

## **Sentencia T-199/18**

Referencia: Expedientes T-6.438.414 y T-6.511.989.

Acciones de tutela instauradas por (i) Fanny Beatriz Daza de Lara (T-6.438.414) y (ii) Carmen Sofía Ustaris de Marrero (T-6.511.989) contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Magistrada Ponente:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside–, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, profiere la siguiente

### **SENTENCIA**

En el trámite de revisión de los fallos proferidos (i) dentro del expediente T-6.438.414 por el Juzgado 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá<sup>1</sup>, en primera instancia, y por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, en segunda instancia<sup>2</sup> y (ii) dentro del expediente T-6.511.989 por el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Barranquilla<sup>3</sup>, en única instancia.

#### **I. ANTECEDENTES**

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela T-6.438.414<sup>4</sup>. Posteriormente, la Sala de

---

<sup>1</sup> Sentencia proferida el once (11) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

<sup>2</sup> Sentencia proferida el trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

<sup>3</sup> Sentencia proferida el veintitrés (23) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

<sup>4</sup> Sala de Selección Número Once, conformada por los magistrados Alberto Rojas Ríos y Alejandro Linares Cantillo. Auto de selección del 14 de noviembre de 2017, notificado el 29 de noviembre de 2017.

Selección Número Doce de la misma Corporación escogió y dispuso acumular el expediente T-6.511.989<sup>5</sup> al anterior por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

## **1. EXPEDIENTE T-6.438.414**

### **1.1. Hechos y solicitud**

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. Basó su solicitud en los siguientes hechos:

1.1.1. La señora Fanny Beatriz Daza de Lara laboró para la empresa Puertos de Colombia como trabajadora oficial en diferentes cargos: mecanógrafa, archivadora, auxiliar de archivo, jefe de archivo y estadista.

1.1.2. Su vínculo laboral fue del 12 de abril de 1965 al 16 de junio de 1986 para un total de 21 años de servicio y su último salario mensual devengado fue de \$97.556, que equivalía a 5 salarios mínimos para el año 1986, de acuerdo con el Decreto 3754 de 1985 (\$16.811).

1.1.3. La empresa Puertos de Colombia expidió la Resolución No. 037767 del 12 de agosto de 1986 por medio de la cual se le reconoció la pensión de jubilación en cuantía de \$78.040, equivalente al 75% del salario devengado, pagadera a partir del 21 de febrero de 1996, fecha en la cual cumpliere 50 años de edad. De igual manera, se le reconoció como anticipo de pensión de jubilación la suma de \$1.951.022, de acuerdo con la convención colectiva suscrita entre trabajadores y la empresa. Dicha suma sería devuelta por la accionante en cuotas al momento en que se le reconociera la pensión de 1996.

1.1.4. Una vez la accionante cumplió la edad requerida de conformidad con la convención colectiva (50 años), a través de la Resolución No. 450 del 22 de febrero de 1996 se incluyó a la señora Daza en nómina de pensionados, sumando a su mesada el valor de \$64.085.12, elevando la cuantía de la misma a la suma total de \$142.126 pagadera a partir de febrero de 1996.

---

<sup>5</sup> Sala de Selección Número Doce, conformada por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Gloria Stella Ortiz Delgado. Auto de selección del 15 de diciembre de 2017, notificado el 29 de enero de 2018.

1.1.5. Posteriormente, mediante la Resolución No. 0649 del 15 de mayo de 1997, expedida por el Fondo Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, se indexó la pensión de jubilación de la accionante, elevando la cuantía total de la misma a \$790.327.35 a partir de mayo de 1997 y se reconocieron, además, diferencias de mesadas atrasadas. Lo anterior, explica, tiene sustento en que el valor histórico de la mesada que le fue asignada en 1986 no correspondía al valor real de la moneda en 1997 así, en 1986 se le reconoció una mesada equivalente a 4 salarios mínimos pero en 1996 fue incluida en nómina de pensionados con una mesada de un salario mínimo.

1.1.6. 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 la Resolución No. 649 de 1997.

1.1.7. 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”.

1.1.8. Considera que la entidad adujo que la suspensión respondía a la obligación de cumplir una providencia proveniente de autoridad judicial.

1.1.9. 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.

1.1.10. 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.

1.1.11. Señala la actora que frente a la negativa de la entidad de indexar su mesada pensional, 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”.

1.1.12. Considera la petente que a causa de las actuaciones unilaterales, inconsultas y arbitrarias de la UGPP, se han trasgredido 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.

1.1.13. Sostiene que la acción de tutela es procedente en este caso 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.

1.1.14. Finalmente solicita la protección de sus derechos fundamentales y por consiguiente:

“1. ANULE los efectos de la resolución RDP 021287 del 27 de mayo de 2015 proferida por la entidad y conceda la reactivación del monto de la mesada pensional INDEXADA a la que tiene derecho la tutelante.

2. ORDENE el reintegro de las sumas indexadas que le fueron descontadas”.

## **1.2. Contestación de la acción de tutela<sup>6</sup>**

### *1.2.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN<sup>7</sup>*

La Jefe de Coordinación de Comunicaciones oficiales y Control de Registros de la DIAN, da 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”*.

### *1.2.2. Fiscalía 43 Grupo de Fiscales para Investigar Fraudes al Sistema Pensional del País<sup>8</sup>*

La Fiscal 43 Grupo de Fiscales para Investigar Fraudes al Sistema Pensional del País contesta 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 RODRÍGUEZ, (...) 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”*.

### *1.2.3. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - ASOBANCARIA<sup>9</sup>*

La Vicepresidencia Jurídica da 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”*.

---

<sup>6</sup> El Juzgado Cuarenta y Tres Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, profirió el 5 de julio de 2017, Auto en el que (i) admite la acción de tutela, (ii) vincula a la UGPP solicitándole *“Indique el motivo que hubo para suspender los efectos de la indexación pensional. Pronúnciese sobre cada uno de los hechos de la demanda y allegue las actas de notificación de cada resolución expedida”*. (iii) ordenó oficiar a las diferentes entidades del Estado con el fin de averiguar la situación económica de la accionante y a la Fiscalía Primera de estructura apoyo Foncolpuertos Unidad Nacional de Administración Pública. Folio 89, cuaderno 2 del expediente.

<sup>7</sup> Oficio 100215361-0852 de 7 de julio de 2017, suscrito por Martha Helena Tobón Jaramillo, Jefe Coordinación de Comunicaciones Oficiales y Control de Registros, Subdirección de Gestión de Recursos Físicos. Folio 94, cuaderno 2 del expediente.

<sup>8</sup> Oficio No. -24.4-043-01-144 del 7 de julio de 2017, suscrito por Mabel Esperanza Rico Guanume, Fiscal 43 Grupo de Fiscales para Investigar Fraudes al Sistema Pensional del País. Folio 99, cuaderno 2 del expediente.

<sup>9</sup> Oficio de fecha 7 de julio de 2017, suscrito por María Andrea Tramelli Salamanca, Abogada Vicepresidencia Jurídica. Folio 100, cuaderno 2 del expediente.

#### 1.2.4. Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá<sup>10</sup>

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.

#### 1.2.5. CIFIN S.A.S.<sup>11</sup>

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.

#### 1.2.6. EXPERIAN COLOMBIA S.A.<sup>12</sup>

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

#### 1.2.7. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP<sup>13</sup>

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

<sup>10</sup> Oficio No. 680 de 2017 del 10 de julio del mismo año y CD. Folios 101 y 102, cuaderno 2 del expediente.

<sup>11</sup> Oficio de fecha 12 de julio de 2017, suscrito por Juan David Pradilla Salazar. Folios 104 al 112, cuaderno 2 del expediente.

<sup>12</sup> Oficio sin fecha, suscrito por Luz Andrea González Navarrete, apoderada de Experian Colombia S.A. Folios 113 al 117, cuaderno 2 del expediente.

<sup>13</sup> Oficio con Radicado 201711102078221 de fecha 10 de julio de 2017, suscrito por Salvador Ramírez López, Subdirector Jurídico Pensional y apoderado judicial de la entidad. Folios 118 al 141, cuaderno 2 del expediente.

*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 solicita que la acción de tutela se declare improcedente.

#### *1.2.8. Alcaldía de Barranquilla, Secretaría de Movilidad<sup>14</sup>*

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”.*

#### *1.2.9. Fiscalía General de la Nación<sup>15</sup>*

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

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

<sup>14</sup> Oficio de fecha 28 de julio de 2017, suscrito por Carlos Manuel Lovera Castillo como Asesor de la Secretaría de Movilidad. Folios 183 al 185, cuaderno 2 del expediente.

<sup>15</sup> Oficio No. 2.1.3.-043-01-150 del 4 de septiembre de 2017, suscrito por Hugo Fidel Beltrán Hernández, Fiscal 43 del Grupo de Fiscales para Investigar el Fraude al Sistema Pensional del País. Folios 189 al 196, cuaderno 2 del expediente.

(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 Continuado, 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”*.

#### 1.2.10. Juzgado 16 Penal del Circuito de Bogotá<sup>16</sup>

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*

<sup>16</sup> Oficio No. 940 del 1 de septiembre de 2016, suscrito por el Juez 16 Penal del Circuito de Bogotá. Folios 197 al 200, cuaderno 2 del expediente.



*lejanas a los derroteros examinados y sentidos adoptados por esa Máxima Autoridad Judicial”.*

### **1.3. Pruebas que obran en el expediente**

1.3.1. Poder especial conferido por la accionante a Linda Tatiana Vargas Ojeda para que en su nombre cumpla todos los actos relacionados con la presentación de la acción de tutela así como para cualquier actuación vinculada con la defensa de sus intereses, suscrito el 23 de junio de 2017 en la Notaría 2º del Círculo de Barranquilla<sup>17</sup>.

1.3.2. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara, en donde consta que tiene 72 años<sup>18</sup>.

1.3.3. Oficio suscrito por la actora, de fecha mayo de 2017, en el que hace una relación de sus gastos mensuales para su sustento personal, los cuales ha tenido que reducir con ocasión del desmejoramiento arbitrario de su mesada pensional. Dicha relación arroja como gran total la suma de \$2.136.360<sup>19</sup>.

1.3.4. Copia de factura de servicio público de Agua y alcantarillado, a nombre de la accionante, correspondiente al mes de mayo de 2017, por un total de \$90.635<sup>20</sup>.

1.3.5. Copia de factura de servicio público de luz, a nombre de la accionante, correspondiente al mes de abril de 2017, por un total de \$142.580<sup>21</sup>.

1.3.6. Folio en el que se fotocopiaron dos volantes de pago de mesada pensional a nombre de la actora, uno correspondiente al mes de octubre de 2015 en el que se le pagó una mesada de \$2.457.444 y otro correspondiente al mes de noviembre de 2015 en el que la mesada cancelada fue de \$644.350<sup>22</sup>.

1.3.7. Copia de recibo de pago de mesada pensional a nombre de la actora, correspondiente al mes de febrero de 2017, por un total de \$737.717<sup>23</sup>.

1.3.8. Certificación expedida por el Consorcio FOPEP – Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, de fecha 9 de septiembre de 2016, en el que consta la información de pagos hechos a la actora desde diciembre de 1998 por concepto de mesadas pensionales<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> Folio 1, cuaderno 2 del expediente.

<sup>18</sup> Folio 21, cuaderno 2 del expediente.

<sup>19</sup> Folio 22, cuaderno 2 del expediente.

<sup>20</sup> Folio 23, cuaderno 2 del expediente.

<sup>21</sup> Folio 24, cuaderno 2 del expediente.

<sup>22</sup> Folio 25, cuaderno 2 del expediente.

<sup>23</sup> Folio 26, cuaderno 2 del expediente.

<sup>24</sup> Folios 27 al 31, cuaderno 2 del expediente.

1.3.9. Copia de la notificación por aviso NOT\_PD 308570 A, dirigida a la accionante y suscrita por el Director de Servicios Integrados de atención de la UGPP, en la que se le “*notifica la RDP48114 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2016*” y se le informa que contra dicha decisión proceden los recursos de reposición y/o apelación, los cuales deberán presentarse y sustentarse en el término de 10 días siguientes a partir de la notificación<sup>25</sup>.

1.3.10. Copia de la resolución RDP048114 del 20 de diciembre de 2016, “*Por la cual se resuelve una solicitud del Sr. (a) DAZA DE LARA FANNY BEATRIZ*”, en la que se negó la indexación de la mesada pensional<sup>26</sup>.

1.3.11. Oficio Radicado No. 201614202630251 de fecha 9 de septiembre de 2016, suscrito por la Subdirectora de Nómina de Pensionados de la UGPP, dirigido a la accionante en el que se le da respuesta a su derecho de petición radicado No. 201650052578132 respecto de la proyección de su pensión de jubilación desde el año 1986 hasta la fecha<sup>27</sup>.

1.3.12. Oficio Radicado No. 201618002276311 de fecha 9 de agosto de 2016, suscrito por el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP, dirigido a la accionante en el que se le informa el número de solicitud de obligación pensional con el que podrá consultar el estado de su trámite de derecho de petición No.- 201650052578132<sup>28</sup>.

1.3.13. Oficio Radicado 201611102377011 de fecha 19 de agosto de 2016, suscrito por el Subdirector Jurídico Pensional de la UGPP, dirigido a la accionante en el que se le da respuesta al derecho de petición No. 201650052578132<sup>29</sup>.

1.3.14. Derecho de petición de fecha 25 de julio de 2016, suscrito por la accionante dirigido a la UGPP, radicado 201650052578132, en el que solicita la indexación de la primera mesada pensional<sup>30</sup>.

1.3.15. Oficio Radicado 201614001844121 de fecha 24 de junio de 2016, suscrito por la Subdirectora de nómina de Pensionados de la UGPP, dirigido a la accionante, en el que se le informa sobre la mesada adicional de junio de 2016<sup>31</sup>.

1.3.16. Oficio Radicado 201614201872691 de fecha 28 de junio de 2016, suscrito por la Subdirectora de Nómina de Pensionados de la UGPP, dirigido a

---

<sup>25</sup> Folio 32, cuaderno 2 del expediente.

<sup>26</sup> Folios 33 al 38, cuaderno 2 del expediente.

<sup>27</sup> Folios 36 al 41, cuaderno 2 del expediente.

<sup>28</sup> Folios 42 y 43, cuaderno 2 del expediente.

<sup>29</sup> Folios 44 y 45, cuaderno 2 del expediente.

<sup>30</sup> Folios 46 y 47, cuaderno 2 del expediente.

<sup>31</sup> Folio 48, cuaderno 2 del expediente.

la accionante, en el que se le da respuesta a su derecho de petición con radicado 201670011772142<sup>32</sup>.

1.3.17. Derecho de petición de fecha 1 de junio de 2016, suscrito por la actora y dirigido al Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP, en el que se solicita realizar los trámites para la reactivación en la nómina de pensionados los valores establecidos en la Resolución No. 450 de febrero 22 de 1996<sup>33</sup>.

1.3.18. Oficio Radicado 20161030469911 del 24 de febrero de 2016, suscrito por el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP, dirigido a la accionante, en el que se le cita para la notificación de la Resolución No. RDP 007239 del 19 de febrero de 2016 NOT\_PD 219157<sup>34</sup>.

1.3.19. Copia de la notificación por aviso NOT\_PD 219157A, dirigida a la accionante y suscrita por el Director de Servicios Integrados de atención de la UGPP, en la que se le “*notifica la RDP7239 DEL 19 DE FEBRERO DE 2016*” y se le informa que contra dicha decisión no procede recurso alguno<sup>35</sup>.

1.3.20. Copia de la Resolución RDP 007239 del 19 de febrero de 2016, “*por la cual se modifica la Resolución RDP 21287 del 27 de mayo de 2015 del Sr. (a) DAZA DE LARA FANNY BEATRIZ*”, y se ordenó ajustar el valor de la mesada pensional que percibe la actora “*al monto devengado antes de aplicar la resolución 649 de 15 de mayo de 1997, es decir la mesada pensional establecida en la Resolución No. 450 de 22 de febrero de 1996*”<sup>36</sup>.

1.3.21. Copia de la notificación por aviso NOT\_PD 160187A, dirigida a la accionante y suscrita por el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP, en la que se le “*notifica la RDP37705 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2015*” y se le informa que contra dicha decisión proceden los recursos de reposición y/o apelación que deberán presentarse y sustentarse en el término de 5 días siguientes a partir de surtida la notificación<sup>37</sup>.

1.3.22. Copia de la Resolución RDP 037705 del 16 de septiembre de 2015, “*por la cual se niega una reclamación contenida en el turno No. mil setecientos cuarenta y tres (1743) del orden secuencial de pago del Sr. (a) DAZA DE LARA FANNY BEATRIZ*”, en la que se negó el reconocimiento de la reclamación<sup>38</sup>.

1.3.23. Oficio Radicado 20157225506681 de fecha 4 de junio de 2015, suscrito por el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP,

<sup>32</sup> Folios 48 al 51, cuaderno 2 del expediente.

<sup>33</sup> Folio 52, cuaderno 2 del expediente.

<sup>34</sup> Folio 53, cuaderno 2 del expediente.

<sup>35</sup> Folio 54, cuaderno 2 del expediente.

<sup>36</sup> Folios 55 al 59, cuaderno 2 del expediente.

<sup>37</sup> Folio 60, cuaderno 2 del expediente.

<sup>38</sup> Folios 61 al 69, cuaderno 2 del expediente.

dirigido a la accionante, en el que se le informa que debe notificarse de la Resolución No. RDP 021287 del 27 de mayo de 2015 NOT\_PD 113590<sup>39</sup>.

1.3.24. Oficio Radicado 20155136347701 de fecha 17 de junio de 2015, suscrito por el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP, dirigido a la accionante, en el que se deja constancia que se notifica a través de correo electrónico a la peticionaria de la Resolución RDP021287 del 27 de mayo de 2015<sup>40</sup>.

1.3.25. Copia de la Resolución RDP 021287 del 27 de mayo de 2015, “*por la cual se da cumplimiento a una Providencia proferida por la Unidad Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá Fiscalía – Veintidós del Sr. (A) DAZA DE LARA FANNY BEATRIZ*” y se ordenó ajustar el valor de la mesada pensional que actualmente recibe la peticionaria 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 del 12 de agosto de 1986<sup>41</sup>.

1.3.26. Copia de la Resolución No. 0649 del 15 de mayo de 1997, proferida por el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, “*por medio de la cual se reajustan unas pensiones de jubilación y se reconocen diferencias de mesadas atrasadas a unos extrabajadores*”, en la que se ordenó modificar la mesada pensional de la accionante, entre otros, a \$790.327, y \$7.625.970 de mesadas atrasadas<sup>42</sup>.

1.3.27. Copia de certificación de liquidación de fecha 26 de junio de 1986, expedida por Puertos de Colombia, a nombre de la actora, la cual arrojó como “*Valor total de las prestaciones: \$2.205.314,26*”<sup>43</sup>.

1.3.28. Copia de la Resolución No. 031512 del 23 de octubre de 1986, proferida por el Subgerente de Relaciones Industriales de la Empresa Puertos de Colombia, en donde se resuelve confirma la resolución No. 037767 del 12 de agosto de 1986 por medio de la cual: (i) se reconoce y ordena a favor de la extrabajadora Fanny Beatriz Daza de Lara, la suma de \$1.951.022,20, (ii) se indica que la señora Daza comenzaría a devengar la pensión de jubilación por \$78.040,88 a partir de febrero 21 de 1996 fecha en la cual cumpliría 50 años y reunía los requisitos legales y convencionales para ello, (iii) el anticipo sería devuelto mediante descuentos directos de la mesada pensional en 48 cuotas<sup>44</sup>.

1.3.29. Copia de la Resolución No. 037768 del 12 de agosto de 1986, proferida por la Empresa Puertos de Colombia, por medio de la cual se reconocen prestaciones sociales a la actora por un total de \$2.205.314,26<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Folio 69, cuaderno 2 del expediente.

<sup>40</sup> Folio 70, cuaderno 2 del expediente.

<sup>41</sup> Folios 71 al 76, cuaderno 2 del expediente.

<sup>42</sup> Folios 78 al 80, cuaderno 2 del expediente.

<sup>43</sup> Folio 81, cuaderno 2 del expediente.

<sup>44</sup> Folios 82 y 83, cuaderno 2 del expediente.

<sup>45</sup> Folios 84 y 85, cuaderno 2 del expediente.

1.3.30. Copia de la Resolución No. 037767 del 12 de agosto de 1986, proferida por la Empresa Puertos de Colombia, por medio de la cual se reconoce anticipo y pensión de jubilación teniendo en cuenta el “*promedio mensual último año de servicio: \$97.551,11 por 20 mesadas del anticipo 100% del promedio mensual: \$1.951.022,20*”<sup>46</sup>.

## **1.4. Decisiones judiciales objeto de revisión**

### *1.4.1. Primera instancia*

El proceso fue admitido por el Juzgado 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, autoridad que en sentencia del 14 de julio de 2017 negó el amparo solicitado con fundamento en que la actora no demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable y además, contaba con otros medios de defensa judicial idóneos. Dicha decisión fue impugnada por la apoderada judicial de la señora Fanny Beatriz Daza el 21 de julio de 2017.

Surtida la impugnación le correspondió a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, la cual en sentencia del 28 de agosto de 2017 resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del fallo de julio 14 de 2017 y ordenó que en la reposición del trámite invalidado se subsanen las irregularidades. Dichos yerros consistieron en no integrar debida y completamente el contradictorio por cuanto no se vinculó al trámite a la Fiscalía 43 Grupo de Fiscales para Investigar Fraudes al Sistema Pensional del País.

El Juzgado 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, en sentencia del 11 de septiembre de 2017, resolvió negar el amparo por cuanto “*el accionante no demostró el perjuicio irremediable, adicional a que este cuenta con otros medios de defensa judicial, que resultan ser idóneos, para adelantar la reclamación que por vía de tutela pretende y en este caso se tiene la jurisdicción contenciosa administrativa y la penal en calidad de víctima si es el caso*”<sup>47</sup>.

### *1.4.2. Impugnación*

La apoderada judicial de la actora impugnó la decisión aduciendo que es necesario valorar las condiciones de edad y las afecciones económicas que padece la accionante, mantener el precedente de la Corte Constitucional en donde se protege el derecho al debido proceso de los pensionados por parte de decisiones arbitrarias de la UGPP, y que la accionante no cuenta con otros medios de defensa eficaces y la afectación de sus derechos permanece en el tiempo hasta que en años indeterminados se pruebe la responsabilidad o se exonere al ex gerente general Zabaleta Rodríguez.

---

<sup>46</sup> Folios 86 y 87, cuaderno 2 del expediente.

<sup>47</sup> Dicha contestación es idéntica a la proferida el 14 de julio de 2017.

### *1.4.3. Segunda instancia*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 13 de octubre de 2017 confirmó la decisión de primera instancia en tanto consideró que era improcedente por no haber agotado los recursos idóneos para atacar las decisiones que hoy se tachan de arbitrarias.

## **2. EXPEDIENTE T-6.511.989**

### **2.1. Hechos y solicitud**

Carmen Sofía Ustaris de Marrero instauró el 4 de agosto 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, al debido proceso y a la indexación de la 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. Basa su solicitud en los siguientes hechos:

2.1.1. A la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero se le reconoció la pensión de jubilación por parte de Puertos de Colombia, a través de la Resolución No. 43020 del 6 de noviembre de 1990 por un valor de \$340.758,22, para ser pagada a partir del 13 de marzo de 1993.

2.1.2. Posteriormente, por medio de la Resolución No. 639 del 15 de mayo de 1997, se le reconoció la indexación de la primera mesada pensional.

2.1.3. Manifiesta que por orden del Fiscal 22 Delegado ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, la entidad demandada profirió la Resolución No. 010031 del 14 de marzo de 2017 la cual dejó en suspenso los efectos de la resolución No. 639 de 1997.

2.1.4. Lo anterior ya que el señor Manuel Heriberto Zabaleta, quien firmó la resolución suspendida, está siendo investigado en el sumario 2070 por parte de la Fiscalía General de la Nación.

2.1.5. La accionante aduce que tiene 73 años, es una persona de la tercera edad, no fue parte dentro del proceso 2040 que se le sigue al señor Zabaleta, y con la decisión arbitraria que tomó la accionada de suspender la indexación de su mesada pensional, se le ha afectado su mínimo vital pues es su único ingreso económico para suplir sus necesidades y *“las de su familia pues es cabeza de hogar”*.

2.1.6. Por lo anterior, solicita *“ordenar a la Unidad Administrativa de Gestión*

*Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, cancelarme la indexación a que tengo derecho”.*

## **2.2. Contestación de la acción de tutela<sup>48</sup>**

### *2.2.1. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP<sup>49</sup>*

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

(i) La unidad *“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”* (Subraya propia del texto).

(ii) En el presente caso, la acción no es procedente *“pues no se ha probado por parte de quien acciona, la inminencia de un perjuicio irremediable, más allá de una somera afirmación que en manera alguna se relaciona con lo hasta ahora expuesto, además de que se debe resaltar que **las mesadas pensionales de la parte accionante no se han visto afectadas con la suspensión ordenada por la Fiscalía, lo cual se puede corroborar con los respectivos históricos”*** (Neguilla propia del texto).

(iii) Con la acción de tutela interpuesta, *“no sólo se pretende evadir de manera injustificada, los procedimientos que el ordenamiento jurídico contempla para dirimir las controversias resultantes de los actos proferidos por la Administración, sino que con los mismos [se] disponga desatender la orden proferida por la UNIDAD DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. – FISCALÍA VEINTIDÓS”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Unidad solicita que la acción de tutela se declare improcedente.

## **2.3. Pruebas que obran en el expediente**

2.3.1. Copia de la Resolución No. 1867 del 8 de mayo de 1998, proferida por el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia En Liquidación, por la cual se dio cumplimiento a la sentencia del 27 de febrero de 1996 emitida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Barranquilla y

<sup>48</sup> El Juzgado Trece Laboral del Circuito de Barranquilla, profirió el 8 de agosto Auto en el que se admitió la acción de tutela y se ofició a la accionada para que en el término de 2 días presentara informe sobre los hechos narrados y aportara las pruebas que considerara pertinentes. Folio 55, cuaderno 2 del expediente.

<sup>49</sup> Oficio Radicado 201711102458131 del 16 de agosto de 2017, suscrito por Salvador Ramírez López, Subdirector Jurídico Pensional y apoderado judicial de la entidad. Folios 60 al 99, cuaderno 2 del expediente.

se ordenó el pago de \$64.100.000 en los términos pactados en el Acta de Conciliación No. 25 del 8 de mayo de 1998<sup>50</sup>.

2.3.2. Copia de la Resolución RDP 010031 del 14 de marzo de 2017 proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, “*por la cual se revoca la resolución RDP 050942 del 1 de diciembre de 2015, se modifica la Resolución RDP 025928 del 25 de junio de 2015 y se da cumplimiento a un fallo judicial del Sr. (a) USTARIS DE MARRERO CARMEN SOFÍA*”, en la que se ordenó ajustar el valor de la mesada pensional que percibe la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero, “*al monto devengado antes de aplicar la Resolución No. 88 del 12 de enero de 1996 con los respectivos reajustes legales*”. También dejar sin efecto las Resoluciones No. 1867 del 8 de mayo de 1998 y 2070 del 20 de mayo de 1998<sup>51</sup>.

2.3.3. Oficio Radicado 201716401546611 de fecha 23 de mayo de 2017, suscrito por el Subdirector de Gestión documental de la UGPP y dirigido a la accionante en la que le informan que han recibido su comunicación en la que solicita copia de la Resolución 0639 del 15 de mayo de 1997, por lo tanto adjuntan el documento<sup>52</sup>.

2.3.4. Copia del cupón de pago de mesada pensional a la actora, correspondiente al mes de mayo de 2017, por un valor de \$4.473.451, y neto a pagar después de descuentos \$2.257.177<sup>53</sup>.

2.3.5. Copia de derecho de petición de fecha 17 de abril de 2017, suscrito por la accionante y dirigido a la UGPP, solicitando copia de la Resolución 639 de 1997 y 1867 de 1998, además de una proyección de la mesada desde cuando salió pensionada hasta la fecha<sup>54</sup>.

2.3.6. Copia (incompleta) de la Resolución 639 del 15 de mayo de 1997, proferida por el Fondo del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, “*por medio de la cual se reajusta una pensión de jubilación y se reconocen diferencias de mesadas atrasadas a extrabajadores*”, en la que se ordenó modificar la mesada pensional de la accionante, entre otros, a partir del 1 de mayo de 1997 a \$1.999.288 y un pago de mesadas atrasadas por \$24.548.242<sup>55</sup>.

2.3.7. Copia de una proyección de la mesada pensional de la actora, con año inicial: 1990, valor inicial de la mesada: \$340.758 hasta 2017 con una mesada de \$5.504.068<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Folios 7 y 8, cuaderno 2 del expediente.

<sup>51</sup> Folios 9 al 17, cuaderno 2 del expediente.

<sup>52</sup> Folios 18 y 19, cuaderno 2 del expediente.

<sup>53</sup> Folio 20, cuaderno 2 del expediente.

<sup>54</sup> Folios 21 y 22, cuaderno 2 del expediente.

<sup>55</sup> Folios 23, 24, 25, 50, 51 y 52, cuaderno 2 del expediente.

<sup>56</sup> Folio 26, cuaderno 2 del expediente.



2.3.8. Copia de Comprobante de pago de Mesada a nombre de la accionante, correspondiente al mes de abril de 2017 en donde el valor total es de \$7.019.105 menos descuentos, valor neto a pagar: \$4.790.103<sup>57</sup>.

## **2.4. Decisión judicial objeto de revisión**

### *2.4.1. Única instancia*

El Juzgado 13 Laboral del Circuito de Barranquilla, en sentencia del 23 de agosto de 2017, resolvió declarar improcedente el amparo por cuanto la accionante cuenta con otros recursos o medios de defensa judicial y en el asunto no aparece acreditado un perjuicio irremediable que permita entrar a decidir de fondo.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia y determinación de los problemas jurídicos a resolver**

#### *1.1. Competencia*

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de esta referencia.

#### *1.2. Problemas jurídicos a resolver*

Como primera medida, y en razón a que las decisiones de instancia declararon improcedente el amparo en ambos casos, por no cumplir el requisito de subsidiariedad, se deberá determinar si (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? Para lo cual se hará un examen de procedencia de ambos casos a la luz de la jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

Posteriormente, si la respuesta al anterior interrogante es afirmativa y en consideración a los antecedentes planteados, corresponde a la Sala de Revisión atender las siguientes problemáticas:

(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?

---

<sup>57</sup> Folio 27, cuaderno 2 del expediente.

(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?

Para resolver las cuestiones planteadas, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas reiterará su jurisprudencia sobre **primero**, la indexación de la primera mesada pensional, **segundo**, el principio de respecto al acto propio en materia de derechos pensionales, **tercero**, la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular, **cuarto**, la facultad de la Fiscalía General de la Nación de adoptar medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de una conducta punible en procesos penales regidos por la Ley 600 de 2000, para luego entrar a resolver el caso concreto.

## 2. Examen de procedencia de la acción de tutela en los casos bajo estudio

2.1. Las acciones de tutela fueron interpuestas por (i) la señora Fanny Beatriz Daza de Lara, a través de apoderada y (ii) la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero en nombre propio. Lo anterior encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86 de la Carta<sup>58</sup>, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

2.2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, es una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, encargada de efectuar el reconocimiento y administración de los derechos pensionales y prestaciones de los extrabajadores de Puertos de Colombia y que en el presente caso es la pagadora de la pensión reconocida a las señoras Fanny Beatriz Daza de Lara y Carmen Sofía Ustaris de Marrero, accionantes<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

<sup>59</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 86; Decreto 2591 de 1991 artículo 42; Decreto 5021 de 2009 Por el cual se establece la estructura y organización de la UGPP y las funciones de sus dependencias. Decreto 4107 de 2011. “Artículo 63. Reconocimiento y pago de Pensiones. (...) A partir del 10 de diciembre de 2011, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP deberá asumir el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia; para ello deberá definir el plan de trabajo y entrega en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social para garantizar la continuidad de los procesos que se recibirán, para que la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP culmine

2.3. Los escritos tutelares fueron radicados: (i) el 5 de julio de 2017 y el último acto administrativo proferido por la accionada dentro del trámite propuesto por la actora que buscaba la indexación de su mesada pensional se expidió el 20 de diciembre de 2016, entre estas dos actuaciones transcurrieron poco más de 6 meses (expediente T-6.438.414); (ii) el 4 de agosto de 2017 y la Resolución acusada de vulneratoria de derechos fundamentales fue proferida el 14 de marzo del mismo año, es decir, el amparo constitucional se radicó cuatro meses y 20 días después de esta última actuación (expediente T-6.511.989). Los lapsos de tiempo relacionados, para la Sala son prudenciales y razonables. Aunado a lo anterior, ya la Corte Constitucional ha reiterado en varios pronunciamientos, que los derechos pensionales al ser prestaciones que deben ser pagadas de manera sucesiva, una posible vulneración de derechos frente a dicho emolumento se presentaría, igualmente, de manera continua, es decir, los efectos de la presunta vulneración serían de tracto sucesivo, por lo tanto, en este caso, el principio de inmediatez no es exigible de manera estricta.

2.4. El amparo constitucional resulta procedente en aquellos eventos en que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, éstos se tornan ineficaces y carecen de idoneidad para evitar un perjuicio irremediable, o cuando recae sobre un sujeto de especial protección.

Respecto de esa última calidad, la Corte Constitucional indicó que la categoría de sujeto de especial protección constitucional está conformada por “*aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva*”<sup>60</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que en este grupo de especial protección se encuentran “*los niños, los adolescentes, los adultos mayores, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza*”<sup>61</sup>, de tal manera que resultaría desproporcionado exigirle a este tipo de personas (en una situación de

---

*su desarrollo. En caso de que al 1° de diciembre de 2011 no haya cumplido con el plan de trabajo acordado, se levantará un acta del estado en que se entrega y recibe. Las demás reclamaciones no pensionales que se encuentran a cargo de este Grupo continuarán siendo atendidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP deberá asumir el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, en los mismos términos en que éste los venía adelantando, especialmente en los de los artículos 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9 Y 10 del decreto 1211 de 1999; dicha asunción se hará con arreglo a la estructura y la distribución interna de competencia de la UGPP. El orden secuencial de que trata el artículo 3° del decreto 1211 de 1999, se dividirá entre obligaciones laborales y pensionales y se resolverá respetando el orden secuencial adoptado por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia. En el caso de PROSOCIAL, la UGPP en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, definirá el plan de trabajo para asumir el reconocimiento de las pensiones y el traslado del pago a FOPEP, teniendo en cuenta lo establecido por el Decreto Ley 254 de 2000 y demás normas pertinentes”.*

<sup>60</sup> Corte Constitucional, sentencia T-486 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (MP Jaime Araújo Rentería), T-700 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-953 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-707 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez), T-979 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-1000 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-395 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

vulnerabilidad) el “*agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales de carácter ordinario, que por su dispendioso y lento trasegar judicial, no surgen como el medio más adecuado e idóneo para proteger de manera oportuna y efectiva sus derechos fundamentales*”<sup>62</sup>.

Así las cosas, la Corporación ha concluido que “*exigir idénticas cargas procesales [tanto a las] personas que soportan diferencias materiales relevantes [como a las que] no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones*”<sup>63</sup> por lo que el juez constitucional puede conceder el reconocimiento y pago de prestaciones económicas que se derivan de una pensión, de manera definitiva<sup>64</sup>, si del material probatorio se puede concluir que (i) el actor es sujeto de especial protección constitucional<sup>65</sup>, (ii) lo pretendido constituye el único sustento del peticionario y su núcleo familiar de tal manera que al negarlo se comprometería de manera grave su mínimo vital<sup>66</sup>, y (iii) los requisitos legales exigidos para el reconocimiento prestacional se cumplen en el caso concreto<sup>67</sup>.

De tal manera que, si a bien las accionantes pueden, en los términos establecidos en el artículo 138 de la Ley 600 de 2000, constituirse como terceros incidentales en el proceso penal que cursa contra el señor Manuel Heriberto Zabaleta Rodríguez solicitando que se dejen sin efecto las decisiones que dicen afectan sus derechos fundamentales, o esperar a que se produzca una decisión frente a dicho proceso e interponer los recursos o acciones a que haya lugar, en los casos bajo estudio se evidencia que:

En el caso de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo por cuanto:

(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

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia T-456 de 2004 (MP Jaime Araújo Rentería), reiterada recientemente en las sentencias T-684 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa), T-717 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-228 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencia T-074 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>64</sup> Ver al respecto la sentencia T-396 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), la cual ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-820 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-491 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-327 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa).

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencias T-063 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), T-562 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-019 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

<sup>66</sup> Corte Constitucional, sentencia T-075 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia T-063 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería).

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”<sup>68</sup>.

(iii) En el expediente obran pruebas que permiten vislumbrar una posible titularidad del derecho exigido, tanto así que ya por 18 años venía recibiendo la indexación reconocida, la cual se hizo a través de un acto administrativo que se presume legal.

En el caso de la señora Carmen Sofía Ustaris, la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo teniendo en cuenta que:

(i) se trata de un sujeto de especial protección en tanto es un adulto mayor (73 años).

(ii) La pretensión 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, al igual que el caso anterior, le fue suspendida por una orden de la Fiscalía Delegada en un proceso penal seguido en contra de quien autorizó dicho ajuste. La indexación de la mesada de la señora Ustaris, la cual venía devengando por casi 20 años, constituye una gran parte de su mínimo vital teniendo en cuenta que el neto a pagar pasó a ser menos de la mitad de lo que venía percibiendo, y dejándola desprovista de lo necesario para suplir necesidades y gastos generados con la seguridad de poder suplirlos y sufragarlos con la mesada que percibió durante un largo periodo de tiempo. Así las cosas, se puede concluir que con la suspensión de la indexación de la mesada de la accionante, a pesar de recibir un ingreso fijo, se afectó de manera grave su mínimo vital pues ya tenía gastos y compromisos adquiridos y, además, como ya se dijo, la indexación de la pensión “i) es fundamental; (...) y iii) por regla general, la acción de tutela es procedente para buscar su protección”<sup>69</sup>.

(iii) En el expediente obran pruebas que pueden dar fe de una posible titularidad del derecho exigido, pues como ya se dijo, venía recibiendo el monto reconocido en razón de la indexación de la mesada pensional, por 20 años sin interrupción.

### **3. La indexación de la primera mesada pensional**

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia T-082 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>69</sup> Corte Constitucional, sentencia T-082 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

La Corte Constitucional ha tratado el tema de la indexación de la primera mesada pensional en basta jurisprudencia, de la cual se han extraído reglas aplicables para la protección de este derecho, las cuales fueron recopiladas y definidas en la Sentencia SU-168 de 2017<sup>70</sup>, así:

**“a. El derecho a la indexación de la primera mesada pensional es fundamental.** Este derecho hace parte del desarrollo de los principios constitucionales consagrados en los artículos 1º (Estado Social de Derecho), 13 (igualdad), 46 (protección a la tercera edad), 48 (seguridad social), y 53 (favorabilidad y poder adquisitivo de las pensiones) de la Carta Política. Y se deriva especialmente de la protección constitucional e internacional dada a la seguridad social y al derecho al mínimo vital del que son titulares todos los ciudadanos colombianos<sup>71</sup>. Por lo tanto comparte su carácter de fundamental<sup>72</sup>.

**b. Por regla general, la acción de tutela es procedente para la protección del derecho a indexar la primera mesada pensional.** Lo anterior, debido a que su afectación genera una grave vulneración al derecho al mínimo vital de personas que, en principio, son sujetos de especial protección constitucional (tercera edad).

Este reconocimiento se dio, especialmente a partir de la sentencia **SU-120 de 2003**<sup>73</sup>, ya que se indicó que la ausencia de la indexación, generaba una grave afectación al mínimo vital de las personas que por su avanzada edad y su condición de indefensión, son sujetos que merecen especial protección por parte del Estado. Además porque son personas que *“mes por mes reciben una suma significativamente inferior a la que tienen derecho y que no se compadece con el esfuerzo laboral que realizaron en su vida productiva”*<sup>74</sup>. Adicionalmente, la protección constitucional objeto de análisis se justifica porque debe presumirse que la pensión es el único ingreso del pensionado, más cuando existen para ellos enormes dificultades para permanecer en el mercado laboral<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-168 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

<sup>71</sup> *“El derecho a la seguridad social está consagrado: i) en el sistema universal de protección de derechos humanos, en el artículo 9º del PIDESC. ii) en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo XVI. iii) en el numeral 1º del artículo 9º del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, entre muchos otros instrumentos internacionales”*.

<sup>72</sup> *“En relación con la configuración de un **derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional** fue reconocido por esta Corporación en la sentencia **C-862 de 2006** M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 53 de la Constitución Política, de la que se deriva la obligación del Estado de garantizar el reajuste periódico de las pensiones legales; 48 al establecer que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; y 1º, 13 y 46 del mismo texto normativo, que acompañan los principios de Estado Social de Derecho, igualdad, in dubio pro operario y la especial protección constitucional de las personas de la tercera edad, en especial con el amparo a su mínimo vital”*.

<sup>73</sup> “M.P. Álvaro Tafur Galvis”.

<sup>74</sup> “SU-1073 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”.

<sup>75</sup> “Sentencias C-546 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero; C-1336 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis, SU-120 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-445 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver también sentencias T-663 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1169 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas, T-815 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, T-805 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas, T-098 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-045 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-390 de 2009 M.P.

**c. La indexación de la primera mesada pensional se predica de todo tipo de pensión; es decir, tiene un carácter universal:** (i) sin distinción del origen de la pensión, bien sea que tenga naturaleza legal, convencional o judicial<sup>76</sup>; y (ii) sin importar si la pensión fue reconocida antes o después de la vigencia de la Constitución de 1991<sup>77</sup>.

(...)

**d. Prescriben las mesadas indexadas, pero no el derecho,** debido a que se trata de una prestación periódica en materia de seguridad social y derechos laborales. Para esta Corte es claro que prescriben los reajustes indexados de las mensualidades a los que eventualmente el reclamante tuvo derecho pero sobre las cuales no se ejerció la acción oportuna, mas nunca prescribe el derecho a indexar la primera mesada pensional como tal. En otras palabras, prescriben las mesadas indexadas, pero no el derecho<sup>78</sup>.

**e. Por regla general, la fórmula de contar la prescripción debe ser la universal, descrita en el artículo 488 Código Sustantivo del Trabajo.** Debido a que la indexación de la primera mesada, es un componente del derecho pensional en sentido amplio, es claro que, en principio se deben aplicar los términos de prescripción de las mesadas tal y como se describe en los artículos 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo – las acciones correspondientes a los derechos regulados en ese Código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible<sup>79</sup>.

(...)

**f. La fórmula para contar la prescripción de la indexación de la primera mesada pensional de las prestaciones causadas antes de 1991, es especial y fue señalada en la sentencia SU-1073 de 2012 y desarrollada por las sentencias SU-131 de 2013 y SU-415 de 2015.**

(...)

En relación con la prescripción de mesadas, la Sala Plena hizo referencia a la regla fijada en la sentencia SU-1073 de 2012 y la interpretación que

Humberto Antonio Sierra Porto, T-447 de 2009, y T-362 de 2010 ambas con ponencia del Dr. Juan Carlos Henao Pérez”.

<sup>76</sup> “Sentencias SU-120 de 2003, T-663 de 2003 y T-469 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas”.

<sup>77</sup> “Sentencias T-457 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-628 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-362 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, SU-1073 de 2012, entre otras”.

<sup>78</sup> “Ver entre otras, sentencias T-374 de 2012 M. P. María Victoria Calle Correa; T-901 y 621 de 2010, en ambas M. P. Juan Carlos Henao Pérez”. || “La prescripción en materia laboral busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción, dada la supremacía del derecho fundamental que se discute, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. ‘Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí que lo que, en estricto sentido, prescribe es la viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca el derecho’” (C-072 de 1994 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa”).

<sup>79</sup> “ARTÍCULO 488. REGLA GENERAL. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto. ARTÍCULO 489. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, acerca de un derecho debidamente determinado, interrumpe la prescripción por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente”.

de esta hizo la SU-131 de 2013, en la que se dispuso que el derecho a la indexación de la primera mesada pensional de prestaciones causadas antes de la Constitución de 1991, se extiende retroactivamente para todas las mesadas no prescritas, causadas dentro de los tres años anteriores **a la fecha de expedición del fallo que estudia el caso particular**, pues sólo a partir de ese momento se define la existencia del derecho<sup>80</sup>.

**g. La fórmula para indexar las mesadas pensionales es la señalada en la sentencia T-098 de 2005.** En efecto, desde 2005 la jurisprudencia constitucional, contencioso administrativa y ordinaria, ha sido pacífica en establecer que para realizar el ajuste a las mesadas pensionales “se empleará la fórmula utilizada por el Consejo de Estado en desarrollo del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo”<sup>81</sup>.

(...)

Finalmente, y como conclusión, la sentencia señalada establece que el derecho a la indexación de la primera mesada pensional: “(i) es fundamental; (ii) (...) tiene carácter universal y (iii) por regla general, la acción de tutela es procedente para buscar su protección. Así mismo es preciso señalar que, (iv) la prescripción se predica de las mesadas pensionales indexadas y nunca del derecho; (v) el régimen prescriptivo, por regla general, es el establecido en el Código Sustantivo del Trabajo y (vi) por vía excepcional, se aplica un régimen prescriptivo diferenciado a la indexación que se reconozca sobre pensiones causadas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, que es el establecido en las sentencias SU-1073 de 2012, SU-131 de 2013 y SU-415 de 2015. Por último, (vii) la fórmula matemática que unificadamente se usa para hacer el cálculo de la indexación es la establecida por la sentencia T-098 de 2005”.

#### **4. El principio de respeto al acto propio en materia de derechos pensionales**

4.1. La buena fe es un principio regulado por el artículo 83 de la Constitución Política y exige que “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”. La Corte Constitucional la ha definido como “el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> “Así pues, es a partir de la sentencia que resuelve el caso particular que se contabiliza el término de prescripción para las reclamaciones de las mesadas pensionales indexadas de todos aquellos que adquirieron su derecho antes de 1991, pues sólo desde ese momento se tiene certeza de la existencia del derecho”.

<sup>81</sup> “T-098 de 2005 M. P. Jaime Araújo Rentería”.

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández). En esta oportunidad se analizó la constitucionalidad del artículo 51 de la ley 769 de 2002 que ordenaba la revisión técnico mecánica, frente a lo cual se señaló que desconocía el principio de la buena fe, y por tanto se entró a analizar el tema, concluyendo que la norma no desconocía ni este ni el principio de confianza legítima.



4.2. Como corolario de este principio se encuentra el respeto por el acto propio que se puede sintetizar en un parámetro de conducta que obliga a actuar de manera coherente<sup>83</sup>. En la sentencia T-295 de 1999<sup>84</sup>, la Corte señaló que como consecuencia del principio de la buena fe se constituye la institución del respeto al acto propio, el cual “*sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto*”, el cual halla su fundamento en la confianza que emana en los dos sujetos de buena fe como resultado de una primera conducta realizada, así “[e]sta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria”.

Lo anterior puede traducirse y complementarse señalando que la importancia del acto propio y su correspondiente respeto reside en “*que existe una actuación precedente que sigue una determinada orientación y esta, a su vez, ha creado una confianza legítima en su destinatario; [por tanto,] no es admisible que el sujeto se aparte de las decisiones anteriores haciendo nugatorias las expectativas legítimas que con aquellas ha generado*”<sup>85</sup>.

4.3. En la sentencia T-599 de 2007<sup>86</sup> 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<sup>87</sup>, 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”<sup>88</sup>.

En este sentido, la confianza que nace en el titular no es generada por “*la*

<sup>83</sup> Corte Constitucional, sentencia T-295 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero).

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia T-295 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero).

<sup>85</sup> Corte Constitucional, sentencia T-040 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencia T-599 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño).

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencia T-040 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>88</sup> Las anteriores reglas han sido reiteradas por la misma Corte Constitucional, por ejemplo recientemente en las sentencias T-174 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos) y T-058 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

*convicción de la apariencia de legalidad*<sup>89</sup> “sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable.”<sup>90</sup> De no ser así, se afectaría no solo la buena fe, sino la seguridad jurídica, vulneraciones que podrían repercutir en una violación de garantías constitucionales como la dignidad humana, el mínimo vital y los derechos pensionales, si se estuviera en el plano laboral y prestacional<sup>91</sup>.

## 5. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular

5.1. En el ámbito específico de los derechos pensionales reconocidos a través de actos administrativos de carácter particular y concreto, la Corte concluyó inicialmente que, por regla general, la suspensión o revocatoria unilateral de dichos actos, “*sólo se puede efectuar con el consentimiento expreso del titular excepto en los casos en los que se compruebe una manifiesta ilegalidad, situación extraordinaria en la que en protección del interés público se debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo*<sup>92</sup> e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que correspondan a las actuaciones identificadas como ilegales”<sup>93</sup>.

En el artículo 19 de la Ley 797 de 2003<sup>94</sup>, el cual fue objeto de análisis de constitucionalidad en la sentencia C-835 de 2003<sup>95</sup>, se encuentra la posibilidad de que la misma administración haga un análisis de fondo sobre las prestaciones económicas a cargo del tesoro público en donde se presenten

<sup>89</sup> Corte Constitucional, sentencia T-083 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño).

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia T-698 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez)

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencia T-295 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero). En esta oportunidad se señaló: “La Corte Constitucional, tratándose de tutelas contra autoridad pública, ha defendido la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo y ha considerado que hay violación de derechos fundamentales cuando ocurre revocatorias directas, sin autorización de quien haya adquirido el derecho. Cuando la tutela, como en el presente caso, no es (dentro de la estructura de la acción de tutela) propiamente contra autoridad pública, entonces, con igual razón hay que proteger las determinaciones ya tomadas, que han constituido un derecho adquirido para el beneficiado y que no pueden ser modificadas sin la autorización del favorecido porque se ha consolidado en él una situación jurídica concreta, que al ser variada afecta la buena fe y la seguridad jurídica; de ahí que viene al caso esta teoría del respeto al acto propio, con su proyección en la definición de asuntos laborales y prestacionales, máxime cuando las determinaciones sobre el trabajo, en democracia, no pueden ser dictadas por una sola de las partes: el empleador, ya que si ello ocurriera se afectaría el principio de la buena fe y aún los derechos a la dignidad e irrenunciabilidad (artículo 53 C.P)”.

<sup>92</sup> “Sentencias T-376 de 1996; T-639 de 1996; T-336 de 1997; C-672 de 2001 y C-835 de 2003”.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia T-040 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) reiterada en otras como la T-555 de 2012 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla).

<sup>94</sup> Esta norma prescribe textualmente: “REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia C-835 de 2003 (MP Jaime Araújo Rentería; SVP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Córdoba Triviño).

indicios (serios) sobre un *reconocimiento indebido*. La mencionada sentencia reconoce la facultad para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen derechos pensionales, la cual debe estar fundada en motivos *reales, objetivos y trascendentes*. Al respecto señaló dicha providencia:

“Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración” (Subraya fuera de texto).

Respecto de dicha facultad, la Corte ha puntualizado tres casos en los cuales se puede encontrar inmersa la Administración:

“(i) La administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, “*aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal*”<sup>96</sup>; (ii) Se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) La Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal”<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> “Sentencia C 835 de 2003, fundamento jurídico número 4.”

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia T-040 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), reiterando las sentencias T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-494 de 2009 (MP Nilson Elías Pinilla), entre otras.

5.2. No obstante, esta misma Corporación, en sentencia T-567 de 2005<sup>98</sup> concluyó que *“no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas, se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro. Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional”* (Subraya fuera de texto).

5.3. La sentencia T-455 de 2013<sup>99</sup> reforzó lo anterior pero además señaló que la conducta debe ser imputada al titular del derecho y *“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”*.

5.4. Finalmente, en la Sentencia T-599 de 2014<sup>100</sup> se aclaró que *“la facultad de revocatoria directa unilateral (sin consentimiento del beneficiario de la pensión) bajo ciertas circunstancias de actos que reconocen pensión, se deriva -como se ha dicho- del artículo 19 de la Ley 797 de 2003”*. De tal manera que se configura como una excepción a la *“regla general establecida en el Nuevo Código Contencioso Administrativo (NCCA), luego su vigencia está fuera de discusión”*, pues el artículo 97 del NCCA<sup>101</sup> introdujo un cambio sustancial en cuanto a la revocatoria unilateral de actos administrativos particulares, *“como quiera que eliminó la opción de que la administración lo haga sin autorización del titular”*; opción que estaba presente en el Antiguo Código Contencioso Administrativo (artículo 73). Así que, como se dijo, la ley general (Ley 1437 de 2011) indica que no es posible revocar un acto administrativo de carácter particular sin consentimiento del titular, *“salvo las excepciones establecidas en la ley”*. En este caso, la ley especial (Ley 797 de 2003) contempla una excepción en su artículo 19<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia T-567 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), reiterada en la sentencia T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-494 de 2009 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla), entre otras.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>100</sup> Corte Constitucional, sentencia T-599 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>101</sup> Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. || Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. || Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

<sup>102</sup> Lo anterior ha sido analizado también entre otras, en las sentencias T-628 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-687 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa), T-058 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-510 de 2017 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo).

5.5. Así las cosas, se puede concluir que es posible suspender el pago de prestaciones pensionales y posteriormente revocar de manera unilateral los actos irregulares que los reconocieron, si acaecieron actos o hechos manifiestamente ilegales, por parte de su beneficiario, que le permitieron acceder a ellos, siempre y cuando la Administración y toda entidad encargada del reconocimiento y pago de mesadas pensionales adelante los trámites tendientes a dicha suspensión y revocatoria, observando estrictamente el debido proceso.

## **6. Facultad de la Fiscalía General de la Nación de adoptar las medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de una conducta punible en procesos penales regidos por la Ley 600 de 2000**

6.1. La Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento Penal vigente para aquellos delitos cometidos antes del 1° de enero de 2005 y de los casos que trata el numeral 3° del artículo 235 de la Constitución Política<sup>103</sup>, en su artículo 21 señala *“Restablecimiento y reparación del derecho. El funcionario judicial deberá adoptar las medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de la conducta punible, las cosas vuelvan al estado anterior y se indemnicen los perjuicios causados por la conducta punible”*. En concordancia con lo anterior, más adelante, en el Título III – *Sujetos Procesales*, Capítulo I *“De la Fiscalía General de la Nación”*, Artículo 114 *“Atribuciones”* se indica que corresponde a la Fiscalía General de la Nación *“(…) 3. Tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito, cuando a ello hubiere lugar”*.

Lo anterior permite concluir que dentro de las facultades de la Fiscalía General de la Nación, en vigencia de la Ley 600 de 2000, estaba la de emitir *órdenes* dentro de un proceso penal (a través, por ejemplo de una resolución de Acusación) encaminadas a detener los efectos que se pudieron suscitar con la comisión de una conducta punible calificada, como por ejemplo el continuo detrimento patrimonial del Estado.

6.2. Así lo ha entendido la Corte Constitucional en sentencias como la T-776 de 2008, T-954 de 2008 y T-381 de 2012, como pasa a evidenciarse:

6.2.1. En la sentencia **T-776 de 2008**<sup>104</sup>, la Corte analizó un caso en el que las accionantes venían disfrutando de una pensión de sobrevivientes de un antiguo trabajador de Colpuertos hasta que el Ministerio de la Protección Social – Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia suspendió, con base en una decisión de la Fiscalía

<sup>103</sup> Ley 906 de 2004 “ARTÍCULO 533. Derogatoria y Vigencia. El presente código regirá para los delitos cometidos con posterioridad al 1o. de enero del año 2005. Los casos de que trata el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 de 2000”.

<sup>104</sup> Corte Constitucional, sentencia T-776 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

Delegada en un proceso penal contra quien firmó la resolución que otorgó la pensión, suspender el pago de las mesadas pensionales. Para ellas, el acto administrativo de suspensión de la pensión era completamente arbitrario y vulneratorio de garantías constitucionales como el mínimo vital y el debido proceso.

La Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, consideró que en el caso bajo estudio *“se está[ba] ante el cumplimiento de una medida cautelar decretada por una autoridad judicial como lo es la Fiscalía General de la Nación, sobre la cual finalmente se pronunciará el juez de conocimiento. Al respecto, resulta pertinente traer a colación el texto del artículo 21 de la Ley 600 de 2000: ‘Restablecimiento y reparación del derecho. El funcionario judicial deberá adoptar las medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de la conducta punible, las cosas vuelvan a estado anterior y se indemnicen los perjuicios causados por la conducta punible’”*. Aunado a que en el asunto estaba clara la existencia de *“serios indicios acerca de la ilegalidad en que se incurrió al momento de reconocerle la pensión”* al actor. Finalmente, la Sala consideró que *“las autoridades públicas accionadas no incurrieron en vulneración alguna de derechos fundamentales”*, motivo por el cual confirmó los fallos de instancia.

6.2.2. En el mismo año, en la sentencia **T-954 de 2008**<sup>105</sup> la Sala Segunda de Revisión de la Corte analizó el caso de un señor que consideraba vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social por cuanto el Ministerio de la Protección Social - Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia había suspendido de manera unilateral el pago de un reajuste pensional en razón de una resolución de acusación expedida en contra de quien suscribió el acto administrativo que reconoció dicho emolumento.

En el caso concreto, se concluyó que no se estaba 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. Tampoco se está ante una decisión unilateral sin fundamento adoptada por el Ministerio de la Protección Social, sino frente al cumplimiento de una medida decretada por la Fiscalía General de la Nación, con base en lo que establece el artículo 21 de la Ley 600 de 2000”*, de tal forma que aunque no haya sentencia definitiva en el proceso penal, la tacha de presunta ilegalidad de las resoluciones firmadas por él y 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 el ente acusador.

---

<sup>105</sup> Corte Constitucional, sentencia T-954 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espino).

Así las cosas, resolvió revocar la sentencia de instancia y negar el amparo solicitado.

6.2.3. Posteriormente, en la sentencia **T-381 de 2012**<sup>106</sup> la Corte Constitucional, en su Sala Séptima de Revisión de tutela estudió el caso de varios accionantes que invocaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la defensa, al pago oportuno de la mesada pensional, a la igualdad y a la dignidad humana, presuntamente afectados por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia - en adelante Grupo GIT -, Coordinación Área y otros, al suspender de manera unilateral el pago de unos mayores valores a sus mesadas (incrementos especiales) aduciendo cumplir una orden emitida por la Fiscalía General de la Nación en la resolución de acusación proferida contra quien firmó los actos administrativos que reconocían dichos valores.

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, sin perjuicio de verificar que *“en el caso que se analiza, se observa que el ajuste pensional que se suspendió consistió en el valor incrementado (...) y que fuera autorizado por el ex director de Foncolpuertos para la época de los hechos. La Fiscalía General de la Nación, (...), dictó resolución de acusación respecto del ex director y tomó como medida preventiva, dejar sin efectos todos los actos jurídicos y económicos expedidos por él durante su gestión”*.

De esta manera concluyó que *“está demostrado que los ajustes se aplicaron a todas las mesadas pensionales, que fueron incrementadas en sus valores por los actos administrativos expedidos por el ex director de Foncolpuertos, aunque no hayan sido incluidas en la lista a la que se refieren alguno de los accionantes, dado que se hizo extensiva la orden, tanto de la Fiscalía como la del Juzgado de conocimiento, de suspender los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones que pagaran prestaciones indebidas, por investigarse la conducta del implicado en la modalidad de delito continuado”*, quedando *“claro que existieron serios indicios acerca de la ilegalidad en que se incurrió al momento del reconocimiento de las cuestionadas resoluciones”*.

6.2.4. Finalmente, en la sentencia **T-455 de 2013**<sup>107</sup> esta Corporación, a través de 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.

<sup>106</sup> Corte Constitucional, sentencia T-381 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>107</sup> Corte Constitucional, sentencia T-455 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

En esa oportunidad, la Corte 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 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, confirma las decisiones de instancia que habían amparado los derechos invocados y ordenó reanudar el pago de las prestaciones pensionales suspendidas.

6.3. En conclusión, 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<sup>108</sup>. 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 penalmente.

De tal manera que, a pesar de que existe la revocatoria de un acto propio, la administración sólo puede hacer uso de ella, como se dijo, si de acuerdo con la normativa vigente (artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en la forma como fue condicionado en la Sentencia C-835 de 2003) se desvirtúa la presunción de buena fe, inocencia y confianza legítima comprobando una conducta fraudulenta por parte del beneficiario del acto administrativo, y que sea posible encuadrar en algún tipo penal.

## 7. Casos concretos

7.1. En los dos casos presentados, las accionantes alegan vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, el debido proceso y a la indexación de la primera mesada pensional por cuanto fueron suspendidos los efectos jurídicos de las Resoluciones expedidas por el Fondo de Pasivo Pensional de la Empresa Puertos de Colombia, por medio de las cuales se indexó el valor de sus primeras mesadas pensionales, ya que dentro de un proceso penal se emitió, por parte de la Fiscalía del caso, resolución de acusación en contra de quien suscribió dichos actos administrativos.

7.2. Como ya se señaló, la indexación de la primera mesada es un derecho pensional que tiene las mismas calidades inmanentes de una pensión sin importar su naturaleza pues se originó en la necesidad de traer a valor presente un monto reconocido en un tiempo anterior, y que era necesario actualizar teniendo en cuenta la innegable pérdida del poder adquisitivo de la moneda; es de carácter fundamental, universal, que puede ser invocado a través de la acción de tutela por cuanto su vulneración genera una grave afectación al mínimo vital de personas que generalmente son sujetos de especial protección constitucional; tanto así que en cuanto a la prescripción se ha dicho igualmente que, prescriben las mesadas indexadas mas no el derecho.

7.3. Por otra parte, se concluyó que no hay un fundamento constitucional que le permita a la Administración suspender el pago de prestaciones de carácter pensional que ya hubiesen sido reconocidos, salvo las excepciones previstas en la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003. Si las causas o argumentos que se tienen para dicha suspensión se encuentran por fuera de dichos parámetros, es necesario que medie la autorización del **juez respectivo** para válidamente suspender los pagos a futuro, con el fin de garantizar un debido proceso para las partes. Si se actuara de manera contraria, se estaría frente a una vulneración de dicha garantía constitucional de quien recibía la

---

<sup>108</sup> Ley 600 de 2000, artículo 21 y 114.

prestación suspendida y, además, ante una ruptura del principio de respeto al acto propio por parte de la administración al actuar de manera incoherente y rompiendo el hilo de la seguridad jurídica.

7.4 Para hacer exigible judicialmente el principio del respeto al acto propio dentro de una actuación de la administración, la Corte determinó tres requisitos indispensables a saber: (i) que se haya proferido un acto y que a su vez este haya generado en el sujeto una situación concreta y un correspondiente sentimiento de confianza hacia dicha circunstancia; (ii) que el acto generador de confianza haya sido modificado de manera súbita y unilateral (teniendo en cuenta lo dicho anteriormente); y (iii) debe haber identidad entre partes y objeto. Si en un caso se verifican estos requisitos se estará ante un irrespeto al acto propio pues dicha suspensión o revocatoria se realizó de manera vulneratoria del derecho al debido proceso.

7.5. Ahora bien, 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 cesen 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.

7.6. Respecto del primer problema jurídico sobre si la 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, 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.

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

7.7. Por otra parte, y en aras de resolver el segundo problema planteado, al revisar si la actuación de la administración se enmarca en los postulados necesarios para que se esté frente al irrespeto al acto propio, se encontró que:

(i) *en ambos casos se profirieron actos administrativos que crearon una situación concreta que generó un sentimiento de confianza en las accionantes.* 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; en el caso de la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero, Puertos de Colombia, a través de la Resolución 0639 del 15 de mayo de 1997, le reconoció la indexación de la primera mesada pensional, con esto se entiende que si dicho reconocimiento y pago fue suspendido el 14 de marzo de 2017, la peticionaria estuvo convencida de la titularidad de este derecho **por casi 20 años**, lo cual se puede entender como un lapso de tiempo razonable para crear en ella una seguridad de su posición jurídica.

(ii) *Las decisiones que crearon y generaron la confianza de la titularidad del derecho en las petentes, fueron modificadas de manera súbita y unilateral.* Las Resoluciones Nos. 0649 y 0639 del 15 de mayo de 1997, a través de las cuales se les concedió la indexación de la primera mesada pensional a las accionantes, fueron suspendidos sus efectos sin mediar autorización expresa de las pensionadas, sin agotar el procedimiento administrativo reglado para dicho fin, y sin existir una orden judicial para llevar a cabo dicha suspensión.

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 falsa<sup>109</sup>; 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) *Hay identidad de sujetos y de objeto entre los cuales prosperó la situación y que se modificó.* La empresa Puertos de Colombia fue la entidad que reconoció las indexaciones a través de actos administrativos que se presumen legales, posibilidad que estaba permitida dentro de sus funciones como empleador. Hoy la accionada es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP ya que de acuerdo con el Decreto 4107 de 2011, esta entidad debió asumir el reconocimiento y pago de las prestaciones pensionales a cargo del Pasivo Social de Puertos de Colombia. A su vez, fue la UGPP quien expidió las Resoluciones RDP 021287 del 17 de junio de 2015 (caso de la señora Fanny Daza) y RDP 010031 del 14 de marzo de 2017 (caso de la señora Carmen Ustaris) que suspendieron los efectos de las Resoluciones Nos. 0649 y 0639 del 15 de mayo de 1997 que otorgaron la indexación de las mesadas pensionales de las actoras, objeto de modificación súbita.

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 tal manera, la Sala revocará las decisiones (i) en el expediente T-6.438.414 de negar las pretensiones de la acción constitucional y (ii) en el expediente T-6.511.989 de declarar improcedente la acción de tutela, para en su lugar conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados por las peticionarias. Se ordenará a la accionada que en un término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a proferir acto administrativo que deje sin efectos la suspensión ordenada a través de las

---

<sup>109</sup> Ley 797 de 2003.

Resoluciones RDP 021287 del 17 de junio de 2015 y RDP 010031 del 14 de marzo de 2017 (y subsiguientes si hay lugar) y proceda a pagar las mesadas pensionales ajustadas conforme la indexación reconocida en las Resoluciones Nos. 0649 y 0639 del 15 de mayo de 1997. De igual manera se ordenará a la UGPP el pago de los incrementos dejados de percibir por parte de las accionadas en razón de la suspensión de la indexación.

No obstante, se le advertirá a la UGPP que tiene 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.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- REVOCAR** la sentencia proferida el trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017) por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, por medio de la cual se confirmó la decisión de primera instancia emitida por el Juzgado 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá el once (11) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) que negó la acción de tutela y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y a la indexación de la primera mesada pensional de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a proferir acto administrativo que deje sin efectos la suspensión ordenada a través de la Resolución RDP 021287 del 17 de junio de 2015 (y subsiguientes si hay lugar) en lo que tiene que ver con la accionante y reactive el pago de la mesada pensional ajustada conforme la indexación reconocida en la Resolución No. 0649 del 15 de mayo de 1997 a la señora Fanny Beatriz Daza de Lara.

**TERCERO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a pagar los incrementos dejados de percibir por parte de la señora Fanny Beatriz Daza de Lara en razón de la suspensión de la indexación de su mesada pensional.

**CUARTO.- REVOCAR** la sentencia proferida, en única instancia, por el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Barranquilla, el veintitrés (23) de agosto de dos mil diecisiete (2017), por medio de la cual se declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y a la indexación de la primera mesada pensional de la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero, por las razones expuestas en esta providencia.

**QUINTO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a proferir acto administrativo que deje sin efectos la suspensión ordenada a través de la Resolución RDP 010031 del 14 de marzo de 2017 (y subsiguientes si hay lugar) en lo que tiene que ver con la accionante y reactive el pago de la mesada pensional ajustada conforme la indexación reconocida en la Resolución No. 0639 del 15 de mayo de 1997 a la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero.

**SEXTO.- ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a pagar los incrementos dejados de percibir por parte de la señora Carmen Sofía Ustaris de Marrero en razón de la suspensión de la indexación de su mesada pensional.

**SÉPTIMO.- ADVERTIR** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que tiene 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.

**OCTAVO. – LIBRAR** las comunicaciones por la Secretaría General de la Corte Constitucional, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes a través del Juez de tutela de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General