COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/344/10

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/344/10
Expediente	T-2.499.352
Fecha	2009-09-22
Sala	Sala que
Magistrado ponente	Dr GABRIEL EDUARDO MENDOZA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Revocatoria Directa De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- Grupo Interno De Trabajo Para La Gestion Del Pasivo Social De Puertos De Colombia
- Solicitud De Declaratoria De Efectos Inter Comunis

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Vulneró el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso encuentra que la entidad accionada, a efecto de revisar la legalidad de las prestaciones de los accionantes, en relación con el cumplimiento de los

Texto completo

T-344-10 Sentencia T-344/10 Sentencia T-344/10 SUSPENSION DE PAGO DE MESADAS PENSIONALES DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO -Suspensión del pago de las mesadas pensionales a extrabajadores de Foncolpuertos REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION -Improcedencia GRUPO INTERNO DE TRABAJO PARA LA GESTION DEL PASIVO SOCIAL DE PUERTOS DE COLOMBIA -Caso en que vulneró el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso Esta Corporación encuentra que la entidad accionada, a efecto de revisar la legalidad de las prestaciones de los accionantes, en relación con el cumplimiento de los requisitos para consolidar su derecho pensional o la autenticidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos, debió, conforme con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, iniciar una actuación de oficio en la que se observaran todas la etapas y garantías previstas en el Código Contencioso Administrativo para el efecto. Es decir, debió informarles de la iniciación de la actuación, y de las razones por la cuales adoptaba esa decisión, pero sin embargo no lo hizo. Así mismo, debió garantizarles la oportunidad para exponer sus argumentos, y para presentar y controvertir pruebas. Dicho procedimiento debió culminar con la expedición de un acto administrativo motivado, fundamentado en las pruebas del expediente, en donde se resolvieran todas las cuestiones planteadas durante el trámite, informándoles los recursos que, conforme con la ley procedían para controvertirlo. Y con mayor razón, si se tiene en cuenta que, conforme con la jurisprudencia, la entidad no podía, previo al agotamiento del procedimiento descrito, ordenar la suspensión en el pago de la mesada, ello en aplicación del principio de buena fe. Ahora bien, si de lo que se trataba era de una controversia jurídica con relación a la existencia del derecho a la pensión de los accionantes, la entidad debió demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa, conforme con lo expuesto previamente.

SOLICITUD DE DECLARATORIA DE EFECTOS INTER COMUNIS -Caso en que no resulta procedente La Sala considera que tal solicitud no es procedente, en la medida en que la situación fáctica de los accionantes no puede ser apreciada en abstracto y, por el contrario, requiere de una valoración de las especiales circunstancias de cada caso concreto, por parte del juez de tutela. Por esa razón, la petición del ciudadano de extender los efectos de esta providencia a situaciones concretas no analizadas en la misma, no puede ser acogida. Debe precisar la Sala que, por regla general, los efectos de los fallos de tutela y de las sentencias dictadas por esta Corporación, en ejercicio de la función de revisión eventual de aquellos, tienen efectos inter partes y, sólo de forma excepcional, cuando concurren unos elementos específicos, es posible extender los efectos de sus providencias a sujetos que no hacen parte de la controversia analizada en la correspondiente sentencia, sin que ello implique que tiene efectos erga omnes. Adicionalmente, no se advierte la necesidad de extender los efectos de esta providencia a sujetos diferentes a quienes son parte en los procesos que se revisan, como quiera que, tal y como lo señala el solicitante, algunos pensionados de la extinta Empresa Puertos de Colombia, a quienes la entidad accionada suspendió el pago de su mesada, diferentes a los aquí accionantes, también han acudido al mecanismo del amparo constitucional, y en ciertos casos, los correspondientes fallos han sido seleccionados por esta Corporación para su revisión.

Referencia: expedientes T-2.499.352, T-2.499.386, T-2.499.395, T-2.499.399, T-2.499.400, T-2.499.437, T-2.499.444 (Acumulados). Accionantes:

Prodys Esther Laurens, Miguel David Askar Abdala, Hermes Nicolás Herrera Ibáñez, Luis Adolfo Iriarte Uparela, Héctor González, Javier Blanco Berrío, Jaime Rafael Guerra Flórez.

Accionados: El Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente, SENTENCIA en la revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, dentro del proceso T-2.499.352; por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, dentro del proceso T-2.499.386; por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, dentro del proceso T-2.499.395; por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, dentro del proceso T-2.499.399; por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, dentro del proceso T-2.499.400; por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, dentro del proceso T-2.499.437; y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, dentro del proceso T-2.499.444.

La Sala de Selección número Uno de la Corte Constitucional, mediante Auto del 25 de enero de 2010, decidió escoger para revisión los fallos de tutela correspondientes a los procesos T-2.499.352, T-2.499.386, T-2.499.395, T-2.499.399, T-2.499.400, T-2.499.437, T-2.499.444. En la misma providencia, la Sala resolvió acumular entre sí estos expedientes, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una misma sentencia.

I. ANTECEDENTES 1. La solicitud En todos los casos bajo revisión de la Corte los demandantes presentaron acción de tutela, para que les fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al

mínimo vital y a la seguridad social, que, consideran, fueron vulnerados por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, al suspender el pago de la mesada pensional que les fue reconocida por parte de la Empresa Puertos de Colombia, sin previo aviso, y sin adelantar actuación administrativa alguna.

A continuación se exponen las circunstancias específicas, de cada uno de los asuntos objeto de análisis por la Sala. 2. Reseña Fáctica 2.1. Expediente T-2.499.352 2.1.1. La señora Prodys Esther Laurens Pérez señala que nació el 21 de septiembre de 1941, razón por la cual, a la fecha tiene 67 años de edad.

2.1.2. Afirma que la extinta Empresa Puertos de Colombia, mediante la Resolución número 063251 de diciembre 13 de 1990, reconoció en su favor una pensión especial de jubilación por haber cumplido los requisitos convencionales exigidos para el efecto.

2.1.3. Manifiesta que, posteriormente, el Instituto de Seguros Sociales le reconoció una pensión de invalidez permanente, por enfermedad de origen no profesional, por virtud de la Resolución número 301 de mayo 2 de 1994. Así mismo, asevera que su empleador para ese momento era el Centro Radiológico La Asunción.

2.1.4. Indica que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social ordenó, en el mes de mayo de 2009, sin comunicación ni actuación administrativa previa alguna, al Consorcio Privado Fopep la suspensión del pago de la mesada pensional que tiene a su cargo, y de la que es beneficiaria.

2.1.5. Por esa razón, advierte que el 11 de junio de 2009 presentó un derecho de petición al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, en el que solicitaba que le informaran las razones por las cuales se dispuso la suspensión del pago de la mesada pensional de la que es beneficiaria. Sin embargo, afirma, que no obtuvo respuesta alguna.

2.1.6. Señala que, por terceros, tuvo conocimiento de que su mesada pensional fue suspendida por la entidad, con el argumento de que recibía una pensión adicional, por parte del Instituto de Seguros Sociales. Por esa razón, la suspensión en el pago de su pensión se mantendría mientras que su situación se aclarara.

2.1.7. Indica que, en la medida en que tiene 67 años, es una persona de la tercera edad, razón por la cual es sujeto de especial protección constitucional por parte del Estado. Así mismo, refiere que deriva sus ingresos, exclusivamente, de las dos pensiones de las que es beneficiaria y que, con ellas, satisface sus necesidades básicas y las de su madre, quien tiene 91 años de edad, y por esa razón depende de ella.

Manifiesta, además, que tiene obligaciones crediticias con Colmena, por un valor de cinco millones novecientos mil pesos ($5.900.000), y otra con Davivienda, por valor de dos millones de pesos ($2.000.000). Finalmente, señala que padece de artritis reumatoidea, hipertensión y arritmia cardiaca.

2.1.8. Por lo anterior, el 22 de julio de 2009, la señora Prodys Esther Laurens Pérez presentó, a través de apoderada judicial, acción de tutela contra el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiaria.

2.2. Expediente T-2.499.386 2.2.1. El señor Miguel David Askar Abdala manifiesta que nació el 1 de enero de 1929, razón por la cual actualmente tiene 81 años de edad.

2.2.2. Señala que la extinta Empresa Puertos de Colombia expidió la Resolución número 5424 de 1966, mediante la cual le reconoció una pensión de jubilación.

2.2.3. Indica que, posteriormente, el Instituto de Seguros Sociales dictó la Resolución número 02008 de 1989, por virtud de la cual, le reconoció una pensión de vejez.

2.2.4. Manifiesta que, desde el mes de mayo de 2009 el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social ordenó al Consorcio Privado Fopep, sin comunicación previa, suspender el pago de la mesada pensional que tiene a su cargo, y de la que es beneficiario, con el argumento de que recibía el pago de otra pensión a cargo del Instituto de Seguros Sociales. Por ello, la suspensión en el pago de su mesada se prolongaría, hasta tanto se estableciera la legalidad de esa situación.

2.2.5. Considera que, debido a que tiene 81 años, es una persona de la tercera edad, y por esa circunstancia merece especial protección constitucional. También, indica que sus recursos económicos provienen, exclusivamente, de las dos pensiones de las que es beneficiario, y con ellos satisface sus necesidades básicas, y las de su grupo familiar, integrado por su esposa y su hijo, quienes dependen económicamente de él.

Adicionalmente, manifiesta que, como consecuencia de la suspensión del pago de su mesada, le fue interrumpida la prestación del servicio de salud.

2.2.6. Por lo anterior, el 16 de septiembre de 2009, el señor Miguel David Askar Abdala presentó, por intermedio de apoderada judicial, acción de tutela en contra del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiario.

2.3. Expediente T-2.499.395 2.3.1. Manifiesta el señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez que nació el 9 de mayo de 1941, razón por la cual a la fecha tiene 69 años de edad.

2.3.2. Indica, que la extinta Empresa Puertos de Colombia le reconoció una pensión especial de jubilación, por medio de la Resolución número 0122 de 1992.

2.3.3. Asevera que, posteriormente, le fue reconocida una pensión de vejez por parte del Instituto de Seguros Sociales, por medio de la Resolución número 000282 de 2002.

2.3.4. Asegura que, desde el mes de mayo de 2009, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social ordenó, sin informarlo previamente, al Consorcio Privado Fopep, suspender el pago de la mesada pensional que tiene a su cargo, y de la que él es beneficiario.

2.3.5. Por lo anterior, asevera que el 3 de junio de 2009 presentó un derecho de petición dirigido al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, en el que solicitaba que le informaran las razones por las cuales se ordenó la suspensión del pago de su mesada pensional.

2.3.6. El Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, le informó que la suspensión en el pago de su mesada, obedeció a que recibía dos pensiones, una a cargo de esa entidad y otra a cargo del Instituto de Seguros Sociales, situación que debía clarificarse, para lo cual, le correspondía allegar los documentos que considerara relevantes al efecto.

2.3.7. Afirma que, por tener 69 años es una persona de la tercera edad, y, por tanto, es sujeto de especial protección constitucional. Señala, que sus necesidades básicas y las de su grupo familiar, compuesto por su cónyuge y sus dos hijos, quienes dependen económicamente de él, son satisfechas, exclusivamente, con los recursos provenientes de las dos pensiones que recibe. Igualmente, indica que tiene diferentes obligaciones crediticias a saber: una con el Banco Popular por valor de nueve millones cuatrocientos sesenta y seis mil ochocientos cincuenta y ocho pesos ($9.466.858); otra con

la Cooperativa Multiactiva Mercar por un monto de cinco millones ochocientos treinta y cinco mil cuatrocientos pesos ($5.835.400).

Adicionalmente, manifiesta que, semestralmente, debe pagar la matrícula de la carrera universitaria de uno de sus hijos, la cual corresponde a la suma de novecientos noventa mil pesos ($990.000), y la pensión mensual del colegio de otro por un valor de doscientos veinte mil pesos ($220.000).

2.3.8. Por lo expuesto, el 2 de septiembre de 2009, el señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez presentó, a través de apoderada judicial, acción de tutela en contra del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiario.

2.4. Expediente T-2.499.399 2.4.1. El señor Luis Adolfo Iriarte Uparela manifiesta que nació el 7 de julio de 1934, motivo por el que a la fecha tiene 75 años de edad.

2.4.2. Sostiene que, por virtud de la Resolución número 043356 del 2 de junio de 1994, la extinta Empresa Puertos de Colombia le reconoció una pensión de jubilación, por haber prestado sus servicios durante 20 años al Estado.

2.4.3. Aduce que, posteriormente, el Instituto de Seguros Sociales expidió la Resolución número 03221 de 2001, por medio de la cual reconoció en su favor una pensión de vejez.

2.4.4. Indica que desde el mes de mayo de 2009, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social ordenó, sin previo aviso y sin desarrollar actuación administrativa alguna, al Consorcio Privado Fopep suspender el pago de la mesada pensional que tiene a su cargo, y de la que es beneficiario.

2.4.5. Afirma que, el 11 de junio de 2009 presentó un derecho de petición ante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, para que le informaran las razones de hecho y de derecho que llevaron a la entidad a suspender el pago de su pensión.

2.4.6. Manifiesta que, por terceras personas, tuvo conocimiento de que su mesada pensional fue suspendida en razón a que recibía una pensión adicional, por vejez, por parte del Instituto de Seguros Sociales. Razón por la cual, la suspensión en el pago de la mesada a cargo del Ministerio de la Protección Social, se mantendría mientras que su situación se aclarara.

2.4.7. Afirma que, en la medida en que tiene 75 años, es una persona de la tercera edad y merece especial protección constitucional. También, sostiene que sus ingresos son derivados, exclusivamente, de las dos pensiones de las que es beneficiario y con ellas, satisface sus necesidades básicas y las de su cónyuge. Manifiesta, además, que tiene obligaciones crediticias con el Banco Popular por un valor de doce millones cuatrocientos ochenta y ocho mil pesos ($12.488.00) y otra con Coomeva por valor de seis millones de pesos ($6.000.000).

2.4.8. Por lo expuesto, el 1 de septiembre de 2009, el señor Luis Adolfo Iriarte Uparela presentó, a través de apoderado judicial, acción de tutela en contra del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiario.

2.5. Expediente T-2.499.400 2.5.1. El señor Héctor González Niño Abdala manifiesta que a la fecha tiene 72 años de edad. 2.5.2. Asevera que la extinta Empresa Puertos de Colombia, por medio de la Resolución número 030983 de 1980, le reconoció una pensión convencional de jubilación.

2.5.3. Manifiesta que, desde el mes de mayo de 2009, el pago de su mesada pensional fue suspendido por parte del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, sin que se le hubiera informado el motivo para adoptar tal decisión.

2.5.4. Por esa razón, asevera que el 30 de junio de 2009 elevó un derecho de petición ante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se le informaran las razones por las cuales se le había suspendido el pago de la mesada pensional de la que es beneficiario. Sin embargo, afirma, para el momento en el que presentó la acción de tutela no había recibido respuesta alguna.

2.5.5. Señala que, solamente en el trámite de esta acción de tutela tuvo conocimiento de que la razón por la cual le había sido suspendido el pago de la mesada pensional a cargo del Ministerio de la Protección Social, era que recibía otra prestación de la misma naturaleza a cargo del Instituto de Seguros Sociales, y que esa situación se mantendría mientras se establecía la legalidad de sus derechos pensionales.

2.5.6. Manifiesta que su subsistencia depende de la mesada pensional que recibía, y que la entidad accionada decidió suspender desde el mes de mayo de 2009.

2.5.7. Por lo anterior, el 16 de julio de 2009, el señor Héctor González Niño Abdala presentó acción de tutela en contra del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiario.

2.6. Expediente T-2.499.437 2.6.1. El señor Francisco Javier Blanco Berrío señala que nació el 3 de noviembre de 1934, por lo cual a la fecha tiene 75 años de edad.

2.6.2. Afirma, que la extinta Empresa Puertos de Colombia, por medio de la Resolución número 0435 de 1992 le reconoció pensión de jubilación, cuando cumplió los requisitos previstos en la correspondiente convención colectiva, para el efecto.

2.6.3. Asegura que el Instituto de Seguros Sociales expidió la Resolución número 004836 de 1995, mediante la cual le reconoció una pensión de vejez.

2.6.4. Asevera que, desde el mes de mayo de 2009 el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social dio la orden, de forma inconsulta y sin consentimiento previo, al Consorcio Privado Fopep, de suspender el pago de la mesada pensional que tiene a su cargo, y de la que es beneficiario, con el argumento de que recibía una prestación adicional, de la misma naturaleza, por parte del Instituto de Seguros Sociales. Razón por la cual, esa situación se prolongaría mientras se establecía la legalidad de su prestación.

2.6.5. Sostiene que al tener 75 años, es una persona de la tercera edad, y es titular de especial protección constitucional por parte del Estado. Manifiesta que los recursos económicos con los que satisface sus necesidades y las de su núcleo familiar, provienen, exclusivamente, de las dos pensiones de las que es beneficiario. Igualmente, indica que es deudor de diferentes obligaciones crediticias, razón por la cual debe pagar mensualmente una cuota al Banco Popular de cuatrocientos setenta y ocho mil doscientos sesenta y dos pesos ($478.262), a Fincomercio LTDA por doscientos sesenta y tres mil novecientos ochenta pesos ($263.980), y otra a Davivienda por trescientos diez mil ochocientos cuarenta y un pesos ($310.841).

Adicionalmente, señala que la prestación del servicio de salud le fue suspendida a causa de la suspensión en el pago de su mesada. 2.6.6 Por lo expuesto, el 2 de septiembre de 2009, el señor Francisco Javier Blanco Berrío presentó, a través

de apoderado judicial, acción de tutela en contra del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiario.

2.7. Expediente T-2.499.444 2.7.1. El señor Jaime Rafael Guerra Flórez asevera que nació el 30 de agosto de 1936, por lo cual a la fecha tiene 73 años de edad.

2.7.2. Afirma, que la extinta Empresa Puertos de Colombia le reconoció una pensión de jubilación, por virtud de la Resolución número 031711 de 1986, cuando cumplió los requisitos previstos en la correspondiente convención colectiva, para el efecto.

2.7.3. Asevera que, a su vez, el Instituto de Seguros Sociales dictó la Resolución número 05856 de 1999, por virtud de la cual, le reconoció una pensión de vejez.

2.7.4. Manifiesta que, en el mes de mayo de 2009, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social ordenó, de forma abrupta y sin comunicárselo previamente, al Consorcio Privado Fopep, suspender, a partir de esa fecha, el pago de la mesada pensional que tiene a su cargo, y de la que es beneficiario, en razón a que recibía otra mesada pensional por parte del Instituto de Seguros Sociales. Situación que se extendería, mientras se aclara su situación.

2.7.5. Sostiene que, como quiera que a la fecha tiene 75 años, pertenece a la tercera edad y es sujeto de especial protección constitucional. También, aduce que sus ingresos provienen, exclusivamente, de las dos pensiones de las que es beneficiario, y que con ellos satisface sus necesidades básicas, y las de su grupo familiar, compuesto por su esposa y tres nietos a su cargo, quienes depende económicamente de él.

Adicionalmente, asevera que por causa de la suspensión en el pago de su mesada, le fue interrumpida la prestación del servicio de salud, impidiéndole practicarse una cirugía que tenía programada.

2.7.6. Por lo expuesto, el 18 de agosto de 2009, el señor Jaime Rafael Guerra Flórez presentó, por intermedio de apoderado judicial, acción de tutela en contra del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, con el propósito de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social, para que se ordenara a la entidad reanudar el pago de la prestación de la que es beneficiario.

3. Pruebas relevantes 3.1. Expediente T-2.499.352 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes: · Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Prodys Esther Laurens Pérez (Folio 10).

· Declaración extraproceso rendida por la señora Prodys Esther Laurens Pérez, en la que manifiesta que es una persona de la tercera edad y que de ella depende económicamente su madre, quien tiene 90 años de edad. Así mismo, que tiene obligaciones crediticias con Colmena, por un valor de cinco millones novecientos mil pesos ($5.900.000), y otra con Davivienda, por valor de dos millones de pesos ($2.000.000), y que la mesada pensional que recibe por parte el Seguro Social la utiliza para la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su madre (Folio 12).

· Copia de la Resolución número 000301 de 1994, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, en la que se reconoció una pensión de invalidez, en favor de la señora Prodys Esther Laurens Pérez (Folios 13 y 14).

· Copia del derecho de petición presentado el 11 de junio de 2009 por la señora Prodys Esther Laurens Pérez, para que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social le informe las razones por las cuales se suspendió el pago de su mesada pensional (Folios 19 y 20).

· Poder conferido a la misma abogada por la señora Prodys Esther Laurens Pérez (Folio 8). 3.2. Expediente T-2.499.386 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes:

· Copia de la cédula de ciudadanía del señor Miguel David Askar Abdala (Folio 3). · Declaración jurada rendida por el señor Miguel David Askar Abdala, en la que asevera ser una persona de la tercera edad, de quien depende económicamente su núcleo familiar, compuesto por su cónyuge y su hijo. Igualmente, que sus necesidades básicas y las de su familia las satisface, exclusivamente, con las dos mesadas pensionales que recibe (Folio 9).

· Copia de la Resolución número 5424 de 1996, expedida por la Empresa Puertos de Colombia, en la que se reconoció una pensión de jubilación al señor Miguel David Askar Abdala (Folios 5 y 6).

· Copia de la Resolución número 02008 de 1989, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, en la que se reconoció una pensión de vejez, en favor del señor Miguel David Askar Abdala (Folio 7).

· Poder para actuar en esta causa, conferido por el señor Miguel David Askar Abdala a la misma abogada que en el anterior y en los siguientes casos (Folio 1).

3.3. Expediente T-2.499.395 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes: · Copia de la cédula de ciudadanía del señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez (Folio 4).

· Declaración extraproceso rendida por el señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez, en la que manifiesta ser una persona de la tercera edad, de quien depende económicamente su núcleo familiar, compuesto por su cónyuge y sus dos hijos quienes dependen económicamente de él. Así mismo, indica que sus necesidades básicas y las de su familia las satisface, exclusivamente, con las dos mesadas pensionales que recibe, y que tiene obligaciones crediticias con el Banco Popular por valor de nueve millones cuatrocientos sesenta y seis mil ochocientos cincuenta y ocho pesos ($9.466.858); otra con la Cooperativa Multiactiva Mercar por un monto de cinco millones ochocientos treinta y cinco mil cuatrocientos pesos ($5.835.400). Adicionalmente, señala que semestralmente, debe pagar la matrícula de la carrera universitaria de uno de sus hijos, la cual corresponde a novecientos noventa mil pesos ($990.000) (Folio 7).

· Copia de la Resolución número 0122 de 1992, expedida por la Empresa Puertos de Colombia, en la que se reconoció una pensión especial de jubilación, en favor del señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez (Folio 6).

· Copia de la Resolución número 000282 de 2002, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, en la que se reconoció una pensión de vejez, en favor del señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez (Folio 5).

· Copia del oficio del 10 de junio de 2009, expedido por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, en el que se le informan las razones por las cuales se le suspendió el pago de su mesada pensional (Folio 12).

· Poder para actuar en esta causa, conferido por el señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez a la misma abogada (Folio 1). 3.4. Expediente T-2.499.399 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes:

· Copia de la cédula de ciudadanía del señor Luis Adolfo Iriarte Uparela (Folio 3). · Declaración extraproceso rendida por el señor Luis Alfonso Iriarte Uparela, en la que asevera que es una persona de la tercera edad y que de el depende económicamente su cónyuge. Así mismo, que tiene obligaciones con el Banco Popular por una valor de doce millones cuatrocientos ochenta y ocho mil pesos ($12.488.00) y otra con Coomeva por valor de seis millones de pesos ($6.000.000), y que sus necesidades básicas las satisface con las mesadas pensionales que recibe (Folio 11).

· Copia de la Resolución número 043356 de 1992, expedida por la Empresa Puertos de Colombia en la que se reconoció una pensión de jubilación, en favor del señor Luis Adolfo Iriarte Uparela (Folios 5 a 8).

· Copia de la Resolución número 003221 de 2001, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, en la que se reconoció una pensión de vejez, en favor del señor Luis Adolfo Iriarte Uparela (Folio 9).

· Copia del derecho de petición presentado el 11 de junio de 2009 por el señor Luis Adolfo Iriarte Uparela, para que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social le informe las razones por las cuales se suspendió el pago de su mesada pensional (Folios 19 y 20).

· Poder para actuar conferido por el señor Luis Adolfo Iriarte Uparela a la misma abogada (Folio 1). 3.5. Expediente T-2.499.400 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes:

· Copia de la Resolución número 030983 de 1980, expedida por la Empresa Puertos de Colombia, en la que se reconoció una pensión de jubilación al señor Héctor González Niño (Folios 6 y 7).

· Copia del derecho de petición presentado por el señor Héctor González Niño ante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, en el que solicita que se le informen las razones por las cuales le fue suspendido el pago de su mesada pensional (Folio 5).

3.6. Expediente T-2.499.437 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes: · Copia de la cédula de ciudadanía del señor Francisco Javier Blanco Berrío (Folio 2).

· Declaración extraproceso rendida por el señor Francisco Javier Blanco Berrío, en la que afirma ser una persona de la tercera edad, de quien depende económicamente su núcleo familiar. Así mismo, que sus necesidades básicas y las de su familia las satisface con las dos mesadas pensionales que recibe, y que tiene obligaciones por las que paga cuotas mensuales al Banco Popular, de cuatrocientos setenta y ocho mil doscientos sesenta y dos pesos ($478.262), a Fincomercio LTDA por doscientos sesenta y tres mil novecientos ochenta pesos ($263.980), y otra a Davivienda por trescientos diez mil ochocientos cuarenta y un pesos ($310.841) (Folio 7).

· Copia de la Resolución número 0435 de 1992, expedida por la Empresa Puertos de Colombia, en la que se reconoció una pensión de jubilación, en favor del señor Francisco Javier Blanco Berrío (Folio 5).

· Copia de la Resolución número 004836 de 1995, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, en la que se reconoció una pensión de vejez, en favor del señor Francisco Javier Blanco Berrío (Folio 4).

· Poder para actuar en esta causa, conferido por el señor Francisco Javier Blanco Berrío a la misma abogada (Folio 1). 3.7. Expediente T-2.499.444 En el expediente reposan las siguientes pruebas relevantes:

· Copia de la cédula de ciudadanía del señor Jaime Rafael Guerra Flórez (Folio 3). · Declaración extraproceso rendida por el señor Jaime Rafael Guerra Flórez, en la que afirma ser una persona de la tercera edad, de quien depende económicamente su núcleo familiar, compuesto por su cónyuge y tres nietos. Así mismo, que sus necesidades básicas y las de su familia las satisface con las dos mesadas pensionales que recibe (Folio 4).

· Copia de la Resolución número 05856 de 1999, expedida por el Instituto de Seguros Sociales, en la que se reconoció una pensión de vejez, en favor del señor Jaime Rafael Guerra Flórez (Folios 5 a 8).

· Poder para actuar en esta causa, conferido por el señor Jaime Rafael Guerra Flórez a la misma abogada, que en los otros casos (Folio 1). 4. Consideraciones de los accionantes Los accionantes sustentan la vulneración de sus derechos fundamentales, con los siguientes argumentos.

Consideran que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social vulneró sus derechos fundamentales, al ordenar la suspensión del pago de la mesada pensional de la que son beneficiarios.

Al efecto, indican que la decisión de la entidad fue arbitraria, en la medida en que no les fue comunicada y no se les dio la oportunidad de controvertirla. En ese orden de ideas, estiman que tal actuación desconoce su derecho fundamental al debido proceso, como quiera que se adoptó una decisión de forma inconsulta, sin darles la oportunidad de defenderse.

Por esa razón, afirman que, si la administración pretendía suspender el pago de su pensión, o revocar el acto que la reconoció, debió primero iniciar una actuación encaminada a ese efecto, conforme con el procedimiento previsto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en la que se respetara su derecho al debido proceso administrativo, y en la que contaran con la oportunidad de controvertir los motivos que llevan a la entidad a adoptar tal decisión, Ahora bien, con relación a la compatibilidad de las pensiones convencionales de jubilación y legales de vejez o invalidez, sostienen que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, no son prestaciones excluyentes, como quiera que se originan en causas y requisitos diferentes.

Finalmente, señalaron que, conforme con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela es procedente para perseguir la protección del derecho fundamental de los pensionados al mínimo vital, el cual se ve amenazado cuando quiera que sus mesadas no se les paguen de forma completa u oportuna.

5. Pretensiones de los accionantes Los demandantes solicitan que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social y, en consecuencia, que se ordene al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social que, de forma inmediata, reanude el pago de las mesadas correspondientes a las pensiones de las que son beneficiarios.

Así mismo, que se ordene a la entidad que pague las mesadas por el periodo en el que la pensión estuvo suspendida, debidamente indexadas, “sin hacer ningún tipo de compensaciones y/o descuentos diferentes a los ordenados por un juez de la República o por el Decreto 1073 de 2002”.

Adicionalmente, que se ordene reestablecer, de forma inmediata, el servicio de salud por cuenta de la entidad accionada. 6. Respuesta de los entes accionados 6.1. Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social Los jueces de primera instancia, una vez admitidas las correspondientes acciones de tutela, ordenaron ponerlas en conocimiento del Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, entidad accionada en todas y cada una de aquellas, para que se pronunciara con relación a los hechos y pretensiones formuladas en las demandas reseñadas.

Como quiera que esa entidad expuso idénticos argumentos para sustentar su defensa, en cada una de las acciones de tutela, a continuación se presenta un resumen de los mismos.

La entidad manifestó que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes y que, por el contrario, sus actuaciones se han ajustado a los mandatos constitucionales y legales en la materia.

Inicia señalando que, por virtud del Decreto - Ley 1689 de 1997, se ordenó la supresión de Foncolpuertos, y que la atención de los procesos de carácter laboral y la representación y defensa de la empresa liquidada fueron asumidos por la Nación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social. Por esa razón, se creó el Grupo Interno de Trabajo, Gestión Pasivo Social de Puertos de Colombia, quien tiene a su cargo, entre otras funciones, la de depurar la nómina de pensionados de la empresa extinta.

Ahora bien, considera que, conforme con el artículo 128 de la Constitución Política, nadie podrá recibir más de una asignación del Tesoro Público o de empresas, o instituciones en las que el Estado tenga parte mayoritaria, salvo en los casos expresamente señalados en la ley, entendiendo para el efecto, también, por Tesoro Público el de las entidades territoriales y descentralizadas.

Descendiendo al caso concreto de los accionantes, con fundamento en lo anterior, manifiesta que a partir de mayo de 2009, decidió suspender transitoriamente el pago de las prestaciones de las que son beneficiarios los demandantes, en razón a que, al confrontar su información con la del Instituto de Seguros Sociales, pudo establecer que recibían dos pensiones a cargo del erario, una por cuenta de Puertos de Colombia y otra por parte del Seguro Social, lo cual, en su criterio, desconoce el Ordenamiento Superior. Así mismo, indicó que se procedió en igual sentido en el caso de otros 185 pensionados.

Por lo anterior, sostiene que la decisión administrativa de suspender el pago de las mesadas pensionales, se adoptó para prevenir el eventual e injusto menoscabo del Tesoro Público, derivado del doble pago de pensiones a un mismo beneficiario. Señala que, en la actualidad, se adelantan gestiones con el Instituto de Seguros Sociales con el propósito de establecer qué prestaciones se ajustan a la legalidad, y que una vez se clarifique la situación de los afectados por la medida, se procederá a decidir de fondo en el caso de cada uno de ellos.

Precisa la entidad, que no ha revocado el acto administrativo de reconocimiento de las prestaciones de los accionantes, ni ha ordenado su exclusión de nómina de pensionados. Por esa causa, estima que el procedimiento previsto en la Sentencia C-835 de 2003 no es aplicable al caso de los demandantes, como quiera que no se trata de la revocatoria de una resolución que reconoce una pensión.

Adicionalmente, indican que el servicio de salud no les ha sido suspendido, y que, por el contrario, continúan gozando de éste, el cual se les presta a cargo de la Nación.

Por otra parte, estima que el derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes no ha sido vulnerado, como quiera que reciben del Instituto de Seguros Sociales otra mesada pensional.

Aduce que lo expresado hasta este punto, les fue informado a los demandantes en sendos oficios remitidos en el mes de mayo de 2009, en los que se les comunicó que debían hacer llegar a esa entidad las explicaciones que estimaran pertinentes, acompañadas de la correspondiente documentación, a efecto de definir su situación pensional.

Finalmente, la institución indicó que la acción de tutela no es procedente en los casos analizados, en la medida en que no se estaba afectando el derecho fundamental de los demandantes al mínimo vital, y para sustentar sus argumentos citó jurisprudencia constitucional relacionada con la materia.

6.2. Entidades vinculadas a la actuación en calidad de listisconsortes En las acciones de tutela correspondientes a los procesos T-2.499.352, T-2.499.386, T-2.499.395, T-2.499.399, T-2.499.437, y T-2.499.444, además de la entidad accionada referida anteriormente, los demandantes solicitaron que se vinculara a la actuación, como litisconsortes, al Consorcio Fopep, el Instituto de Seguros Sociales y el Fondo del Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Por esa razón, los jueces de primera instancia ordenaron que las citadas acciones se pusieran en conocimiento de las entidades, para que se pronunciaran con relación a los hechos y pretensiones que aquellas contenían. A su vez, los sujetos anotados, en las respuestas en cada uno de los citados procesos, expusieron las mismas razones, las cuales se sintetizan a continuación.

6.2.1. Consorcio Privado Fopep El Consorcio indicó que el Fondo de Pensiones Públicas es una cuenta de la Nación que no tiene personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, quien es su representante legal, razón por la cual, no puede ser sujeto pasivo de una acción como la que en este caso se analiza.

En ese sentido, informó que el Consorcio se encarga de administrar los recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional y de pagar las mesadas pensionales de quienes adquieren ese derecho, a cargo de las diferentes cajas o fondos del nivel central.

Asevera que el estudio de las solicitudes de reconocimiento de pensiones, su revisión y el reporte de las inclusiones en nómina o suspensión en el pago de las mesadas, corresponde al Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social. En esa medida, afirma que el Consorcio solo está a cargo de la administración de los recursos del fondo y del pago de las mesadas pensionales anotadas.

Específicamente, con relación al caso de la accionante, informó que, revisada la base de datos de la nómina general de pensionados que administra el Consorcio FOPEP 2007, se pudo establecer que los accionantes fueron incluidos en la nómina del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP, como pensionados de FONCOLPUERTOS, con una anotación de "pago suspendido a partir mayo de 2009".

En complemento de lo anterior, señala que mediante oficio fechado en el mes de mayo de 2009, el Coordinador de Pensiones del Grupo Interno de Trabajo, Gestión Pasivo Social de Puertos de Colombia- Área de Pensiones, informó que:

"Comedidamente, y siguiendo instrucciones del Coordinador de este Grupo, le solicito impartir orden de no pago a la mesada y pago adicional procesado para la nómina de mayo de 2009, a las cédulas relacionadas en el archivo adjunto, las cuales deben figurar en nómina con el código 90080 y el valor pensión en ceros, hasta que el Grupo, decidido (sic) de fondo sobre su situación, en razón de haberse detectado que reciben simultáneamente pensión por el ISS y por la Empresa Puertos de Colombia, por lo cual es necesario suspender TRANSITORIAMENTE, el pago de la mesada, mientras se adoptan las medidas legales ha(sic) que haya lugar, sin perder de vista que la Corte Constitucional ha dicho, que procede dicha suspensión, siempre y cuando éste transitoria (sic), tal y como aquí se ordena.".

Por las razones expresadas, la entidad solicitó que se le desvinculara de cada uno de los procesos o en su lugar, que se declaran improcedentes las acciones con respecto a ella, por no haber vulnerado los derechos fundamentales de los demandantes.

6.2.2. Instituto de Seguros Sociales Esa entidad guardó silencio y no se pronunció con respecto ninguna de las acciones de tutela, durante el trámite de instancia.

6.2.3. Fondo del Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia La entidad solicitó que, con relación a ella, se negaran las acciones de tutela de la referencia, en la medida en que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de los demandantes.

Manifiesta que, conforme con el inciso 3º del artículo 236 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1890 de 1995, "el Fondo del Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, actúa dentro del régimen contributivo de seguridad social en salud, en su calidad de adaptada…".

Señala que el Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades extraordinarias expidió el Decreto 1689 de 1997, por virtud del cual ordenó la liquidación de Foncolpuertos, y trasladó la responsabilidad en la prestación del servicio de salud a los pensionados a ese Fondo, para quienes desearan continuar recibiendo el mismo en aquel.

Por otra parte, asevera que en el mes de junio de 2009 el Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, no giró los aportes a salud correspondientes a 152 afiliados, sin reportar una novedad de retiro. Señala que, una vez solicitó las explicaciones respectivas, la entidad manifestó que ello obedecía a que a 109 de las personas cuyos aportes no se efectuaron, dentro de los cuales se encuentran los accionantes, se les había suspendido el pago de sus mesadas pensionales, como quiera que se adelantaba una revisión de la legalidad de esas prestaciones. Por ello, los accionantes fueron retirados de la base de datos de beneficiarios del servicio de salud que esa entidad presta.

Razón por la cual, estima que las acciones de tutela no son procedentes en su contra, como quiera que no ha vulnerado derechos fundamentales de la demandante, y su conducta se ha ceñido al ordenamiento jurídico, y son consecuencia de las actuaciones del Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social.

DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN 1. Expediente T-2.499.352 1.1. Sentencia de Primera Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en Sentencia del 5 de agosto de 2009, resolvió negar por improcedente la acción de tutela de la referencia.

Consideró que la demandante lo que pretende con esta acción, es que se reanude el pago de su mesada pensional, lo que en criterio del fallador, no se relaciona con un asunto de relevancia constitucional, ni implica la vulneración de un derecho fundamental. Por esa razón, dado el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, estimó que no resultaba procedente en este caso, como quiera que lo que se discute es un derecho de naturaleza legal, por lo que la demandante cuenta con otros mecanismos de protección para esas garantías.

Adicionalmente, señaló que no se probó que la interesada se encontrara frente al peligro de ocurrencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual, la acción tampoco resulta procedente como mecanismo transitorio.

Sin embargo, advirtió el juez que, en la medida en que la entidad accionada había manifestado que la suspensión en el pago de la mesada de la demandante era transitoria, mientras que se determinaba la legalidad de la prestación, esa situación no podía ser permanente y, en consecuencia, le ordenó que, en un término no mayor a 4 meses, decidiera de fondo con respecto a ese particular.

1.2. Impugnación La demandante impugnó el fallo de primera instancia por las razones que se exponen a continuación: Señaló que el fallador negó el amparo solicitado por existir otros mecanismos de defensa judicial para buscar la protección que reclama para los derechos que considera vulnerados, sin embargo, estima que no advirtió que, vista su situación, no tenía a su disposición acción judicial alguna, en la medida en que no se produjo un acto administrativo que pudiera controvertir en la jurisdicción contencioso administrativa, sino que la entidad accionada simplemente dio la orden de suspender el pago de su mesada pensional. Por esa razón, la acción presentada era procedente en su caso.

Así mismo, indicó que el juez no tuvo en cuenta que su derecho fundamental al mínimo vital estaba siendo vulnerado con la decisión de la entidad, como quiera que sus ingresos sufrieron una disminución significativa por esa causa, y que, conforme con la jurisprudencia constitucional, cuando ello ocurre, opera una presunción de afectación de la garantía anotada.

1.3. Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sentencia del 22 de septiembre de 2009, revocó la providencia de primera instancia, que negó la protección solicitada por la demandante, al considerar que la conducta de la entidad accionada vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo, teniendo en cuenta que se trata de una persona de la tercera edad, que desde hace más de 18 años gozaba de una pensión de jubilación.

Por lo anterior, ordenó al sujeto accionado en esta causa que restableciera el pago de la mesada pensional de la demandante, y disponer lo necesario para respetar su derecho fundamental al debido proceso.

2. Expediente T-2.499.386 2.1. Sentencia de Primera Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, mediante Sentencia del 1 de octubre de 2009, resolvió conceder la protección solicitada por el accionante para sus derechos fundamentales.

Consideró que, en la medida en que la entidad accionada no aplicó el trámite previsto en el Código Contencioso Administrativo para revocar los actos administrativos, ni demandó su propio acto ante la jurisdicción correspondiente, a

fin de suspender el pago de la mesada pensional del accionante, vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Por esa razón, ordenó al Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social que reanudara el pago de la mesada pensional del accionante.

2.2. Impugnación El Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social impugnó la decisión de primera instancia, por considerar que sus actuaciones se habían ceñido a los mandatos constitucionales y legales en la materia, y en consecuencia, no había vulnerado derechos fundamentales del demandante.

Al efecto, manifestó que el artículo 128 de la Constitución Política, establece que nadie podrá recibir más de una asignación del Tesoro Público o de empresas, o instituciones en las que el Estado tenga parte mayoritaria, salvo en los casos expresamente señalados en la ley, entendiendo para el efecto por Tesoro Público el de las entidades territoriales y descentralizadas.

En el caso concreto del accionante, manifestó que, a partir de mayo de 2009, decidió suspender transitoriamente el pago de la prestación, en razón a que, al confrontar su información con la del Instituto de Seguros Sociales, pudo establecer que recibía dos pensiones a cargo del erario, una por cuenta de Puertos de Colombia y otra por parte del Seguro Social, lo cual, en su criterio, desconoce el Ordenamiento Superior.

Por lo anterior, sostiene que la decisión administrativa de suspender el pago de la mesada pensional, se adoptó para prevenir el eventual e injusto menoscabo del erario, derivado del doble pago de pensiones a un mismo beneficiario. Señala que, en la actualidad, se adelantan gestiones con el Instituto de Seguros Sociales con el propósito de establecer si su prestación se ajusta a la legalidad, y que una vez se clarifique la situación, se procederá a decidir de fondo en su caso.

Así mismo, consideró que el mínimo vital del accionante no ha sufrido afectación alguna, como quiera que, continúa recibiendo una mesada pensional por parte del Instituto de Seguros Sociales.

2.3. Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 4 de noviembre de 2009, confirmó el fallo de primera instancia, que concedió la presente acción de tutela, por las mismas consideraciones.

Adicionalmente, estimó que la acción de tutela en este caso se instituía como procedente, en la medida en que el demandante, por sus circunstancias específicas, requiere de una protección urgente de sus derechos fundamentales, razón por la cual, si bien cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, aquellos no son eficaces para el efecto.

3. Expediente T-2.499.395 3.1. Sentencia de Primera Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, mediante Sentencia del 15 de septiembre de 2009, resolvió negar la protección solicitada por el accionante para sus derechos fundamentales.

Estimó el fallador que el derecho de petición del accionante no ha sido vulnerado, en la medida en que la entidad le informó las razones por las cuales había suspendido el pago de su mesada pensional.

Por otra parte, indicó que en el proceso no existe prueba de que se haya expedido un acto de revocatoria del acto administrativo de reconocimiento de su pensión especial de jubilación reconocida por la extinta Empresa Puertos de Colombia, ni de que se le hubiese excluido de la nómina de pensionados de la entidad. Simplemente, advirtió el juez que al accionante se le había suspendido transitoriamente el pago de su mesada, lo que, estimó, no vulnera su derecho al debido proceso. Así mismo, consideró que el derecho fundamental del accionante al mínimo vital no era objeto de vulneración en la medida en que continuaba recibiendo por parte del Instituto de Seguros Sociales la pensión de la que es beneficiario.

3.2. Impugnación El demandante impugnó la sentencia de primera instancia, por considerar que el fallador pasó por alto que, precisamente, en la medida en que no existía un acto administrativo que pudiese controvertir por medio de otros mecanismos de defensa judicial, no contaba con acción alguna para el efecto, razón por la cual, se encontraba en estado de indefensión con relación a la actuación de la entidad accionada.

Por otra parte, insistió en que su derecho fundamental al mínimo vital estaba siendo desconocido por la entidad accionada, en la medida en que con la decisión de suspender el pago de su mesada pensional, sufrió una disminución significativa en su nivel de ingresos, lo que no le permite satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, afectación que, conforme con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, debe presumirse en estos casos.

3.3. Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sentencia del 4 de noviembre de 2009, revocó el fallo de primera instancia, que había negado la protección deprecada, por considerar que “el accionante es una persona de la tercera edad que goza de su pensión de jubilación desde hace mas de diecisiete años y ciertamente se vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo con ocasión de la conducta desplegada por el ente accionado.” Por ello, ordenó a la entidad demandada que restableciera el pago de la mesada pensional del accionante, y que dispusiera lo necesario para respetar su derecho fundamental al debido proceso.

4. Expediente T-2.499.399 4.1. Sentencia de Primera Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, mediante Sentencia dictada el 29 de septiembre de 2009, decidió negar por improcedente el amparo solicitado, por estimar que la acción de tutela tiene una naturaleza residual y subsidiaria, de tal forma que no procede cuando existen otros mecanismos de defensa judicial de los derechos, tal y como en este caso ocurre.

Así mismo, considera que, si bien, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de tutela es procedente para solicitar el pago de mesadas pensionales o la inclusión en nómina de los beneficiarios de estas prestaciones, cuando se trata de personas de la tercera edad, dado su estado de debilidad manifiesta, se debe acreditar la existencia plena del derecho que se reclama.

En ese orden de ideas, el fallador señaló que, no obstante que el accionante es una persona de la tercera edad, no se vulnera su derecho al mínimo vital, como quiera que recibe una pensión equivalente a dos salarios mínimos legales vigentes, por parte del Instituto de Seguros Sociales, que le permite satisfacer sus necesidades básicas.

Finalmente, indicó que lo que se debate en este caso es la compatibilidad de la pensión de vejez reconocida por el Instituto de Seguros Sociales y la pensión de jubilación reconocida por la extinta Empresa Puertos de Colombia, controversia que debe ser dirimida ante la jurisdicción ordinaria.

4.2. Impugnación El demandante impugnó el fallo de primera instancia por las razones que se exponen a continuación: Indicó que el juez negó la protección deprecada para sus derechos fundamentales, por estimar que cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para el efecto, sin reparar que, en su caso concreto, no tenía a su alcance otras acciones, como quiera que no se dictó un acto administrativo que pudiera demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa, en atención a que la entidad accionada, suspendió el pago de su mesada pensional. Por lo anterior, estima, que esta acción resulta procedente.

De la misma forma, señaló que el juez pasó por alto que su derecho fundamental al mínimo vital era vulnerado por la decisión de la entidad, en la medida en que aquella produjo una disminución significativa de sus ingresos, y que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando ello ocurre la afectación de la garantía anotada debe ser presumida.

4.3. Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de Sentencia del 4 de noviembre de 2009, revocó el fallo de primera instancia, que negó la protección deprecada.

Consideró que la entidad vulneró el derecho fundamental del accionante al debido proceso, al ordenar la suspensión del pago de su mesada pensional, sin agotar el procedimiento legal previsto para el efecto, y sin reparar en que se trataba de una persona de la tercera edad.

Por ello, ordenó al Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social que restableciera el pago de la mesada pensional del demandante, y que dispusiera lo necesario para respetar su derecho fundamental al debido proceso, en el trámite de verificación de la legalidad de sus prestaciones pensionales.

5. Expediente T-2.499.400 5.1. Sentencia de Primera Instancia La Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, mediante Sentencia del 10 de agosto de 2009, resolvió negar la protección solicitada por el accionante para sus derechos fundamentales.

Estimó que la solicitud del accionante se encaminaba a obtener la protección de su derecho fundamental de petición. Sin embargo, como la entidad probó que había dado respuesta al accionante por medio del oficio de 22 de mayo de 2009, aquella garantía constitucional no se había desconocido.

5.2. Impugnación El accionante impugnó la decisión. Al efecto, asevera que no recibió la comunicación, que, en criterio del fallador, acredita que la entidad dio respuesta al derecho de petición presentado por el accionante.

Así mismo, indicó que su derecho fundamental al mínimo vital está siendo vulnerado por cuenta de la decisión de suspender el pago de su mesada, como quiera que por causa de esa actuación, no cuenta con los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

5.3. Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 4 de noviembre de 2009, revocó el fallo de primera instancia, el cual había negado la protección para los derechos fundamentales del demandante.

Señaló el fallador, que la entidad vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante en la medida en que suspendió el pago de su mesada pensional, sin agotar el procedimiento previsto en las normas pertinentes, para el efecto.

Ello, con mayor razón, en consideración a que se trata de un adulto mayor. 6. Expediente T-2.499.437 6.1. Sentencia de Primera Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, por medio de la Sentencia del 15 de septiembre de 2009, resolvió conceder la protección solicitada para los derechos fundamentales del accionante.

Consideró el fallador que la orden de suspender el pago de la mesada pensional del accionante, vulneró su derecho fundamental al debido proceso, como quiera que no contó con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, ni fueron respetadas las reglas relativas a la revocatoria directa de los actos administrativos. Así mismo, en la medida en que no se expidió acto administrativo alguno, no le fue posible al accionante ejercer los recursos de la vía gubernativa para controvertir la decisión, ni demandar el acto ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Lo anterior, en abierto desconocimiento de los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003. Ello, con mayor razón, si se tiene en cuenta que, en este caso, la acción es promovida por una persona que pertenece a la tercera edad, y que requiere de una protección urgente de sus derechos fundamentales.

Por lo anterior, ordenó que, en el término de 15 días, se reestableciera el pago de la mesada pensional del demandante y pagaran aquellas dejadas de percibir.

6.2. Impugnación 6.2.1. El Consorcio Privado Fopep impugnó la decisión de primera instancia, con el argumento que, como quiera que la competencia para reactivar el pago de la mesada pensional del accionante está radicada en el Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, y a ella solamente le

corresponde efectuar el correspondiente pago, no puede dar cumplimiento a la orden impartida, hasta tanto no reciba el reporte de reincorporación en nómina del demandante, proveniente del citado ministerio.

6.2.2. A su vez, el Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, impugnó el fallo proferido en primera instancia, reiterando los argumentos presentados en la contestación de la acción de tutela de la referencia, y manifestó que, dados los procedimientos internos, no era posible dar cumplimiento a la orden dictada por el fallador en un término menor a 15 días.

6.3. Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sentencia del 4 de noviembre de 2009, confirmó el fallo de primera instancia, que concedió la protección deprecada, e indicó que el Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, tenía 15 días siguientes a la notificación de esa providencia, para tomar las medidas necesarias para reestablecer el pago de la mesada pensional del accionante.

7. Expediente T-2.499.444 7.1 Sentencia de Primera Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, mediante Sentencia del 14 de septiembre de 2009, resolvió negar por improcedente la acción de tutela.

Estimó que, en la medida en que el amparo constitucional se caracteriza por ser residual y subsidiario, la acción en este caso es improcedente, al existir otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el accionante para buscar la protección de sus derechos.

Ello, como quiera que el accionante censura la decisión adoptada por la entidad demanda, de suspender el pago de su mesada pensional, lo que, en criterio del fallador, constituye un acto administrativo, contra el que proceden los recursos de la vía gubernativa, y está cobijado por la presunción de legalidad, que solamente puede ser desvirtuada, a través del ejercicio de las acciones contencioso administrativas.

Adicionalmente, consideró que el derecho al mínimo vital del demandante no estaba siendo desconocido por la entidad, en razón a que, si bien se le suspendió el pago de la mesada pensional a cargo del Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, continuaba recibiendo la mesada correspondiente a la reconocida en su favor, por el Instituto de Seguros Sociales.

7.2. Impugnación El accionante impugnó el fallo de primera instancia, al considerar, contrario a lo señalado por el fallador que, en la medida en que no existía un acto administrativo para demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa, no cuenta con mecanismos diferentes a la acción de tutela para perseguir la protección judicial de sus derechos.

Adicionalmente, reiteró que su derecho fundamental al mínimo vital está siendo vulnerado, como quiera que, por cuenta de la decisión de la entidad, ha sufrido una merma significativa en su nivel de ingresos, lo que no le permite satisfacer sus necesidades básicas y las de su grupo familiar y que, conforme con la jurisprudencia constitucional, cuando ello ocurre la afectación de esa garantía se debe presumir.

7.3 Sentencia de Segunda Instancia La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 4 de noviembre de 2009, revocó el fallo de primera instancia, que negó la protección deprecada.

Señaló que, “el accionante es una persona de la tercera edad a quien ciertamente se le vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo con ocasión de la conducta desplegada por el ente accionado.” En consecuencia, ordenó al Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social que restableciera el pago de la mesada pensional del accionante, y, así mismo, que garantizara su derecho fundamental al debido proceso, durante el trámite de verificación de la legalidad de su prestación pensional.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS 1. Competencia A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.” 2. Problema jurídico Vistas las circunstancias fácticas de los casos puestos a consideración de la Corte para su revisión, a la Sala le corresponde establecer si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social vulneró el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso, al ordenar, de forma intempestiva y sin haberles informado previamente de su actuación, la suspensión en el pago sus mesadas pensionales, reconocidas por la extinta Empresa Puertos de Colombia, con el argumento de que son beneficiarios de otras pensiones, de diferente naturaleza, a cargo del Instituto de Seguros Sociales.

Previo al análisis de fondo de la cuestión planteada, esta Corporación estudiará si, a la luz de las normas pertinentes y de la jurisprudencia constitucional, las acciones de tutela bajo análisis resultan procedentes.

Dilucidado el aspecto anterior, la Sala analizará la jurisprudencia relativa al derecho fundamental al debido proceso administrativo, específicamente, en lo que tiene que ver con la revocatoria directa y suspensión de actos administrativos de contenido particular y concreto, particularmente, en lo atinente a la modificación de derechos de contenido pensional.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones 3.1. El artículo 86 de la Constitución Política, establece que la acción de tutela es un mecanismo judicial, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando estos se amenacen o vulneren, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o excepcionalmente, por los particulares. Esta acción, tiene por notas características la subsidiaridad y la residualidad, lo que implica que, frente a un caso concreto, será procedente para proteger derechos fundamentales, siempre que no exista un mecanismo de defensa judicial previsto en el ordenamiento para ese efecto, o, cuando existiendo, aquel no es eficaz para obtener su amparo; o cuando se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Por otra parte, el artículo 48 del Ordenamiento Superior, reconoce el derecho a la seguridad social a todas las personas, y le confiere una naturaleza irrenunciable. A ese respecto, la Corte Constitucional ha señalado que esta garantía tiene un contenido prestacional, y por esa causa, al no ser fundamental en sí mismo, su protección, en principio, no se puede procurar a través del ejercicio de la acción de tutela.

[1] Aplicando los criterios delineados, esta Corporación ha indicado que, por regla general, los conflictos relativos al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, y específicamente de pensiones, deben ser ventilados ante la jurisdicción ordinaria laboral o ante la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el caso específico, de tal manera, que la acción de tutela, en principio, no es el mecanismo judicial idóneo para buscar la protección de esta clase de derechos.

[2] A la luz de las anteriores reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela en el tema de reconocimiento y pago de prestaciones pensionales, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que, excepcionalmente, este mecanismo procede para la protección de esa clase de derechos, cuando la persona, vistas sus circunstancias específicas, requiere de una protección urgente para ellos. Esto es, cuando se presenta como mecanismo transitorio en orden a evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o cuando el instrumento de defensa judicial ordinario, previsto por el ordenamiento para su protección es inocuo, ineficaz o no es lo suficientemente expedito para ofrecer una protección adecuada de los derechos, aspecto que debe ser valorado por el juez, de cara a las circunstancias propias de cada caso concreto.

[3] Con esa orientación, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, “ Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política” , establece, en relación con la eficacia del medio de defensa

judicial ordinario, que la acción de tutela no procede, “Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.” Con respecto a ese particular, la jurisprudencia constitucional ha admitido que “la acción de tutela procede a pesar de existir otro medio de defensa judicial, cuando: i) se considera que éste es ineficaz debido a que no resuelve el conflicto de manera integral, [4] o ii) éste no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia particular de una protección inmediata...”.

[5] En esa medida, se puede afirmar que la acción de tutela procede para la protección de derechos fundamentales, excepcionalmente, en búsqueda del reconocimiento y pago de una pensión, cuando quiera que no existe otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo, éste no es eficaz para obtener su protección, eventos en los que la acción de tutela se constituye en el instrumento judicial principal, ante la imposibilidad material de perseguir una protección real y concreta por otra vía. También será procedente, cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable debidamente probado, y mientras que la autoridad competente decida de fondo, y definitivamente, el conflicto de que se trate.

[6] En desarrollo de esta línea interpretativa, la Corte ha indicado, específicamente, que la acción de tutela procede para obtener el pago de la mesada pensional. Al efecto ha indicado que “ (i) la acción de tutela constituye un instrumento excepcional mediante el cual es posible reclamar el pago oportuno de acreencias laborales [o mesadas pensionales] ;

(ii) La omisión continua y extendida en el tiempo de esta prestación hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador o pensionado y de su familia; (iii) Ante tal evento, se invierte la carga de la prueba, correspondiendo al demandado desvirtuar la vulneración del derecho fundamental [7] .

[8] ” [9] 3.2. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala examinará la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los demandantes.

Vistas las circunstancias fácticas de los casos concretos puestos a consideración de esta Corte, advierte la Sala que los accionantes son personas mayores, con edades que van desde los 67 años y hasta los 81 años [10] , razón por la cual, su capacidad productiva está mermada.

Teniendo en cuenta la anterior circunstancia, con relación a los mecanismos de defensa judicial con los que cuentan los accionantes, la Sala considera que no proporcionan una protección eficaz y adecuada a sus derechos fundamentales.

Ello, en la medida en que, si bien, en principio, pueden acudir a diversos mecanismos judiciales para solicitar el restablecimiento del pago de sus mesadas pensionales, estos no suministran una protección eficaz para sus derechos fundamentales, como quiera que es sabida la prolongada duración de estos procesos, con mayor razón, si se tiene en cuenta que se trata de personas con edades superiores a 67 años y hasta 81 años. Por esa razón, exigirle a los demandantes que recurran a dicha instancia, resulta desproporcionado, como quiera que, para cuando se produzca una decisión de fondo en sede judicial, ésta sería inocua y carecería de eficacia en sus casos concretos, debido a que, probablemente, para esa época los demandantes ya habrían superado su expectativa de vida. Por lo expuesto, y en atención a que se trata de adultos mayores que merecen especial protección constitucional, esta Corporación concluye que la acción de tutela es procedente en los casos bajo análisis, como quiera que requieren de una protección urgente de sus derechos fundamentales, que no puede ser provista a través del mecanismo ordinario, en la medida en la que no es eficaz para el efecto.

4. Derecho fundamental al debido proceso administrativo 4.1. El artículo 29 de la Constitución Política reconoce como garantía fundamental que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” 4.2.

La jurisprudencia constitucional ha estimado que este derecho está conformado por todas las facultades y garantías establecidas en el ordenamiento jurídico, dirigidas a proteger al individuo a quien se le adelante un proceso de cualquier naturaleza, de tal forma que, en su trámite, pueda hacer valer sus derechos sustanciales, con la observancia de las formas propias de cada juicio, lo cual asegura una recta y cumplida actuación judicial o administrativa [11] .

4.3. En esa medida, una de las garantías más importantes que ofrece el debido proceso es la oportunidad que tiene el interesado, en el trámite de cualquier proceso, administrativo o judicial, para ser oído, explicar sus razones y argumentos, presentar, controvertir, contradecir y objetar las pruebas que hagan parte de aquel, así como ejercer los recursos previstos en la ley [12] .

4.4. Específicamente, con respecto al debido proceso administrativo, la Corte ha acentuado su carácter de derecho fundamental, como quiera que, gracias a este, cualquier actuación administrativa debe ceñirse, rigurosamente, a las normas y a la jurisprudencia que disciplina la materia de que se trate [13] .

Al efecto, esta Corporación ha indicado que “El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica” [14] .

4.5. En complemento de lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha advertido que este derecho comprende tanto la garantía del respeto por las formas procesales, como la efectividad de los principios que orientan el ejercicio de la función pública como son el de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad [15] .

De lo expuesto hasta este punto, se puede concluir que el derecho fundamental al debido proceso, conlleva una serie de garantías, que deben ser aplicadas en todo tipo de juicios, actuaciones y procedimientos que impliquen la modificación de la situación jurídica de los administrados.

5. Revocatoria directa y suspensión de actos administrativos de contenido particular y concreto, específicamente, en lo atinente a la modificación de derechos de contenido pensional Con esa orientación, y por estar estrechamente ligado a la controversia que se analiza, la Sala estima pertinente hacer unas breves consideraciones con relación a la institución de la revocatoria directa de los actos administrativos.

5.1. El ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de que los actos administrativos de contenido particular y concreto puedan ser revocados por la administración pública, con el respeto del debido proceso administrativo, en unas especiales circunstancias. En efecto, el Código Contencioso Administrativo establece un procedimiento que debe observarse para la revocatoria de actos administrativos, particularmente, en el Titulo V del libro I, en los artículos 69 a 74.

5.2. Específicamente, el artículo 69 del ordenamiento anotado, señala que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los expidieron o por sus superiores inmediatos de oficio o a petición de parte, en los siguientes eventos:

“ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACION. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.” 5.3. Cuando se trata de la revocatoria directa de actos administrativos de contenido particular y concreto, que han creado o modificado una situación jurídica particular o reconocido un derecho en iguales circunstancias, la ley dispone que es imprescindible, para la administración, obtener previamente el consentimiento expreso y por escrito de su titular. Al efecto, indica el inciso 1, del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo:

“Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.

(…).” 5.3.1. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme y enfática en señalar que los actos administrativos de carácter particular y concreto son esencialmente irrevocables o inmutables , salvo que el titular del derecho que ellos incorporan, manifieste su consentimiento expreso y por escrito a efecto de que sean revocados por la administración. Ello, como garantía del principio de seguridad jurídica, del respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas radicadas en cabeza de una persona, aunado a la presunción de legalidad de la que están revestidos esos actos, la cual sólo puede ser desvirtuada a través de la providencia judicial que decrete su nulidad [16] . Así mismo, la prerrogativa de que los actos administrativos de contenido particular y concreto no puedan ser revocados unilateralmente por la administración pública, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular, garantiza su derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que tiene la certeza de que la decisión no podrá ser modificada por la autoridad, sin el cumplimiento de las normas legales que regulan la materia.

5.3.2. Sin embargo, existen hipótesis en las que la administración, aun sin el consentimiento del titular del derecho, puede revocar el acto administrativo correspondiente, cuando éste ha sido obtenido de forma ilegal o ilícita, o cuando el mismo ha sido producto del silencio administrativo positivo. Sobre este particular, el inciso 2 del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo dispone que “habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.” Ello, en la medida en que si se advierte un vicio en la forma en la que se originó un derecho subjetivo, relacionado con la violación de la ley, “no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos” [17] .

Por tanto, la Corte ha estimado que las circunstancias que abren la puerta para que se acuda a la revocatoria directa de un acto administrativo de contenido particular y concreto, no se relacionan con “situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca”.

A efecto de aplicar esta causal, debe existir “una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así.” [18] 5.4.

En cualquiera de los anteriores escenarios, esta Corporación ha indicado que le corresponde a la autoridad administrativa respetar el derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho que concede el correspondiente acto administrativo. En ese sentido, debe seguir el procedimiento previsto para el efecto, en el artículo 74 del ordenamiento que se ha venido citando, conforme con el cual, para revocar un acto de contenido particular y concreto, se debe acudir al estricto cumplimiento de las reglas contenidas en el artículo 28 y concordantes del Código Contencioso Administrativo, relativas a las actuaciones administrativas iniciadas de oficio [19] .

5.4.1. Es decir, debe comunicársele al titular del derecho que se ha iniciado una actuación administrativa y el objeto de la misma (artículo 28 CCA). Si la autoridad observa que existen terceros que, posiblemente, tengan interés en la decisión a adoptar, deberá citarlos a efecto de que defiendan sus derechos (artículo 14 CCA). En el trámite de la actuación deberá garantizarse a los interesados la oportunidad de pedir, allegar y solicitar la práctica de pruebas, e informaciones de oficio o a petición de parte (artículo 34). La decisión deberá sustentarse en las pruebas allegadas durante el proceso administrativo, y motivarse, resolviendo cada una de las cuestiones planteadas en aquel. El acto que ponga fin a la actuación deberá darse a conocer a los interesados, indicando los recursos que proceden contra el mismo, conforme con lo que la ley disponga (artículo 35 CCA.).

5.5. En los anteriores términos, y con observancia de las reglas descritas se garantiza, por regla general, el derecho al debido proceso en el trámite de la revocatoria de actos administrativos de contenido particular y concreto.

5.6. Ahora bien, el artículo 1 del Código Contencioso Administrativo establece que “ Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”.

Por ello, es posible que el trámite de revocatoria directa de algunos actos administrativos específicos, que reconocen derechos especiales a sus titulares, tengan su regulación legal en otra fuente normativa, sin que ello implique que, en lo no previsto en la norma especial, no se acuda a las reglas del ordenamiento general. Tal es el caso de los actos administrativos que reconocen prestaciones económicas a cargo de instituciones de seguridad social, cuya revocatoria, entre otros temas, se regula en la Ley 797 de 2003, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” .

5.6.1. El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 dispone que corresponde a las instituciones de seguridad social, o a quienes tengan a su cargo el pago de prestaciones económicas, verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos necesarios para consolidar el derecho, así como la legalidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos, cuando existan motivos que permitan inferir que el reconocimiento de la prestación económica periódica, fue indebido. En caso de que no se acredite el cumplimiento de los requisitos o que los documentos presentados para el efecto sean falsos, el correspondiente funcionario debe proceder a la revocatoria directa del acto, sin el consentimiento del particular, e informar a las autoridades competentes.

La citada norma dispone: “ARTÍCULO 19. 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.” El tema de la revocatoria directa de actos administrativos que reconocen prestaciones pensionales, ha sido objeto de análisis por parte de esta Corte tanto en sede control abstracto, como de control concreto de constitucionalidad.

5.6.2. Así, la Corte Constitucional se pronunció con respecto a la constitucionalidad de esta norma en la Sentencia C-835 de 2003 [20] , a propósito de una demanda presentada por unos ciudadanos que consideraron que desconocía los artículos 29 y 89 de la Constitución Política. En esa oportunidad esta Corporación resolvió “Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 de la ley 797 de 2003, por los cargos formulados, de manera condicionada en los términos del numeral 4 de las consideraciones y fundamentos de esta sentencia.” En el numeral 4 de las consideraciones de esa providencia, señaló este tribunal que la revocatoria de los actos administrativos que reconocen derechos pensionales, prevista en la norma acusada, debía cumplir, estrictamente, con el trámite señalado en el Código Contencioso Administrativo, y en las demás normas que regulen la materia, a efecto de garantizar el derecho fundamental al debido proceso de los titulares de esas prestaciones. En esa medida, el acto administrativo que declara la revocatoria directa de una prestación económica pensional, debe ser el resultado de la aplicación del procedimiento previamente descrito, establecido en los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo. En todo caso, la Corte fue clara y enfática en señalar que durante el procedimiento anotado, “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.” Sobre este particular, la Corte indicó:

“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.” De esa forma, la manifiesta ilegalidad de las conductas objeto de reproche y de los medios utilizados para acceder al derecho, deben estar plenamente probados en el procedimiento administrativo anotado, en el cual, debe garantizarse al titular del derecho el debido proceso en sede administrativa, específicamente, comunicándole de la iniciación del proceso, acatando los principios de necesidad de la prueba, de publicidad y de contradicción, con estricta observancia de los términos preclusivos, previstos por el ordenamiento para que el funcionario competente adelante y resuelva cada una de las etapas procesales. En consonancia con lo anterior, la decisión adoptada debe ser congruente con el procedimiento administrativo y con las pruebas que en aquel se allegaron. Ello, se reitera, sin perder de vista que deben garantizarse los mandatos constitucionales y legales, del debido proceso, de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del Tesoro Público.

Esta Corte, también, advirtió que “en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.”

Ahora bien, esta Corporación fue clara en señalar en esa providencia que cuando se trata de una controversia sobre la interpretación del derecho pensional, es decir, relacionada, por ejemplo, con el régimen jurídico aplicable, el reconocimiento de un régimen de transición, o de un régimen especial, debe ser resuelta por el juez competente, al tenor de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y por esa razón ese conflicto no podrá dirimirse, ni revocarse en sede administrativa, sin contar con el consentimiento expreso y por escrito del titular, incluso, con el agotamiento del procedimiento de revocatoria directa suficientemente explicado. Al efecto, esta Corporación consideró:

“La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular.” 5.6.3.

Particularmente, esta Corporación se ha pronunciado en sede de Revisión de tutela con respecto a la suspensión del pago de mesadas pensionales.

5.6.3.1. Así, en la Sentencia T-214 de 2004 [21] , la Sala Séptima de Revisión estudió el caso de unos jubilados de la extinta Empresa Puertos de Colombia a quienes el Ministerio de la Protección Social les suspendió el pago de sus mesadas, hasta tanto los demandantes no adjuntaran los actos administrativos de reconocimiento de sus prestaciones. En esa oportunidad se protegieron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al pago oportuno de las mesadas pensionales de los accionantes y, en consecuencia, se ordenó a la entidad reanudar el pago de las correspondientes mesadas. Al efecto estimó que “la administración no puede excusarse en su propia incuria para suspender el pago de los beneficios pensionales de los actores. Tanto Colpuertos, Foncolpuertos como el GIT han incumplido su deber de garante de los archivos que custodian la historia laboral de sus extrabajadores. La Corte reitera el interés que supone la guarda de las finanzas del Estado, sólo que este principio debe armonizarse con el derecho al debido proceso y a la presunción de buena fe de los administrados. En conclusión, la revocatoria de este tipo de actos sólo procede cuando ha sido probada su ilegalidad en el curso de un proceso.” En esa providencia, esta Corporación reiteró que “(i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario.” Así mismo, señaló que “la Administración no puede suspender la efectividad de una prestación, sin iniciar una actuación administrativa que contemple en todas sus etapas el derecho al debido proceso. No es admisible, ni constitucional ni legalmente que, por ejemplo, se abstenga de pagar las mesadas pensionales que están a su cargo, dándole a los perjudicados plazos sumarios para que alleguen los documentos que, en todo caso, la misma administración tiene la carga imperativa de poseer en sus archivos. En conclusión, si la administración, dadas las circunstancias arriba descritas, desconoce el principio de buena fe y suspende, sin iniciar la actuación administrativa de rigor, una prestación de la cual se desconoce si existe o no título que la soporte, y además

otorga un término sumario al ciudadano para allegar los documentos necesarios, término después del cual se entiende suspendida de manera definitiva la prestación, vulnera el derecho al debido proceso administrativo, tal y como lo señaló el Juez de instancia en el caso bajo estudio [22] .” 5.6.3.2.

Posteriormente, la Sentencia T-567 de 2005 [23] , proferida por la Sala Novena de Revisión analizó el caso de varios pensionados a quienes les fue suspendido el pago de su mesada pensional por parte de la Universidad del Atlántico, la Gobernación del Atlántico y el Ministerio de Hacienda. En esa providencia encontró la Corte que esa actuación desconocía los derechos fundamentales de los accionantes al mínimo vital, la seguridad social, la igualdad, la dignidad humana y el debido proceso, y como consecuencia de ello, ordenó que se comenzará a pagar nuevamente la pensión de los demandantes.

En esa oportunidad, este tribunal consideró que para suspender el pago de una mesa pensional, debía acudirse al procedimiento previsto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, con plena observancia del procedimiento establecido para el efecto en el Código Contencioso Administrativo. Al efecto señaló 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.” 5.6.3.3.

De la misma forma, la Sala Séptima de Revisión, decidió en la Sentencia T-494 de 2009, [24] proteger los derechos fundamentales al debido proceso, de un pensionado de la Empresa Puertos de Colombia, a quien el Ministerio de la Protección Social le revocó la resolución, por virtud de la cual, su mesada pensional fue reajustada. Encontró la Sala que “Fue entonces violado el debido proceso administrativo, frente a lo señalado en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y lo indicado en la sentencia C-835 de 2008, ampliamente citada en precedencia.” En complemento, indicó que “Como bien expuso el ad quem, no podía revocarse de manera unilateral una resolución “sin aplicar los procedimientos consagrados en los artículos 73 y 74 del C.C.A., en la medida que la administración tuviera fundamentada una razón justificada de las que trata el artículo 69 ibídem, para iniciar esa revocatoria directa”…” .

5.6.3.4. Recientemente, la Sala Séptima de Revisión, en la Sentencia T-066 de 2010, protegió los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso de un pensionado de la extinta Empresa Puertos de Colombia a quien el Ministerio de la Protección Social suspendió el pago de su mesada de jubilación, sin previo aviso, argumentando que era beneficiario de otra prestación por parte del Instituto de Seguros Sociales. En esa oportunidad, advirtió la Corte que “la actuación desconoció que el llamado a ordenar la suspensión provisional del acto administrativo es el juez contencioso. En segundo lugar, dicha decisión no estuvo precedida de un acto administrativo que garantizara el debido proceso al administrado, es decir, que le hubiera permitido al interesado interponer los recursos y eventualmente acudir ante la jurisdicción respectiva. En tercer lugar, no es aceptable que por tratarse de una “suspensión transitoria” del pago de las mesadas pensionales, no se hubiera requerido el consentimiento expreso del usuario, o se hubiera expedido un acto debidamente notificado. Por tanto, considera la Sala que la entidad demandada incurrió en una vía de hecho al haberle impedido al accionante con su decisión, ejercer su derecho al debido proceso y al derecho de defensa.” En los anteriores términos, esta Corte ha desarrollado, tanto en sede control abstracto como concreto de constitucionalidad, la materia relativa a la suspensión y revocatoria directa por parte de la administración pública, de los actos administrativos que reconocen pensiones.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala entra al análisis de los casos concretos. 6. Caso concreto 6.1. Como quiera que los supuestos fácticos de cada uno de los accionantes en los procesos de tutela que se analizan, son

comunes, y los sujetos accionados, y a quienes se les atribuye la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, coinciden en todas las acciones, específicamente con relación al Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, entidad encargada de pagar sus mesadas pensionales, para decidir de fondo en la presente providencia, la Sala abordará su estudio considerándolos en conjunto.

6.2. De las pruebas que reposan en el expediente, la Sala encuentra probado que, tal y como se indicó previamente, todos los demandantes son adultos mayores, cuyas edades oscilan entre los 67 y los 81 años.

De la misma forma que la extinta Empresa Puertos de Colombia reconoció a los demandantes, a través de la expedición de distintos actos administrativos, pensiones de jubilación. Posteriormente, el Instituto de Seguros Sociales, por virtud de sendas resoluciones, les concedió pensiones de diferente naturaleza.

Prestaciones que fueron pagadas cumplidamente por las entidades, hasta mayo de 2009, mes a partir del cual, el Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, suspendió, sin previo aviso, el pago de las mesadas pensionales de las que son beneficiarios, con el argumento de que se debía revisar la legalidad de las prestaciones a su cargo, en la medida en que eran beneficiarios de una pensión, por parte del Instituto de Seguros Sociales.

6.3. Vista la situación fáctica, le corresponde a la Corte establecer si el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social vulneró el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso, al ordenar, de forma intempestiva y sin haberle informado previamente de su actuación, la suspensión en el pago de su pensión de jubilación, reconocida por la extinta Empresa Puertos de Colombia, con el argumento de que son beneficiarios de diferentes pensiones a cargo del Instituto de Seguros Sociales. En esa medida, como la actuación que, en principio, origina la vulneración de los derechos de los accionantes, es la desplegada por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, será con respecto a este que la Sala analizará la situación de aquellos, y no se pronunciará con relación a las demás entidades.

6.4. Tal y como señaló en las consideraciones generales de esta providencia, como garantía del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la revocatoria directa de actos administrativos que reconocen pensiones o la suspensión en el pago de las mesadas que de aquellos deriva, en tanto tienen contenido particular y concreto, requiere del reconocimiento escrito y expreso de su titular, o en su defecto, debe acudirse al procedimiento previsto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, con observancia de lo ordenado por el Código Contencioso Administrativo, para el caso de las actuaciones administrativas que se inician de oficio.

Según este procedimiento, le corresponde a las entidades que reconocen o pagan pensiones verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos exigidos para consolidar tal derecho y la legalidad los documentos que se utilizaron para el efecto. En el caso en el que se concluya que las exigencias no se cumplieron, o que no se establezca que los documentos que los acreditan son auténticos el funcionario deberá revocar el acto, y poner en conocimiento de la situación a las autoridades competentes. Se debe precisar que ello ocurre cuando, como consecuencia de la correspondiente investigación administrativa, se evidencia la ocurrencia de un ilícito. En este caso, los motivos deben ser serios y fundados, y no pueden responder al capricho o parecer del funcionario.

Lo anterior, en estricto cumplimiento de lo ordenado por los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo. Es decir, al efecto, se debe comunicar al beneficiario de la prestación que se inició una actuación administrativa con el objeto de revisar su legalidad, específicamente sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para consolidar el derecho o sobre la veracidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos. Si la autoridad observa que existen terceros que, posiblemente, tengan interés en la decisión a adoptar, debe citarlos a efecto de que defiendan

sus derechos. En el trámite de la actuación deberá garantizarse a los interesados la oportunidad de solicitar, allegar y controvertir pruebas, e informaciones de oficio o a petición de parte. La decisión con la que finalice la actuación, deberá sustentarse en las pruebas que obren en el expediente, y motivarse, resolviendo cada una de las cuestiones planteadas en aquel. A su vez, el acto que ponga al procedimiento administrativo deberá darse a conocer a los interesados, indicando los recursos que proceden contra el mismo, conforme con lo que la ley disponga.

No puede perderse de vista que, en aplicación del principio de buena fe y con el propósito de salvaguardar los derechos de los pensionados, mientras que se adelanta el trámite señalado no es posible suspender el pago de la mesada.

6.5. Vista la situación fáctica de los demandantes, y con base en las consideraciones expuestas, para la Sala el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo al ordenar, sin adelantar la actuación administrativa prevista en las normas pertinentes, la suspensión en el pago de las mesadas de las pensiones que les fueron reconocidas por la extinta Empresa Puertos de Colombia.

En efecto, esta Corporación encuentra que la entidad accionada, a efecto de revisar la legalidad de las prestaciones de los accionantes, en relación con el cumplimiento de los requisitos para consolidar su derecho pensional o la autenticidad de los documentos que sirvieron para acreditarlos, debió, conforme con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, iniciar una actuación de oficio en la que se observaran todas la etapas y garantías previstas en el Código Contencioso Administrativo para el efecto.

Es decir, debió informarles de la iniciación de la actuación, y de las razones por la cuales adoptaba esa decisión, pero sin embargo no lo hizo. Así mismo, debió garantizarles la oportunidad para exponer sus argumentos, y para presentar y controvertir pruebas. Dicho procedimiento debió culminar con la expedición de un acto administrativo motivado, fundamentado en las pruebas del expediente, en donde se resolvieran todas las cuestiones planteadas durante el trámite, informándoles los recursos que, conforme con la ley procedían para controvertirlo. Y con mayor razón, si se tiene en cuenta que, conforme con la jurisprudencia, la entidad no podía, previo al agotamiento del procedimiento descrito, ordenar la suspensión en el pago de la mesada, ello en aplicación del principio de buena fe.

Ahora bien, si de lo que se trataba era de una controversia jurídica con relación a la existencia del derecho a la pensión de los accionantes, la entidad debió demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa, conforme con lo expuesto previamente.

Por lo anterior, la Sala no puede concluir cosa distinta a que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social vulneró el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso administrativo.

6.6. Por otra parte, con respecto a la controversia relacionada con la compatibilidad o compartibilidad de las pensiones reconocidas a los demandantes por la extinta Empresa Puertos de Colombia y el Instituto de Seguros Sociales, la Sala considera que la acción de tutela no es el escenario en el que se debe debatir esa cuestión, la cual debe ser resuelta por la jurisdicción correspondiente, Por esa razón la Corte no se pronunciará a ese respecto.

6.7. Con relación a la posible vulneración del derecho fundamental a la Salud de los accionantes, la Sala no encontró prueba alguna en los expedientes de que se les hubiese negado servicio de salud alguno, por lo cual no se advierte su desconocimiento.

6.8. Por las anteriores razones, la Sala confirmará las decisiones de segunda instancia en el trámite de todos los procesos de tutela que se revisan, por virtud de las cuales se protegió el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso,

y se ordenó restablecer el pago de las correspondientes mesadas, y respetar aquella garantía en el trámite de las actuaciones de revisión de sus prestaciones.

7. Solicitud de declaratoria de efectos inter comunis en la presente providencia El señor Anselmo Gómez Elguedo, Presidente de la Federación Nacional de Pensionados Portuarios –Fenalpempor-, presentó en la Secretaría General de esta Corporación, el 27 de abril de 2010, un escrito en el que solicita "extender los efectos del fallo que habría de ponerle fin al asunto de la referencia, a las demás personas que resultaron afectadas con la decisión adoptada" por la entidad accionada, por considerar que su "situación fáctica y jurídica" , es idéntica a la planteada por el accionante en el proceso de tutela que culminó con la expedición de la Sentencia T-066 de 2010, dictada por esta Corporación. Y, además, por estimar que existen decisiones en diferentes sentidos, adoptadas por los jueces de tutela, en casos similares al que se analiza.

La Sala considera que tal solicitud no es procedente, en la medida en que la situación fáctica de los accionantes no puede ser apreciada en abstracto y, por el contrario, requiere de una valoración de las especiales circunstancias de cada caso concreto, por parte del juez de tutela.

Por esa razón, la petición del ciudadano de extender los efectos de esta providencia a situaciones concretas no analizadas en la misma, no puede ser acogida.

Debe precisar la Sala que, por regla general, los efectos de los fallos de tutela y de las sentencias dictadas por esta Corporación, en ejercicio de la función de revisión eventual de aquellos, tienen efectos inter partes y, sólo de forma excepcional, cuando concurren unos elementos específicos, es posible extender los efectos de sus providencias a sujetos que no hacen parte de la controversia analizada en la correspondiente sentencia, sin que ello implique que tiene efectos erga omnes . Al efecto esta Corporación ha indicado que:

"Sin embargo, aunque la regla general es el comentado efecto inter partes de las decisiones de tutela, en ocasiones la Corte también ha proferido sentencias en las cuales los efectos de las órdenes impartidas tenían un alcance mayor al meramente inter partes.

[25] Además, en otras oportunidades ha aceptado el efecto inter comunis de sus decisiones [26] . Finalmente, en algunos eventos ha determinado los efectos de sus providencias cuando aplica la excepción de inconstitucionalidad, y ha decidido que estos pueden extenderse respecto de todos los casos semejantes, es decir inter pares, cuando se presentasen de manera concurrente una serie de condiciones.

[27] De cualquier manera, como puede verse, nunca los efectos de la decisión de tutela son erga omnes; en todos los casos, aun en aquellos en que la decisión de tutela rebasa los efectos estrictamente inter partes del proceso, éste se traba entre una persona o personas que denuncian la vulneración de sus derechos fundamentales, y otra u otras a quien o quienes se imputa dicha violación. Por ello el examen del juez de tutela no puede prescindir del estudio relativo a si la acción o la omisión de la persona o personas concretamente demandadas conduce a la violación de derechos fundamentales del o los demandantes. Es decir, los efectos de la decisión primeramente se producen siempre entre las partes del proceso, sin perjuicio de que, en eventos especialísimos, como los que se acaban de comentar, puedan extenderse a terceras personas en virtud de las figuras de efectos inter pares o inter comunis. Nunca, se repite, tales efectos son erga omnes." [28] Adicionalmente, no se advierte la necesidad de extender los efectos de esta providencia a sujetos diferentes a quienes son parte en los procesos que se revisan, como quiera que, tal y como lo señala el solicitante, algunos pensionados de la extinta Empresa Puertos de Colombia, a quienes la entidad accionada suspendió el pago de su mesada, diferentes a los aquí accionantes, también han acudido al mecanismo del amparo constitucional, y en ciertos casos, los correspondientes fallos han sido seleccionados por esta Corporación para su revisión, como en el caso de los procesos de tutela T-2370294 y T-2370323, acumulados por este tribunal, que culminaron con la expedición de la

Sentencia T-888 de 2009 [29] , o del proceso de tutela T- 2.410.253, que originó la expedición de la reciente Sentencia T-066 de 2010, en los que se analizó la problemática tratada en esta providencia y se resolvió proteger los derechos fundamentales de los accionantes.

IV. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución RESUELVE Primero. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 22 de septiembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual se revocó la Sentencia dictada el 5 de agosto de 2009, por la Sala Laboral del Tribunal de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.352.

Segundo. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 4 de noviembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual se confirmó la Sentencia dictada el 1 de octubre de 2009, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.386.

Tercero. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 4 de noviembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que revocó la Sentencia dictada el 15 de septiembre de 2009, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.395.

Cuarto. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 4 de noviembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que revocó la Sentencia dictada el 29 de septiembre de 2009, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.399.

Quinto. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 4 de noviembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que revocó la Sentencia dictada el 19 de agosto de 2009, por la Sala Sexta de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.400.

Sexto. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 4 de noviembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que se confirmó la Sentencia dictada el 15 de septiembre de 2009, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.437.

Séptimo. CONFIRMAR la Sentencia proferida el 4 de noviembre de 2009, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la que se revocó la Sentencia dictada el 14 de septiembre de 2009, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en el trámite del proceso de tutela T-2.499.444.

Octavo. Por Secretaría General, en cada uno de los procesos objeto de revisión, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General’ [1] Ver Sentencia T-1260 del 16 de diciembre de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[2] Ver entre otras las sentencias: T-371 del 14 de agosto de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara, T-78 del 10 de marzo de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara, T-476 del 7 de mayo de 2001, M. P.

Rodrigo Escobar Gil, T-1083 del 11 de octubre de 2001, M .P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T- 634 del 8 de agosto de 2002, M. P. Eduardo Montelagre Lynett.

[3] Ver Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil. [4] “Por ejemplo, sobre la ineficacia de ciertos mecanismos ordinarios de defensa para la protección de derechos fundamentales, la Corte ha determinado que la acción electoral y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecen de la eficacia necesaria para proveer un

remedio pronto e integral en los casos en que no se ha proveído un cargo en la rama judicial al primero en la lista de elegibles. Al respecto, ver Sentencia SU-961 del 1 de diciembre de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-388 del 13 de julio de 1998, M.P. Fabio Morón." [5] Sentencia T-076 del 5 de febrero de 2003, M .P. Rodrigo Escobar Gil.

[6] Ver, entre otras, la Sentencia T-052 del 24 de enero de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil. [7] Sentencias T-426 de 1992, MP: Eduardo Cifuentes; T-01 de 1997, MP: José Gregorio Hernández; T-118 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-011 de 1998, MP: José Gregorio Hernández; T-544 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-387 de 1999, MP:

Alfredo Beltrán Sierra; T-325 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz; T-308 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; SU-995 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz;

T-129 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T-130 de 2000, MP: José Gregorio Hernández; SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T- 959 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-1023 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-751 de 2002. MP. Manuel José Cepeda;

T-273 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2004, MP: Rodrigo Uprimny; T-025 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy; T-133 de 2005, MP: Manuel José Cepeda.

[8] Sentencia T- 567 de 2005 M. P. Clara Inés Vargas. [9] Ver Sentencia T-601 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez. [10] La señora Prodys Esther Laurens Pérez nació el 21 de septiembre de 1941, razón por la cual, a la fecha tiene 67 años de edad (Expediente T-2.499.352); el señor Miguel David Askar Abdala nació el 1 de enero de 1929, razón por la cual actualmente tiene 81 años de edad (Expediente T-2.499.386); el señor Hermes Nicolás Herrera Ibáñez nació el 9 de mayo de 1941, razón por la cual a la fecha tiene 69 años de edad (Expediente T-2.499.395); el señor Luis Adolfo Iriarte Uparela nació el 7 de julio de 1934, motivo por el que a la fecha tiene 75 años de edad (Expediente T-2.499.399); el señor Héctor González Infante a la fecha tiene 72 años de edad (Expediente T-2.499.400); el señor Javier Blanco Berrío nació el 3 de noviembre de 1934, por lo cual a la fecha tiene 75 años de edad (Expediente T-2.499.437); el señor Jaime Rafael Guerra Flórez nació el 30 de agosto de 1936, por lo cual a la fecha tiene 73 años de edad (Expediente T-2.499.444).

[11] Ver, entre otras, la Sentencia T-068 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil. [12] Ver Sentencia C-617 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[13] Ver Sentencia T-715 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [14] Sentencia C-1189 del 22 de noviembre de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[15] Ibídem. [16] Ver Sentencias C-672 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis, T-720 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra. [17] Sentencia T-336 de 97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[18] Ibídem. [19] Ver Sentencia C- -672 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis. [20] M. P. Jaime Araujo Rentería. [21] M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[22] Cabe también recordar que el Tribunal administrativo del Atlántico, en los expedientes de la referencia, señaló que, tratándose de derechos prestacionales de carácter imprescriptible, resulta censurable limitarle al administrado a un término mínimo, la posibilidad de allegar los títulos de reconocimiento de los mismos.

[23] M. P. Clara Inés Vargas Hernández. [24] M. P. Nilson Elías Pinilla Pinilla. [25] Por ejemplo, ha ordenado la adopción de programas, planes o políticas llamadas a beneficiar a personas diferentes a los accionantes y declarado estados de cosas inconstitucionales, lo cual conlleva órdenes que rebasan las partes en el caso concreto.

[26] En la sentencia SU-1023 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, sostuvo que “Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.” (Caso Flota Mercante Grancolombiana).

[27] Al respecto puede verse el auto 071 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa (Caso inaplicación del Decreto 1382 de 2000). [28] Ver, entre otras la Sentencia T-583 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[29] M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 10 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.