COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/776/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/776/08
Expediente	—
Fecha	2007-07-06
Sala	Sala Octava de Revisión
Magistrado ponente	Dr HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Pension De Sobrevivientes
- Revocatoria Directa De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- Accion De Tutela En Materia De Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Presencia de un proceso penal en el cual el sindicado de Foncolpuertos aceptó de tutela instaurada por María Isabel Cantillo y otros contra Ministerio de La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por

Texto completo

T-776-08 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-776/08 DERECHO A LA PENSION DE SOBREVIVIENTES -Naturaleza jurídica REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION -Situaciones que pueden presentarse ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE PENSION DE SOBREVIVIENTES -Improcedencia por cuanto se está en presencia de un proceso penal en el cual el sindicado de Foncolpuertos aceptó los cargos formulados por la Fiscalía Referencia:

expediente T-1827232 Acción de tutela instaurada por María Isabel Cantillo y otros contra Ministerio de Protección Social y Fiscalía General de la Nación.

Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil ocho (2008) La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de las sentencias de tutela proferidas el 9 de noviembre de 2007 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla y el 29 de enero de 2008 por la Sala Penal de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante las cuales se negó el amparo solicitado por las señoras María Isabel Cantillo de Barraza, Adelina Rodelo Martínez y la menor Sandra Milena Barraza Rodelo.

I. ANTECEDENTES. 1. Hechos. 1. Manifiestan las accionantes que el señor Jaime Alberto Barraza Jiménez (q.e.p.d.) trabajó para la Empresa Puertos de Colombia, Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla, durante el período comprendido entre el 3 de mayo de 1974 y el 1º de noviembre de 1990, es decir, a lo largo de 16 años, 4 meses y 19 días.

2. En el año 1990 el señor Barraza se acogió a un plan de retiro voluntario, motivo por el cual “ ese año el Doctor FRANCISCO DE VIVO NUCCI, el Director de Reindustriales Doctor GILBERTO PÉREZ ARTETA y el Secretario General (e) Doctor ATILIO CORREA DEL GORDO expidieron la Resolución No 043267 de 17 de noviembre de 1.990, mediante la cual le otorgaron un anticipo de pensión de jubilación equivalente a 24 salarios promedio y el derecho a pensionarse al 100% del promedio mensual del último año de trabajo, al cumplir los 50 años de edad, es decir, el día 29 de Abril de 1.998 ”.

3. Aseguran que la respectiva resolución fue enviada a consulta a la Subgerencia de Relaciones Industriales de Bogotá para su aprobación. De allí que “ antes que tuviera vida jurídica el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia FONCOLPUERTOS, ya el señor Barraza Jiménez había ganado el derecho a la pensión de jubilación, y lo único que le faltaba para disfrutarla era llegar a su cumpleaños número 50, cosa que ocurriría el 29 de abril de 1998… ”.

4. Comentan que mediante resolución núm. 1453 del 15 de noviembre de 1994, el Doctor Rodríguez, previo estudio y consulta del Doctor Juan María Pardo, quien era el Coordinador General de Prestaciones Económicas, reconoció la pensión proporcional de jubilación al señor Barraza.

5. El día 24 de agosto de 2004 falleció el señor Jaime Alberto Barraza Jiménez, en pleno disfrute de su pensión de jubilación, dejando como sustitutas a las señoras María Isabel Cantillo de Barraza y Adelina Rodelo Martínez, con su menor hija Sandra Milena Barraza Rodelo quienes obtuvieron, mediante resolución núm. 00342 de 5 de mayo de 2006, el reconocimiento a la sustitución pensional del señor Barraza.

6. Explican que mediante resolución núm. 000975 de 30 de agosto de 2007, y notificada a las accionantes el día 11 de septiembre de 2007, el Ministerio de la Protección Social Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Pensional de Puertos de Colombia, mediante su Coordinador, les notificó que por orden de la Fiscalía General de la Nación, Estructura de Apoyo para el tema de Foncolpuertos, se había procedido a suspender el pago de sus pensiones de jubilación, las cuales venían disfrutando desde el mes de octubre de 2006.

7. Argumentan que la actuación del Ministerio de la Protección Social fue arbitraria, ya que en relación con el antiguo Gerente de Foncolpuertos no se ha producido aún un fallo de fondo, motivo por el cual no se podía proceder a suspender el pago de las pensiones reconocidas durante su gestión.

8. Aseguran que con la decisión del accionado se le están vulnerado los derechos fundamentales a la menor Sandra Milena, en especial, su derecho al mínimo vital.

Con base en lo anterior, las accionantes solicitan que se le ordene al Ministerio de la Protección Social que revoque o suspenda transitoriamente el acto administrativo mediante el cual se decidió dejar de cancelar sus pensiones sustitutivas. Que además se ordene pagar las mesadas dejadas de cancelar desde el mes de septiembre de 2007, “ y continúe pagándoles hasta que la justicia contenciosa administrativa ordene la nulidad definitiva de la resolución arriba anotada , mediante demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentaremos oportunamente ante el contencioso administrativo ”.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA. 1. Ministerio de la Protección Social. El Coordinador de Prestaciones Económicas del Grupo Interno de Trabajo, Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia, dio respuesta a la petición de amparo solicitando la declaratoria de improcedencia de la misma.

Asegura que en Foncolpuertos “ sucedieron los hechos de corrupción más grandes y aberrantes de la historia de Colombia donde servidores públicos, exportuarios y sus abogados conformaron una empresa criminal para esquilmar el (sic) Estado .” Sostiene que la Unidad Nacional de Delitos contra la Administración Pública, Estructura de Apoyo para el tema de Foncolpuertos, al momento de resolverle la situación jurídica al señor Luís Hernando Rodríguez Rodríguez

ordenó la suspensión de todos los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones firmadas por aquél, decisión que fue comunicada al Ministerio de la Protección Social.

Así las cosas, sostiene que la decisión adoptada por su Despacho simplemente corresponde a la ejecución de una providencia adoptada por la Fiscalía General de la Nación.

2. Fiscalía Primera Delegada de la Unidad Nacional de Delitos contra la Administración Pública. Estructura de Apoyo para Foncolpuertos. El Fiscal Angel Gabriel Moyano Jara dio respuesta a la solicitud de amparo oponiéndose a la misma, con base en las siguientes argumentaciones.

Luego de relatar la historia de la creación de la Unidad de Apoyo para Foncolpuertos señala que con arreglo al artículo 90 del C.P.P., dispuso la conexidad procesal de los veinte (20) procesos que aproximadamente se seguían en contra del señor Luís Hernando Rodríguez, en su calidad de Director de Foncolpuertos, por la autorización, reconocimiento " y pago de acreencias laborales de extrabajadores de Colpuertos que implicaban igualmente reajustes pensionales en muchos casos ".

Al momento de resolverle la situación jurídica al señor Rodríguez, la Fiscalía dispuso lo siguiente: "1. ACLARAR que la medida de aseguramiento de DETENCIÓN PREVENTIVA , que pesa en contra de LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ , proferida el 16 de agosto de 2005, dentro de este proceso lo es como autor a título doloso del punible de PECULADO POR APROPIACIÓN cometido en LA MODALIDAD DE DELITO CONTINUADO , respecto de cuantas resoluciones de pago fueron endilgadas y acatas de conciliación que autorizó conforme con el cuadro inserto en el acápite de hechos y de todos aquellos hechos delictivos cometidos durante la gerencia del precitado conforme se precisó precedentemente; acorde con los arts. 355, 356 y 357 del C. de P.P." Así mismo, en relación con el restablecimiento del derecho, la Fiscalía dispuso lo siguiente:

"5. ORDENAR la SUSPENSIÓN de los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones firmadas por LUIS HERNANDO RODRIGUEZ y aquí investigadas; así como de las actas de conciliación autorizadas; como de los mandamientos de pago librados en las sentencias no ejecutoriadas; conforme al cuadro inserto en los hechos y de aquellos actos delictivos cometidos durante el lapso precisado en esta resolución;

como consecuencia del análisis precedente. Comunicar lo anterior al G.I.T. Ministerio de Protección Social y en consecuencia librar los oficios allí señalados".

En el mismo escrito de contestación la autoridad accionada explicó lo siguiente: "Por último y en atención a la manifestación que había hecho el señor LUIS HERNANDO RODRIGUEZ, se celebró el acta de cargos con fecha 18 de julio pasado; en la que se aceptó responsabilidad a título doloso de autor del delitos de PECULADO POR APROPIACIÓN en la modalidad de DELITO CONTINUADO y en la que se solicita por la parte civil, presente, al juez de conocimiento y frente al restablecimiento del derecho, la anulación definitiva de los efectos de los actos de los cuales la Fiscalía los había suspendido; habiéndose remitido el expediente al juez de conocimiento, conociendo este despacho que por reparto correspondió al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Descongestión para Foncolpuertos, radicado en Bogotá, quien aún no se ha pronunciado sobre la legalidad de la aceptación de cargos, para, en este caso entrar a proferir la sentencia que corresponda".

Con base en lo anterior, el fiscal concluye en su alegato que, por tratarse de un delito continuado, " los actos administrativos por los cuales se suspende sus efectos jurídicos y económicos, no son sólo los del cuadro antes aludido, sino también aquellos que se consideren contrarios a derecho y que hayan sido expedidos por RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ durante su estancia como Gerente de Foncolpuertos ".

En cuanto a los efectos de la orden de suspensión de las consecuencias jurídicas y económicas, indica que se trata de una “ medida provisional ”, que sólo será definitiva al momento de dictarse sentencia condenatoria que anule definitivamente los citados efectos, “ lo que acorde con el conocimiento que tiene este Delegado aún no ha sucedido, pues no se ha proferido la sentencia con base en el acta de cargos antes aludida ”.

A renglón seguido indica el fiscal en su intervención: “Y el término suspensión en la acepción utilizada por la Fiscalía en la resolución del 6 de julio de 2007, implica única y exclusivamente que los efectos jurídicos y económicos que deriven de dichos actos no pueden ser exigibles ni aplicados durante el lapso que dure dicha situación de statu quo de los mismos, es decir, que sus efectos están congelados, bloqueados en virtud de dicha decisión, hasta tanto se pronuncie el juez de conocimiento; por ejemplo, no podrían los beneficiarios de dichos actos solicitar aplicaciones de reajustes pensionales allí dispuestos y que no hubieren aplicado ni la Administración “GIT” Ministerio de la Protección Social, pronunciarse de fondo ante dichos pedimentos hasta tanto exista la determinación definitiva del juez”.

No obstante lo anterior, la Fiscalía concluye diciendo lo siguiente: “En consecuencia, ha de concluirse que esta Delegada en ningún momento ha ordenado al “GIT” SUSPENDER EL PAGO de pensión alguna; ni la decisión adoptada implica tal decisión de parte de dicha Entidad, pues la definición del término suspensión en cada caso es diferente y no deriva ésta de la primera, esto es de la tomada por esta Delegada”.

(negrillas y subrayado agregados). Con todo, en relación con el caso concreto, la Fiscalía señala que: “En los casos que la resolución afectada con la orden de la Fiscalía sea de reconocimiento de pensión; sólo se podrán tomar las medidas pertinentes, una vez el juez tome determinación definitiva sobre el restablecimiento del derecho, como al parecer es el caso que nos ocupa en donde con resolución 1453 del 15 de Noviembre de 1.994 el Ex Director de Foncolpuertos, LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ reconoció pensión proporcional de jubilación al señor JAIME ALBERTO BARRAZA JIMÉNEZ (fallecido); que acorde con el análisis pertinente como hecho endilgable al precitado Director, consideró esta Delegada, la pensión se reconoció contraviniendo la convención colectiva de trabajo vigente para la época de los hechos; razón que llevó a ser cobijada con la decisión provisional en orden al restablecimiento del derecho en las condiciones atrás señaladas ” (negrillas y subrayados agregados).

Más adelante, en relación con el caso del señor Barraza Jiménez, el fiscal señala lo siguiente: “Existe otro grupo de resoluciones, las números 1453 del 15 de Noviembre de 1.995, a favor de JAIME ALBERTO BARRAZA JIMÉNEZ….en donde a los precitados se les reconoce pensión proporcional de jubilación conforme con el artículo 113 de la Convención Colectiva vigente para Barranquilla. Pues de acuerdo con la prueba existente en el informativo estas personas no tenían derecho a esta clase de pensión, pues de una parte no les cobijaba la convención colectiva firmada para el Terminal de Barranquilla para 1.991 y 1993, puesto que su retiro fue en el año de 1.990 cuando se acogieron al plan de retiro voluntario y el derecho a la pensión que allí se les otorgó fue excepcional a partir de que cumplieran los 50 años de edad; y que por ende no era modificable porque en términos generales (fuera de las normas expedidas por la liquidación de la empresa), para su retiro no eran acreedores a ninguna clase de pensión ” (negrillas y subrayados agregados).

III. DECISIONES JUDICIALES. 1. Primera instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, mediante providencia proferida el 9 de noviembre de 2007, decidió negar el amparo solicitado por cuanto el organismo investigador ordenó la suspensión de los efectos jurídicos y económicos de los actos administrativos signados por el antiguo Gerente de Foncolpuertos, entre ellos la resolución de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación del señor Jaime Alberto Barraza Jiménez, la cual fue sustituida a las actoras posteriormente ante su fallecimiento.

2. Impugnación. En su escrito de impugnación el apoderado de las accionantes señala que la misma Fiscalía reconoció que en momento alguno había ordenado suspender el pago de la pensión de sobrevivientes a sus clientes. Que además se debe presumir la buena fe de aquéllas.

Así mismo sostiene que se vienen afectando los derechos fundamentales de la menor Sandra Milena, quien “dejó de asistir al colegio por falta de pago” y que la señora Adelina Rodelo le manifestó que “ está subsistiendo con dos mil pesos diarios y le va a poner papel de venta a la casa donde vive ”.

3. Segunda instancia. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 29 de enero de 2008, resolvió confirmar el fallo por medio del cual se había negado el amparo solicitado.

Indica que la actuación de la Fiscalía se ajustó a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 600 de 2000, referente al restablecimiento y reparación del derecho. En tal sentido, con base en las mismas explicaciones dadas por la autoridad judicial accionada, la Corte Suprema de Justicia consideró procedente la medida cautelar decretada por el órgano de investigación, decisión que se mantendrá hasta que el juez de conocimiento profiera un fallo definitivo, caso en el cual “ la sentencia constituirá la base para el adelantamiento de las actuaciones administrativas a que haya lugar por parte del Grupo Interno de Trabajo, razón por la cual no es posible concluir en la vulneración de los derechos fundamentales reclamados ”.

IV. PRUEBAS RELEVANTES. Obran en el expediente las siguientes pruebas relevantes: - Solicitud de amparo. - Respuesta del Ministerio de la Protección Social.

-Respuesta de la Fiscalía General de la Nación. - Fotocopia de la Resolución núm. 000975 del 30 de agosto de 2007 del Ministerio de la Protección Social.

- Fallos de instancias. V. CONSIDERACIONES DE LA SALA 1. Competencia Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar y decidir la presente acción de tutela.

2. Presentación del caso y de los problemas jurídicos. En el presente asunto se trata de dos mujeres y una niña, quienes venían disfrutando de una pensión de sobrevivientes de un antiguo trabajador de Colpuertos, hasta que el Ministerio de la Protección Social- Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, mediante resolución del 30 de agosto de 2007, en cumplimiento de una decisión adoptada por la Fiscalía General de la Nación, decidió suspender el pago de la prestación.

Las accionantes consideran que el mencionado acto administrativo es completamente arbitrario, que les afecta su derecho fundamental al mínimo vital, advirtiendo que próximamente acudirán ante la justicia contencioso administrativa a efectos de atacarlo. El Ministerio de la Protección Social, por su parte, alega que se limitó a cumplir lo ordenado por el organismo investigador en providencia del 6 de julio de 2007.

La Fiscalía General de la Nación, a su vez, de manera contradictoria, asegura que (i) en el proceso penal que adelanta contra el antiguo Gerente de Foncolpuertos, quien se sometió a sentencia anticipada, ordenó la suspensión de los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones firmadas por aquél, dentro de las cuales se encuentra aquella del señor Jaime Alberto Barraza Jiménez; (ii) que efectivamente la pensión “ se reconoció contraviniendo la convención colectiva de trabajo vigente para la época de los hechos; razón que llevó a ser cobijada con la decisión provisional en orden al restablecimiento del derecho en las condiciones atrás señaladas ”;

(iii) que en consecuencia, al momento del retiro del trabajador, éste no era acreedor “ a ninguna clase de pensión ”; y (iv) que se trata tan sólo de una medida provisional, siendo el juez de conocimiento quien decida sobre el fondo del asunto. A

pesar de lo anterior, y del texto mismo de la providencia adoptada el 6 de julio de 2007, el fiscal asegura que " esta Delegada en ningún momento ha ordenado al "GIT" SUSPENDER EL PAGO de pensión alguna ".

El juez de primera instancia estimó que el Ministerio de la Protección Social se había limitado a cumplir lo ordenado por la Fiscalía. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de igual manera, consideró que el comportamiento del ente investigador se ajustó a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 600 de 2000.

En este orden de ideas, la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico: la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de la Protección Social ¿pueden suspender provisionalmente el pago de una pensión de sobrevivientes cuando quiera que el curso de un proceso penal un alto funcionario del Estado ha aceptado cargos por peculado por apropiación? Para tales efectos, la Corte reiterará su jurisprudencia referente a (i) la naturaleza jurídica del derecho a la pensión de sobrevivientes; y (ii) la sustracción del pago de mesadas pensionales con base en la presunta ilegalidad de actos administrativos. Finalmente, resolverá el caso concreto.

3. Naturaleza jurídica del derecho a la pensión de sobrevivientes. Reiteración de jurisprudencia. La Corte, en varias oportunidades, se ha pronunciado respecto de la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes [1] .

Al respecto ha considerado que dicha prestación suple la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado del grupo familiar con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación.

Así mismo, la jurisprudencia ha determinado que: " Cualquier decisión administrativa, legislativa o judicial que desconozca esa realidad, e implique por consiguiente la reducción de las personas a un estado de miseria, abandono, indigencia o desprotección, debe ser retirada del ordenamiento jurídico por desconocer la protección especial que la Constitución le otorgó al mínimo vital y a la dignidad humana como derechos inalienables de la persona, y a los principios constitucionales de solidaridad y protección integral de la familia, como soportes esenciales del Estado Social de Derecho." [2] Adicionalmente, la Corte ha planteado que la pensión de sobrevivientes "responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria" [3] . La ley prevé entonces que, en un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del occiso y compartían con él su vida, reciban una sustitución pensional para satisfacer sus necesidades" [4] De la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes se puede deducir, que ésta prestación goza de autonomía respecto de todo el régimen de pensiones porque tiene como fin suplir a unas determinadas personas que se ven directamente afectadas con la muerte de su padre, su cónyuge, su compañero o compañera permanente, sus hijos o sus hermanos.

Aunque no en todos los casos el derecho a la pensión de sobrevivientes constituye un derecho fundamental por sí mismo, éste puede llegar a serlo, siempre y cuando de esa prestación dependa la garantía del mínimo vital de la persona que interpone la acción.

En conclusión, la pensión de sobrevivientes tiene como objetivo la protección a la familia del pensionado, concediéndoles la prestación que éste percibía en vida y de este modo permitirles gozar del estatus del que gozaba el trabajador, antes de su fallecimiento. Además, dicha prestación puede llegar a tener el carácter de fundamental si con su ausencia se afecta el mínimo vital del solicitante.

4. Sustracción del pago de mesadas pensionales con base en la presunta ilegalidad de actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia. En lo que concierne a la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, la Corte ha señalado que, por regla general , sólo se puede efectuar con el consentimiento expreso del titular excepto en los casos en los que se compruebe una manifiesta ilegalidad, situación extraordinaria en el que en protección

del interés público se debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo [5] e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que correspondan a las actuaciones identificadas como ilegales.

La facultad de revisar y revocar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones sin la autorización expresa del titular del derecho, ha sido reglada dentro del propio ordenamiento jurídico. El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 [6] , cuya constitucionalidad condicionada se estableció en la sentencia C-835 de 2003, prevé la facultad de que la administración realice un estudio de fondo sobre las sumas, pensiones o prestaciones económicas a cargo del tesoro público en las cuales existan serios indicios sobre su reconocimiento indebido . En desarrollo de esta competencia la Corte indicó en la sentencia anotada:

“ Pues bien, en lo concerniente a la verificación oficiosa que la norma le impone como deber a los mencionados funcionarios, la Corte no encuentra reparo alguno. Antes bien, estima la Corporación que con un tal deber se tiende a proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa requiere en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones u otras prestaciones económicas propias del régimen de seguridad social. Y es que la labor de los citados funcionarios no puede enclaustrarse en el nicho de la apariencia ritual ni del manejo mecánico de los actos administrativos que les compete expedir, considerar, atender o satisfacer, incluidos los documentos que soporten el trámite y expedición de los respectivos actos de reconocimiento y pago. Asimismo, no se trata de prohijar la instauración de instancias administrativas contrarias a los principios de economía, celeridad y eficacia que la Carta destaca a favor de la función administrativa, que en todo caso debe resolverse en la materialización de los derechos y deberes de las personas. Por el contrario, con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, es de observar que la Administración no puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya en el desconocimiento del non bis in idem. Revisado un asunto por la Administración éste debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez.

Adicionalmente, en la mencionada sentencia se consignó que la facultad para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones debe estar precedida por unos motivos reales, objetivos y trascendentes .

Al quedar explícita dicha facultad, esta Corporación precisa, conforme a la línea de jurisprudencia antes citada, que dentro de tal competencia la Administración se puede ver avocada ante tres diferentes situaciones: (i) La administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, “ aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal ” [7] ;

(ii) Se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) La Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal.

Más adelante, la Corte concluyó lo siguiente: Asimismo se pregunta la Sala: ¿Cuál debe ser la entidad o importancia del incumplimiento de los requisitos que pueden dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho? En la misma perspectiva de la pregunta anterior debe observarse que no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente

formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, tal como ocurriría, por ejemplo, con un pensionado que habiendo cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos legales y reglamentarios, sin embargo, se le pretende cuestionar su derecho porque en la contabilización posterior del tiempo requerido, resultan dos días más o dos días menos de tiempo laborado, que en modo alguno modifican el requisito del tiempo que él ya demostró por los medios idóneos, llegando incluso a superar el tiempo exigido. Por consiguiente, la comentada actuación, lejos de cualquier pretensión revocatoria de oficio, debe encaminarse hacia la depuración de la información que soporta la expedición y vigencia del acto administrativo de reconocimiento prestacional.

En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pues: “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa , en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, “(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

[8] 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.

Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad , tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutiva del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además 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.

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.

Posteriormente, la Corte en sentencia T- 567 de 2005, consideró lo siguiente: “Así pues, concluyó la Corte 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”.

(negrillas y subrayados agregados). 5. Resolución del caso concreto. En el presente asunto, por orden judicial, les fue suspendido provisionalmente el pago de una pensión de sobrevivientes a tres personas. Las accionantes consideran que se trata de una medida arbitraria y solicitan amparo transitorio de sus derechos fundamentales.

El Ministerio de la Protección Social alega que su decisión se soporta en la providencia adoptada el 6 de julio de 2007 por la Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Delitos contra la Administración Pública, Estructura de Apoyo para el Tema de Foncolpuertos.

El ente investigador, como se ha explicado, da una respuesta contradictoria, por cuanto, por una parte sostiene que (i) en el proceso penal que adelanta contra el antiguo Gerente de Foncolpuertos, quien se sometió a sentencia anticipada, ordenó la suspensión de los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones firmadas por aquél, dentro de las cuales se encuentra aquella del señor Jaime Alberto Barraza Jiménez; (ii) que efectivamente la pensión “ se reconoció

contraviniendo la convención colectiva de trabajo vigente para la época de los hechos; razón que llevó a ser cobijada con la decisión provisional en orden al restablecimiento del derecho en las condiciones atrás señaladas "; (iii) que en consecuencia, al momento del retiro del trabajador, éste no era acreedor " a ninguna clase de pensión "; y (iv) que se trata tan sólo de una medida provisional, siendo el juez de conocimiento quien decida sobre el fondo del asunto. No obstante lo anterior, y argumentado en contra de lo dispuesto en el texto mismo de la providencia adoptada el 6 de julio de 2007, el fiscal asegura que " esta Delegada en ningún momento ha ordenado al "GIT" SUSPENDER EL PAGO de pensión alguna ".

Una vez revisadas las pruebas obrantes en el expediente, la Sala concluye lo siguiente. No se está ante la hipótesis de revocatoria directa de un acto administrativo sin el consentimiento de los afectados; tampoco el Ministerio de la Protección Social procedió motuo proprio a revisar la documentación aportada a efectos del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

Se trata, incluso, de un caso más sencillo, por cuanto se está ante el cumplimiento de una medida cautelar decretada por una autoridad judicial como lo es la Fiscalía General de la Nación, sobre la cual finalmente se pronunciará el juez de conocimiento. Al respecto, resulta pertinente traer a colación el texto del artículo 21 de la Ley 600 de 2000:

"Restablecimiento y reparación del derecho. El funcionario judicial deberá adoptar las medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de la conducta punible, las cosas vuelvan a estado anterior y se indemnicen los perjuicios causados por la conducta punible".

Se podría alegar, con todo, que la misma Fiscalía sostuvo que " esta Delegada en ningún momento ha ordenado al "GIT" SUSPENDER EL PAGO de pensión alguna", lo cual le daría la razón a las accionantes.

Sin embargo, un detallado examen de la providencia adoptada por la Fiscalía demuestra lo contrario. Veamos. La parte resolutiva de la providencia del 6 de julio de 2007 dice lo siguiente:

"5. ORDENAR la SUSPENSIÓN de los efectos jurídicos y económicos de las resoluciones firmadas por LUIS HERNANDO RODRIGUEZ y aquí investigadas; así como de las actas de conciliación autorizadas; como de los mandamientos de pago librados en las sentencias no ejecutoriadas; conforme al cuadro inserto en los hechos y de aquellos actos delictivos cometidos durante el lapso precisado en esta resolución; como consecuencia del análisis precedente. Comunicar lo anterior al G.I.T.

Ministerio de Protección Social y en consecuencia librar los oficios allí señalados". Ahora bien, está demostrado que la resolución de reconocimiento de pensión del señor Barraza Jiménez fue expedida por el citado funcionario. Así lo reconoce la Fiscalía en su escrito de contestación de amparo:

"Existe otro grupo de resoluciones, las números 1453 del 15 de Noviembre de 1.995, a favor de JAIME ALBERTO BARRAZA JIMÉNEZ….en donde a los precitados se les reconoce pensión proporcional de jubilación conforme con el artículo 113 de la Convención Colectiva vigente para Barranquilla. Pues de acuerdo con la prueba existente en el informativo estas personas no tenían derecho a esta clase de pensión, pues de una parte no les cobijaba la convención colectiva firmada para el Terminal de Barranquilla para 1.991 y 1993, puesto que su retiro fue en el año de 1.990 cuando se acogieron al plan de retiro voluntario y el derecho a la pensión que allí se les otorgó fue excepcional a partir de que cumplieran los 50 años de edad; y que por ende no era modificable porque en términos generales (fuera de las normas expedidas por la liquidación de la empresa), para su retiro no eran acreedores a ninguna clase de pensión " (negrillas y subrayados agregados).

De igual manera, está claro que existen serios indicios acerca de la ilegalidad en que se incurrió al momento de reconocerle la pensión al señor Barraza. Así lo admite la Fiscalía:

“En los casos que la resolución afectada con la orden de la Fiscalía sea de reconocimiento de pensión; sólo se podrán tomar las medidas pertinentes, una vez el juez tome determinación definitiva sobre el restablecimiento del derecho, como al parecer es el caso que nos ocupa en donde con resolución 1453 del 15 de Noviembre de 1.994 el Ex Director de Foncolpuertos, LUIS HERNANDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ reconoció pensión proporcional de jubilación al señor JAIME ALBERTO BARRAZA JIMÉNEZ (fallecido); que acorde con el análisis pertinente como hecho endilgable al precitado Director, consideró esta Delegada, la pensión se reconoció contraviniendo la convención colectiva de trabajo vigente para la época de los hechos; razón que llevó a ser cobijada con la decisión provisional en orden al restablecimiento del derecho en las condiciones atrás señaladas ” (negrillas y subrayados agregados).

Aunado a lo anterior, no se puede olvidar que se está en presencia de un proceso penal en el cual el sindicado aceptó los cargos formulados por la Fiscalía, con lo cual, se encuentra pendiente la decisión del juez de conocimiento.

En este orden de ideas, la Sala de Revisión considera que las autoridades públicas accionadas no incurrieron en vulneración alguna de derechos fundamentales, motivo por el cual serán confirmados los fallos de instancia.

VI. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR las sentencias de tutela proferidas el 9 de noviembre de 2007 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla y el 29 de enero de 2008 por la Sala Penal de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante las cuales se negó el amparo solicitado por las señoras María Isabel Cantillo de Barraza, Adelina Rodelo Martínez y la menor Sandra Milena Barraza Rodelo.

Segundo. LIBRENSE , por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Dentro de las sentencias más representativas respecto de la naturaleza de la pensión de sobrevivientes encontramos la C-080 de 1999, la T-049 de 2002, la T-524 de 2002 y la C-111 de 2006.

[2] Sentencia C-111 de 2006. [3] Sentencia C-002 de 1999. [4] C-1176 de 2001. [5] Sentencias T-376 de 1996; T-639 de 1996; T-336 de 1997; C-672 de 2001 y C-835 de 2003.

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

[7] Sentencia C 835 de 2003, fundamento jurídico número 4. [8] Ibídem.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 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.