver también las sentencias T-661 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-001 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-427 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo).

⁴² Constitución Política de 1991, artículo 241: *“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo, con tal fin cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”*.

⁴³ Corte Constitucional, sentencias T-019 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-427 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo).

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencias T-873 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), SU-773 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-212 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-019 de 2016



una actuación temeraria violentando la cosa juzgada, como por ejemplo, cuando no hubo un pronunciamiento de fondo en el proceso primigenio.

5. La elusión de análisis de asuntos de relevancia constitucional

5.1. La Corte Constitucional ya ha señalado jurisprudencialmente que en su función de revisión de tutelas, *“no está obligada a estudiar todos los puntos planteados en la acción de tutela”*⁴⁶. No obstante, la Sala de revisión no puede dejar de analizar (i) los asuntos que tengan relevancia constitucional, ni (ii) aquellos aspectos que de estudiarse conducirían a una decisión distinta. *“Lo anterior, debido a la importancia de abordar los elementos necesarios para una valoración constitucional recta y transparente, que atienda a razones de justicia material y prevalencia del derecho sustancial”*^{47,48}.

5.2. Así las cosas, la Corte Constitucional está facultada para delimitar el tema que pondrá a consideración del debate, conforme con la discrecionalidad conferida para seleccionar los casos a revisar. Dicha delimitación puede llevarla a cabo *“(i) [m]ediante referencia expresa en la sentencia, cuando al analizar los asuntos objeto de revisión circunscribe claramente el objeto de estudio, o (ii) tácitamente, cuando se abstiene de pronunciarse en relación con algunos aspectos que no tienen relevancia constitucional, hecho este que autónomamente considerado no genera violación al debido proceso”*⁴⁹.

5.3. Conforme con lo anterior, se puede concluir que si la Sala de Revisión no está obligada a agotar todos los planteamientos señalados en el escrito de tutela, la omisión de un aspecto de la pretensión de la demanda, no conlleva *per se* una vulneración del derecho al debido proceso que genere una nulidad. Sin embargo, si se encuentra que al analizar los asuntos pretermitidos, ya sean argumentos, pruebas o pretensiones, se hubiese llegado a una decisión diferente, se puede configurar una violación de dicha garantía constitucional.

6. Estudio de la solicitud de nulidad presentada contra la Sentencia T-199 de 2018

6.1. Cumplimiento de los requisitos formales de procedencia.

6.1.1. *Oportunidad.* La solicitud de nulidad presentada por Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, fue presentada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 25 de julio de 2018⁵⁰.

(MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), SU-168 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y T-483 de 2017 (MP Carlos Bernal Pulido).

⁴⁶ Corte Constitucional, Auto 187 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁴⁷ Ver en la misma línea, Auto 031A de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

⁴⁸ Corte Constitucional, Auto 187 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁴⁹ Corte Constitucional, Auto 238 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo).

⁵⁰ Cuaderno de nulidad, folio 1.



De acuerdo con la certificación enviada a la Corte Constitucional, por el Secretario del Juzgado Cuarenta y Tres Penal de Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá⁵¹, la notificación de la sentencia T-199 de 2018 se hizo de manera personal al Director Jurídico Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, doctor Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, el día 6 de agosto de 2018.

Como se señaló, la solicitud de nulidad contra una sentencia debe ser alegada y propuesta dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, límite considerado como necesario en aras de proteger la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la cosa juzgada constitucional.

En el presente caso, el fallo fue notificado el 6 de agosto de 2018 al peticionario y su representada. No obstante, la solicitud de nulidad fue interpuesta el 25 de julio de 2018, es decir, antes de la notificación personal aludida. Lo anterior fue señalado en el mismo escrito de nulidad en donde el peticionario aclaró que se enteró del fallo de tutela al indagar en la página de internet de la Corte Constitucional, lo cual sucedió antes de ser notificado por el Juzgado de instancia. Así las cosas, la presente solicitud fue presentada en el término legal dispuesto para ello.

6.1.2. Legitimación. En el presente caso, quien interpone la solicitud de nulidad es Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, en su calidad de Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la protección Social – UGPP, y como apoderado judicial de la misma entidad, conforme a la Escritura Pública No. 722 del 17 de junio de 2015 de la Notaría 10° del Círculo de Bogotá. La UGPP fue la entidad accionada dentro de la acción de tutela correspondiente al expediente T-6.438.414 que culminó con la sentencia T-199 de 2018, hoy atacada en nulidad. De tal manera, el presupuesto formal de legitimidad se cumple en la presente solicitud.

6.1.3. Carga argumentativa. La solicitud de nulidad cuenta con una carga argumentativa suficiente. La entidad expone lógicamente y coherentemente la presunta vulneración de su derecho al debido proceso por considerar que la sentencia acusada incurrió en las causales de nulidad de (i) desconocimiento del precedente tanto de la Sala Plena como de las Salas de Revisión de la Corte Constitucional, (ii) desconocimiento de la cosa juzgada y (iii) omisión en el análisis de asuntos de relevancia constitucional.

Así las cosas, pasa la Sala a analizar los cargos alegados por la parte interesada para solicitar la nulidad de la sentencia T-199 de 2018.

6.2. La sentencia T-199 de 2018 incurrió en la causal de nulidad “Cambio de jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional o desconocimiento de la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión de Tutela”.

⁵¹ Cuaderno de nulidad, folios 70 al 73.



6.2.1. La entidad asevera que la Sala Séptima de Revisión cambió su justificación, la jurisprudencia de la Corte, unívoca y reiterada, que se ha venido forjando en casos que han resuelto situaciones similares, irrespetando su precedente y desconociendo la jurisprudencia en vigor. Para sostener su señalamiento, trajo a colación las sentencias T-776 de 2008, T-954 de 2008 y T-381 de 2012.

6.2.1.1. Frente a este primer argumento, la Sala reitera que en la Sentencia T-199 de 2018 se citaron dichas sentencias (T-776 de 2008, T-954 de 2008 y T-381 de 2012) porque era en los únicos fallos en donde se habían analizado casos en los que se habían suspendido actos administrativos que reconocían derechos pensionales. Eje temático similar al caso que ocupaba la sentencia atacada.

No obstante, como ya se indicó, para que se esté ante una jurisprudencia en vigor es necesario no solo identidad temática entre lo ya fallado y el caso por resolver, sino también es necesario identidad de problemas jurídicos, de hechos, y de regla de decisión.

Ahora bien, frente a los hechos del caso, tenemos que en el asunto analizado en la sentencia T-199 de 2018 se estudió el caso de dos personas (aunque la nulidad va encaminada a atacar solo el expediente T-6.438.414) pertenecientes a la tercera edad, en donde, particularmente el caso de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara, le suspendieron el pago de la indexación de la primera mesada pensional, por cuanto contra quien suscribió el acto de reconocimiento de dicho emolumento, se expidió resolución de acusación al interior de un proceso penal (surtido por Ley 600 de 2000) y se ordenó la suspensión de todos los actos administrativos que firmó. En el proceso penal seguido al señor Manuel Heriberto Zabaleta no se aceptaron cargos, y se tomó la medida de suspensión de actos administrativos para evitar detrimento patrimonial del estado.

Respecto de los hechos que dieron origen a las sentencias T-776 de 2008, T-954 de 2008 y T-381 de 2012, se tiene que:

En la sentencia T-776 de 2008⁵² se analizó un caso de una sustitución de pensión convencional que fue suspendida por cuanto se emitió resolución de acusación contra el señor Luis Hernando Rodríguez, quien suscribió el acto de reconocimiento de dicha prestación. De acuerdo con la sentencia, en dicho proceso penal seguido contra el señor Rodríguez, se aceptó *“responsabilidad a título doloso de autor del delitos de PECULADO POR APROPIACIÓN en la modalidad de DELITO CONTINUADO”*⁵³ y además, la Fiscalía Delegada del caso indicó que dicha determinación tomó teniendo en cuenta *“que acorde con el análisis pertinente como hecho endilgable al precitado Director, **consideró esta Delegada, la pensión se reconoció contraviniendo la convención colectiva de trabajo vigente para la época de los hechos; razón que llevó a ser cobijada con la decisión provisional en orden al restablecimiento del derecho**”*

⁵² Sentencia T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

⁵³ Sentencia T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).



en las condiciones atrás señaladas⁵⁴ (subraya propia de la sentencia). Es decir, en ese caso puntual, hubo allanamiento a los cargos y, como lo concluyó la Corte Constitucional en ese momento, existieron “serios indicios acerca de la ilegalidad en que se incurrió al momento de reconocerle la pensión al señor Barraza”⁵⁵.

En la sentencia T-954 de 2008⁵⁶ se estudió el caso de un señor al que le suspendieron el pago de los reajustes realizados a su mesada pensional, por cuanto en contra de quien suscribió los actos de reconocimiento se dictó resolución de acusación. En esa oportunidad se verificó que se trató del señor Hernando Rodríguez Rodríguez (mismo investigado en el caso anterior), quien “se sometió a sentencia anticipada luego de aceptar, sin condicionamiento alguno, los cargos”⁵⁷ y además reconoció “haber expedido las resoluciones cuestionadas sin el cumplimiento de los requisitos de ley”⁵⁸. En esa oportunidad, la Corte decidió negar el amparo ya que no se presentó violación al debido proceso con la suspensión de los incrementos, dado que “[a]un cuando no se ha dictado sentencia definitiva en el proceso penal, la aceptación pura y simple de los cargos por parte del exgerente y de la tacha de presunta ilegalidad de las resoluciones firmadas por él, así como la orden impartida por la Fiscalía constituyen un fundamento suficiente para la adopción de la medida administrativa cuestionada de cumplimiento de lo ordenado en la ley y por la Fiscalía”⁵⁹.

Finalmente, en la sentencia T-381 de 2012⁶⁰ se analizó el caso de varios adultos mayores a quienes se les suspendió el pago de reajustes pensionales con base en que contra la persona (Hernando Rodríguez Rodríguez) que suscribió dichos ajustes, se profirió resolución de acusación al interior de un proceso penal por el delito de peculado por apropiación. En esa oportunidad, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte encontró que en los casos analizados no se presentaron los requisitos de procedibilidad. No obstante, indicó “de forma subsidiaria”, que no se desconoció el derecho al debido proceso de los tutelantes por varias razones, entre otras, porque “quedó claro que existieron serios indicios acerca de la ilegalidad en que se incurrió al momento del reconocimiento de las cuestionadas resoluciones”⁶¹, pues como lo señaló la Fiscalía Delegada en ese caso, “la pensión se reconoció contraviniendo la convención colectiva de trabajo vigente para la época de los hechos; razón que llevó a ser cobijada con la decisión provisional en orden al restablecimiento del derecho en las condiciones atrás señaladas” (negritas propias de la sentencia) sin dejar de lado que “se está en presencia de un proceso penal en el cual el sindicato aceptó los cargos formulados por la

⁵⁴ Sentencia T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

⁵⁵ Sentencia T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T-954 de 2008 (MP Manuel José Cepeda espinosa).

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia T-954 de 2008 (MP Manuel José Cepeda espinosa).

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia T-954 de 2008 (MP Manuel José Cepeda espinosa).

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia T-954 de 2008 (MP Manuel José Cepeda espinosa).

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia T-381 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia T-381 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).



*Fiscalía, por lo cual fue condenado por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá, mediante fallo del 30 de mayo de 2008*⁶².

Así las cosas, respecto de la existencia de una jurisprudencia en vigor propiamente dicha, no es posible afirmar su existencia en estricto sentido, ya que a pesar de que eran casos con un eje temático similar, al igual que sus problemas jurídicos, pues se trataba de suspensiones unilaterales de prestaciones pensionales como consecuencia de una orden dada en una resolución de acusación, no se presenta identidad de situaciones fácticas, ni de reglas de decisión ya que en los asuntos analizados por las sentencias T-776 de 2008, T-954 de 2008 y T-381 de 2012 se presentaron situaciones y se llegó a conclusiones que los hacen completa y evidentemente diferentes al caso estudiado en la sentencia T-199 de 2018, por ejemplo, (i) en las decisiones citadas se encontró que el acusado y posteriormente condenado fue el señor Hernando Rodríguez Rodríguez, y no Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez, (ii) el señor Rodríguez se allanó a los cargos por los que fue acusado, cosa que no ocurrió en el caso del señor Zabaleta, y (iii) en los tres casos había serios indicios (por ejemplo la aceptación de dicha conducta por el acusado) de que las prestaciones suspendidas habían sido reconocidas de manera irregular, lo cual no fue concluido en el caso de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara.

De tal manera, dichas providencias, a pesar de haberse citado en la sentencia T-199 de 2018 por ser los asuntos que más se acercaban temáticamente al analizado, no constituían un precedente vinculante por no tratarse de jurisprudencia en vigor dado que se circunscribían a casos con diferencias sustanciales y, por lo tanto, una regla de decisión diferente.

6.2.1.2. No obstante, la providencia hoy acusada, también se refirió a la sentencia T-455 de 2013, en la que la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas analizó el caso de dos accionantes que consideraron que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia había vulnerado sus derechos fundamentales por cuanto se les había suspendido el pago de acreencias pensionales con base en una orden de la Fiscalía delegada en un proceso penal contra quien suscribió los actos administrativos que las reconocían y ordenaban su pago. En dicha oportunidad, la Sala confirmó las decisiones de instancia que habían amparado los derechos invocados y ordenó reanudar el pago de las prestaciones pensionales suspendidas. En esa ocasión se recordó que:

“cuando resulta manifiesta la utilización de medios ilegales, fuera de las sanciones a que haya lugar en el proceso penal, procederá la revocatoria del acto “sin necesidad del consentimiento del implicado” que, se entiende, no puede ser otro que del particular que irregularmente se beneficie del reconocimiento de una pensión o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, como queda claro en apartado subsiguiente en el que hizo la siguiente cita: “cabe recordar que en la generalidad de los casos será solo con el consentimiento del interesado que se podrá revocar el respectivo acto administrativo de carácter particular y concreto y solo de manera excepcional frente a la actuación evidentemente

⁶² Corte Constitucional, sentencia T-381 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).



fraudulenta de su parte, la administración podrá prescindir de la obtención previa de su consentimiento”. (Negrillas fuera de texto).

Así las cosas:

“la responsabilidad derivada de una conducta delictiva se funda en la actuación efectivamente desplegada por quien en ella incurrió y es individual, de modo que, en principio, no puede afectar la situación jurídica definida a favor de la persona respecto de la cual la administración no ha cumplido la carga de demostrar que ha incurrido en conducta tipificada como delito, pues respecto de ella no se ha destruido la presunción de buena fe que, al tenor del artículo 83 de la Carta, ampara a todo aquel que acude a la administración, tampoco se ha roto la confianza legítima que protege al particular, ni se ha desvirtuado su presunción de inocencia”.

De tal manera que:

“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 su encuadramiento en alguno de los tipos penales, aunque no se configuren los otros elementos de la responsabilidad penal”.

Con base en lo anterior, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas, en la sentencia T-199 de 2018 concluyó que *“en vigencia de la Ley 600 de 2000 (procesal penal), las órdenes de la Fiscalía General de la Nación, a través de sus delegadas en procesos penales, eran tomadas como medidas necesarias para que los efectos nocivos de actuaciones punitivas cesaran”*⁶³. 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 pudieren ser beneficiados con las actuaciones de quien está siendo procesado penalmente⁶⁴ (Subraya fuera de texto).

Además de lo anterior, se indicó que *“la misma Corte ha concluido que, a pesar de que exista una orden directa de la Fiscalía de suspender los efectos de actos administrativos por haberse calificado la conducta como delictiva por parte de quien suscribió dichas Resoluciones, la actuación debe ser evidentemente fraudulenta por parte del beneficiario para que la administración pueda revocar su propio acto sin obtener previamente su consentimiento”*⁶⁵.

6.2.1.3. De acuerdo con lo anterior, es cierto que ya existían las tres sentencias mencionadas por el peticionario (T-776 de 2008, T-954 de 2008 y T-381 de 2012) en las que se resolvieron asuntos similares al analizado en la sentencia T-199 de 2018 pero, como se vio, no se trataba de jurisprudencia en vigor ya que

⁶³ Ley 600 de 2000, artículo 21 y 114.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia T-199 de 2018 (MP Cristina Parido Schlesinger), página 32.

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia T-199 de 2018 (MP Cristina Parido Schlesinger), página 34.



existían diferencias sustanciales en los hechos y circunstancias, que a pesar de que ameritaban el planteamiento de problemas jurídicos parecidos, la regla de decisión no podía ser la misma.

Por tanto, la Sala decidió fallar de acuerdo con lo resuelto en la sentencia T-455 de 2013, por cuanto concluyó que la regla de decisión aplicada en dicho fallo era la que más se ajustaba a las particularidades del caso ya que frente a la accionante no se había demostrado alguna conducta fraudulenta y su acto de reconocimiento del ajuste no tenía rasgos o indicios de ilicitud.

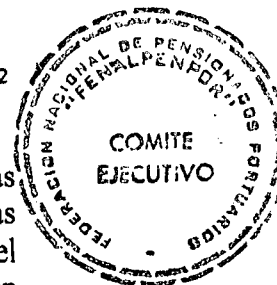
Así las cosas, en el asunto analizado se concluyó que *“a pesar de que la medida adoptada por la Fiscalía Delegada de suspender los efectos jurídicos de los actos suscritos por el acusado era válida en el marco de la vigencia de la Ley 600 de 2000, no era posible aplicarla pues aunque la accionada tiene la facultad de revisar actos administrativos que conceden o reconocen derechos pensionales, esta debe estar fundada en motivos reales, objetivos y trascendentes, lo que se presentaría en caso de haber sido reconocida la prestación sin cumplir los requisitos, o con base en documentación falsa; dichas conductas fraudulentas, frente a las accionantes nunca fueron ni propuestas, ni investigadas, ni controvertidas, ni comprobadas, lo que le hubiera permitido a la accionada actuar sin si quiera contar con el consentimiento de las pensionadas”*.

Aunado a esto, se señaló que:

“[A] pesar de que en dicho proceso se contó con argumentos de tal magnitud que permitieron emitir una resolución acusatoria, esta no se produjo como consecuencia de actuaciones fraudulentas de (...) Fanny Daza de Lara (...), como la presentación de documentación falsa o incumplimiento de requisitos para acceder a la indexación de su primera mesada pensional, lo cual permitiría revocar dichos actos sin consentimiento expreso de [la accionante], sino en virtud de conductas delictivas imputadas al señor Zabaleta Rodríguez”.

6.2.1.4. Teniendo en cuenta lo anterior, no se presentó un desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya que no hay jurisprudencia en vigor en estricto sentido respecto de la suspensión de prestaciones pensionales como consecuencia de una resolución de acusación y en el caso de la sentencia T-199 de 2018 se resolvió un problema jurídico ya planteado por la Corte, teniendo en cuenta las especificidades del asunto y la mejor manera de garantizar el debido proceso, la presunción de inocencia y la buena fe de las partes, aunado a que no hay una sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Corporación que indique reglas específicas que constituyan un precedente obligatorio.

6.2.2. El solicitante manifiesta que la Sala Séptima de Revisión también desconoció las sentencias C-367 de 2014, C-1006 de 2008, T-329 de 1994, T-553 de 1995, T-1686 de 2000, en las cuales se ha establecido la obligación de cumplirse los fallos judiciales y que su desconocimiento impone sendas sanciones tanto disciplinarias como penales para quienes omiten ese deber.



Frente a este argumento, la Corte reitera que, aunque las sentencias referidas por el peticionario se pronunciaron frente a la obligatoriedad de cumplir las sentencias judiciales en firme, especialmente en sede de tutela, lo cual no es el caso analizado en la sentencia T-199 de 2018, en dicho fallo se aclaró que en vigencia de la Ley 600 de 2000, la Fiscalía General de la Nación puede, dentro de un proceso penal, adoptar las medidas necesarias para el cese de los efectos creados por la comisión de un delito. La Corte Constitucional ha aceptado que en vigencia de dicha norma, y de acuerdo con las facultades legales del ente acusador, las órdenes dictadas con tal fin sean un presupuesto válido para suspender prestaciones de índole pensional cuando fueron obtenidas de manera fraudulentas y como consecuencia de conductas desplegadas por parte de los **beneficiarios** que se puedan enmarcar dentro de un tipo penal, lo cual permite desvirtuar la buena fe y la presunción de inocencia de aquellos a quienes se les suspendió el pago de los emolumentos.

De tal manera, que respecto de este argumento tampoco se presentó un desconocimiento del precedente, pues no se trató del incumplimiento de sentencias judiciales en firme, ni siquiera en sede de tutela.

6.2.3. El peticionario arguye que la sentencia T-199 de 2018 también desconoció los precedentes jurisprudenciales frente a la prejudicialidad *“ya que como se ha señalado a la fecha la actuación penal está en cabeza del Juez 16 Penal del Circuito de Bogotá D.C. dentro del proceso No. 2013-00061 para que dicte fallo en el caso del señor ZABALETA y que conllevó a que la Fiscalía General de la Nación le dictara Resolución de acusación lo que hacía que el desconocimiento de ello generara que la Sala Séptima de Revisión no solo reviviera un acto administrativo SUSPENDIDO por orden judicial sino que ordenara reingresar a la causante en la nómina de pensionados (...) pasando por alto que si el juez natural decide confirmar la decisión de dejar sin efectos los actos administrativos por él expedidos por ser ilegales dicha decisión sería imposible de cumplimiento en razón a la decisión aquí impartida en sede de revisión quedando la actuación penal sin ninguna importancia jurídica”*. Para sustentar su argumento, citó las sentencias T-513 de 1993 y un Auto del 21 de octubre de 2009 de la Sala Plena.

6.2.3.1. Respecto de la prejudicialidad, la Corte Constitucional ha proferido varios fallos incluyendo los señalados por el peticionario, para concluir, como lo hizo en la sentencia T-666 de 2015⁶⁶ lo siguiente:

“En suma, el análisis de las normas que regulan la suspensión de procesos por causa de la prejudicialidad y los lineamientos fijados por la jurisprudencia constitucional, permiten concluir que ante un caso en que exista un conflicto en relación con la procedencia de la suspensión de un proceso por prejudicialidad, es necesario atender a las siguientes reglas:

- Para que la suspensión por prejudicialidad opere, ésta debe ser solicitada por alguna de las partes en el proceso o por alguna autoridad.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-666 de 2015 (MP Gloria Stella Oniz Delgado).



- Las normas que regulan la materia facultan únicamente al juez de conocimiento para pronunciarse discrecionalmente en relación con la decisión de decretar la suspensión del proceso que tiene bajo su conocimiento, en razón de la prejudicialidad. Esa discrecionalidad se materializa en la libertad que tiene el juez de valorar el cumplimiento de los requisitos legales para que la suspensión del proceso proceda.

- La discrecionalidad del juez en relación con la decisión de suspender el proceso por prejudicialidad no es absoluta, pues en caso de que compruebe que concurren los requisitos previstos por la ley, esto es, que se haya iniciado un proceso y que esto esté probado, que el proceso influya necesariamente en el proceso civil y que este último se halle en estado de dictar sentencia; deberá decretar la suspensión del proceso bajo su conocimiento.

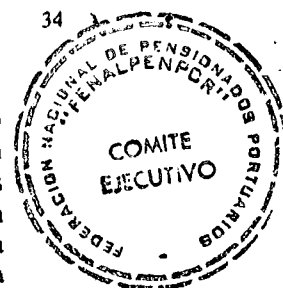
- Los jueces deben ser estrictos y cuidadosos en la aplicación de las normas que rigen la prejudicialidad, pues la suspensión de los procesos conlleva la tardanza en la adopción de decisiones, de manera que corresponde a los funcionarios judiciales evitar que la suspensión constituya una estrategia dilatoria de alguna de las partes”.

6.2.3.2. Teniendo en cuenta lo anterior, y que el peticionario no argumenta de manera clara, amplia y específica la manera en la que la sentencia T-199 de 2018 desconoce el precedente de la Corporación pues solo afirma esa situación con base en una sentencia de tutela proferida por una sala de revisión del año 1993, y un auto de Sala Plena del año 2009 que frente a la prejudicialidad reitera la sentencia mencionada, no se encuentra una suficiencia carga argumentativa que demuestre el argumento señalado, lo cual no permite verificar la vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento del precedente sobre prejudicialidad.

6.2.4. Para el solicitante, la sentencia T-199 de 2018 desconoció de igual manera, la sentencia C-258 de 2013 en lo que respecta a los derechos adquiridos donde se señala que *“SOLO podrán ser protegidos cuando han sido otorgados válidamente pues cualquier otorgamiento con desconocimiento de las normas que lo regulan genera no solo el fraude a la ley sino el abuso del derecho con lo cual se finaliza el derecho adquirido ya que se desvirtúa la presunción de buena fe que ampara los actos administrativos que los consagran, en el presente caso y como ya se ha explicado el derecho de indexación otorgado a la causante se dio amparado en una conducta punible del funcionario que expidió el acto administrativo contentivo de ese “supuesto derecho” lo que generó que ello se encause en un fraude a la ley y un abuso del derecho, estas situaciones graves son corroboradas con la decisión de la Fiscalía General de la Nación que desvirtuó no solo la presunción de inocencia que amparaba al señor ZABALETA sino la presunción de buena fe que amparaba los actos administrativos por él dictados para reconocer derechos”*.

Frente a esta afirmación, la sentencia T-199 de 2018 reiteró que:

“En el presente caso, la resolución de acusación fue dictaminada en contra del señor Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez como presunto autor del delito de peculado por apropiación, lo cual evidencia que la investigación penal estuvo dirigida en contra de esta persona y no en contra de alguna de las hoy accionantes



en el presente proceso de tutela. Así, a pesar de que en dicho proceso se contó con argumentos de tal magnitud que permitieron emitir una resolución acusatoria, esta no se produjo como consecuencia de actuaciones fraudulentas de las señoras Fanny Daza de Lara y Carmen Sofía Ustaris de Marrero, como la presentación de documentación falsa o incumplimiento de requisitos para acceder a la indexación de su primera mesada pensional, lo cual permitiría revocar dichos actos sin consentimiento expreso de las accionantes, sino en virtud de conductas delictivas imputadas al señor Zabaleta Rodríguez”.

De tal manera que, el derecho adquirido de la señora Fanny Daza debe ser protegido todavía, ya que fue otorgado válidamente pues no hay un proceso administrativo o judicial que haya desvirtuado la presunción de buena fe que ampara el acto administrativo que le otorgó la indexación de su primera mesada pensional, ni mucho menos una decisión judicial que haya determinado el otorgamiento de dicha garantía fundamental con abuso del derecho o fraude a la ley. Así las cosas, no se presentó un desconocimiento de la sentencia C-258 de 2013 en lo que respecta a los derechos adquiridos.

6.2.5. El solicitante citó las sentencias C-835 de 2003, SU-240 de 2015, T-923 de 2011 y T-533 de 2014, para señalar que la Sala Séptima de Revisión desconoció que las Resoluciones RDP 021287 del 27 de mayo de 2015 y RDP 7239 del 19 de febrero de 2016 *“se expidieron en cumplimiento de una decisión penal emitida por la Fiscalía General de la Nación y no en aplicación de la figura de revocatoria directa ya explicada en la sentencia constitucional transcrita, pues como así se deriva de la lectura de los mismos se indica que con ellos se SUSPENDE la Resolución No. 649 de 1^a de mayo de 1997 en razón a que se desvirtuó la presunción de buena fe que lo amparaba en razón a la conducta delictiva en la que incurrió quien lo creó lo que hace que el derecho allí reconocido no pudiera seguir produciendo efectos jurídicos hasta tanto el juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá dicte el referido fallo”*.

6.2.5.1. Frente a este argumento, se indica que la Sala Séptima de Revisión de Tutelas no desconoció las sentencias mencionadas ya que, incluso, se hizo alusión a algunas de ellas en el acápite “5.” de las consideraciones de la sentencia T-199 de 2018, en cuanto a la revocatoria directa de actos administrativos.

6.2.5.2. Por otra parte, siempre se sostuvo en el mencionado fallo acusado, que las Resoluciones RDP 021287 del 27 de mayo de 2015 y RDP 7239 del 19 de febrero de 2016 se expidieron, según la UGPP, para cumplir la orden dada en la Resolución de Acusación proferida por la Fiscalía Delegada, y no se afirmó que se hubieran proferido en aplicación de la figura de la revocatoria directa. Por el contrario, lo que sí se concluyó en la sentencia T-199 de 2018 fue que con la expedición de dichas resoluciones, la UGPP rompió el principio del respeto por el acto propio, puesto que se cumplieron los requisitos para su configuración: (i) *“en ambos casos se profirieron actos administrativos que crearon una situación concreta que generó un sentimiento de confianza en las accionantes”*. (ii) *Las decisiones que crearon y generaron la confianza de la titularidad del derecho en las petentes, fueron modificadas de manera súbita y*

unilateral. (iii) Hay identidad de sujetos y de objeto entre los cuales prospera la situación y que se modificó". De tal manera que se concluyó que:

7.8. Teniendo en cuenta lo anterior, y que la accionada suspendió el pago de los valores indexados de las mesadas pensionales de las señoras Fanny Beatriz Daza de Lara y Carmen Sofía Ustaris de Marrero, sin estar incurso sus casos en los supuestos de la Ley 797 de 2003, y sin contar con la autorización del juez respectivo, ya que la orden de la Fiscalía en este caso era inaplicable dado que las conductas punibles calificadas no eran imputables a las accionantes, se incurrió en una vulneración al principio del respeto del acto propio de la Administración y, en consecuencia, una violación grave al derecho constitucional al debido proceso de las accionantes, aunado a la afectación de su mínimo vital y al derecho fundamental a la indexación de la primera mesada pensional".



De esta manera, la Sala encuentra que la sentencia T-199 de 2018 no desconoció el precedente judicial acerca de la revocatoria directa de actos administrativos por parte de la administración judicial.

6.3. La sentencia T-199 de 2018 incurrió en la causal de nulidad "Desconocimiento de la cosa juzgada".

6.3.1. El peticionario aseveró que *"la Sala Séptima de Revisión con la omisión de aplicar al caso de la señora FANNY BEATRIZ los precedentes de esa Corporación ya transcritos donde se cuestiona el mismo tema de la causante"* hace que (i) se desconozca el artículo 243 de la Constitución donde se señala que las sentencias de la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional están amparadas por la cosa juzgada constitucional, y (ii) se vulneren los principios de igualdad, seguridad jurídica y coherencia del ordenamiento jurídico, *"no solo porque no pueden existir dos posiciones distintas adoptadas por Salas de la misma jerarquía respecto de los mismos casos, sino porque todos los supuestos fácticos iguales tendrán las mismas consecuencias jurídicas"*. De tal manera que, al desconocer totalmente el precedente constitucional mencionado, *"genera el desconocimiento de la fuerza normativa de la cosa juzgada constitucional"* y crea una línea diferente a la señalada por la Corte.

6.3.2. Frente a sus argumentos la Sala considera que no son ciertos, dado que:

(i) No se desconoce el artículo 243 de la Constitución ya que en dicho precepto se está tratando la función de control jurisdiccional indicando que sus decisiones están amparadas por la cosa juzgada constitucional, y como se vio, para que se presente la ruptura de este principio se debe delimitar la materia juzgada examinando que haya identidad de objeto de control y de cargos. En la presente acción de tutela no es posible analizar esta línea de cosa juzgada constitucional pues no hay norma demandada ni cargos de inconstitucionalidad. Ahora bien, frente a una posible cosa juzgada en control concreto, frente a las sentencias señaladas por el peticionario, no se trata de un nuevo proceso iniciado de manera posterior a la ejecutoria de la sentencia, no hay identidad de partes, de objeto, ni de causa.



(ii) No es cierto que sobre los mismos casos no puedan haber decisiones diferentes en las Salas de Revisión de la Corte, pues, como se dijo, es posible que no exista una posición unívoca en todas las salas que componen esta Corporación y, por lo tanto, es ahí donde nace la necesidad y la función constitucional de la Sala Plena de la Corte de unificar la jurisprudencia.

(iii) La Sala encuentra que este cargo planteado por el peticionario, es una reiteración del desconocimiento del precedente analizado en el acápite anterior.

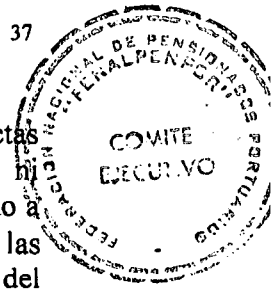
Así las cosas, en la sentencia T-199 de 2018 no vulneró el principio de cosa juzgada constitucional.

6.4. La sentencia T-199 de 2018 incurrió en la causal de nulidad “cuando, de manera arbitraria, se dejan de analizar asuntos de relevancia constitucional que tienen efectos trascendentales para el sentido de la decisión”.

6.4.1. Frente a esta causal, la Unidad argumenta que se presenta por cuanto la sentencia acusada le da la facultad de “revisar dichas prestaciones, teniendo en cuenta las consideraciones de esta providencia, y la posibilidad de acudir al juez correspondiente para adelantar el proceso que crea necesario si considera que se presentaron irregularidades”, facultándolos para revisar la prestación de la causante pero imponiéndoles desconocer la orden judicial emanada de la Fiscalía, “frente a lo cual la Unidad no sabe cómo actuar, esto es, o cumplir decisiones penales en firme donde en garantía del debido proceso se logró probar que existieron conductas delictivas y que a raíz de ello se beneficiaron a muchas personas o al tener conocimiento de ello debemos desconocerlas para dar cumplimiento a una orden constitucional impartida por esa H. Corporación a través de una Sala de Revisión que pasa por alto esa situación en firme”. Aunado a que no les determina cuándo deben desconocer los precedentes jurisprudenciales impartidos por la Corte en casos similares resueltos en otras sentencias “ya que la posibilidad de revisar las prestaciones tampoco enerva el desconocimiento del precedente ni resuelve los atentados que deja el fallo respecto de las reglas constitucionales de estabilidad jurídica, sostenibilidad financiera, sostenibilidad fiscal y derechos de la seguridad social”.

6.4.2. Respecto a este cargo, la Corte considera que realmente se está aludiendo a una *solicitud de aclaración* de la sentencia ya que el nulitante se refiere a la manera en que debe entenderse la decisión tomada

En este punto, se le informa al solicitante que, como se señaló en la sentencia atacada, a pesar de que la Fiscalía está facultada para ordenar la suspensión de efectos jurídicos de actos suscritos por el acusado en el marco de la Ley 600 de 2000, en el presente caso no era posible dar cumplimiento a dicha orden pues aunque la accionada tiene la facultad de revisar actos administrativos que conceden o reconocen derechos pensionales, esta debe estar fundada en motivos *reales, objetivos y trascendentes*, lo que se presentaría en caso de haber sido reconocida la prestación sin cumplir los requisitos, o con base en



documentación falsa⁶⁷ imputable a las beneficiarias; dichas conductas fraudulentas, frente a las accionantes nunca fueron ni propuestas, ni investigadas, ni controvertidas, ni comprobadas, lo que le hubiera permitido a la accionada actuar sin si quiera contar con el consentimiento de las pensionadas. Así, en este caso, se incurrió en una vulneración del principio del respeto del acto propio de la Administración ya que se profirieron actos administrativos que crearon una situación concreta que generó un sentimiento de confianza en la accionante, fueron modificados de manera súbita y unilateral y sin que mediara conducta fraudulenta por parte de la beneficiaria.

Así las cosas, la facultad de no cumplir la orden de la Fiscalía se genera cuando no se advierta dentro del proceso penal un debate probatorio referente a la forma en que se profirieron los actos administrativos sobre los cuales recae la orden de suspensión, es decir, cuando no hayan motivos *reales, objetivos y trascendentes*, que justifiquen dicha determinación. De tal modo que al existir dicha posibilidad, lo que se busca, finalmente, es la materialización de derechos fundamentales como el debido proceso, el mínimo vital y el principio de la buena fe, atendiendo las particularidades de cada caso en concreto.

7. Con fundamento en lo anterior, y al no verificarse la vulneración de derechos fundamentales de la peticionaria por parte de la Sentencia T-199 de 2018, la Sala deberá negar la petición de nulidad de la misma.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

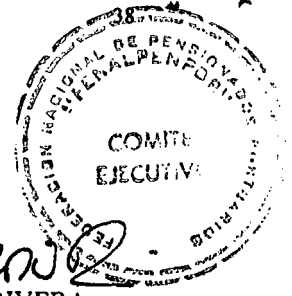
PRIMERO: **NEGAR** la petición nulidad de la sentencia T-199 de 2018, proferida por la Sala Séptima de Revisión, formulada por Carlos Eduardo Umaña Lizarazo, Director Jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

SEGUNDO: Contra este pronunciamiento no procede recurso alguno.

Notifíquese y cúmplase,


ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

⁶⁷ Ley 797 de 2003.



Carlos Bernal Pulido

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

Diana Fajardo Rivera

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Luis Guillermo Guerrero Pérez

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

Antonio José Lizarazo Ocampo

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Gloria Stella Ortiz Delgado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Cristina Pardo Schlesinger

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

José Fernando Reyes Cuartas

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Alberto Rojas Ríos

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

Martha Victoria Sachica Méndez

Secretaria General

2018/11/18