COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/835/03

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/835/03
Expediente	—
Fecha	2003-09-23
Sala	Sala denota
Magistrado ponente	Dr JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Revocatoria De Acto Administrativo
- Revocatoria Directa
- /Revocatoria Directa
- Revocatoria Directa De Acto Administrativo
- /Revocatoria De Acto De Caracter Particular Y Concreto
- Revocatoria De Acto Administrativo Particular Y Concreto

Resumen del caso (según la propia sentencia)

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. 2. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “en cualquier tiempo” , contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la ley 797 de 2003. En lo demás este artículo es EXEQUIBLE , respecto de los cargos formulados y bajo los supuestos reseñados en el numeral 5 de las consideraciones y fundamentos de…

Texto completo

C-835-03 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-835/03 REVOCATORIA DIRECTA -Definición Según la legislación vigente, la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO -Causales Tratándose de actos generales, impersonales y abstractos, el funcionario competente puede revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se configure una de las siguientes causales: a)Que el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley. b)Que el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él. c) Que el acto cause agravio injustificado a una persona.

REVOCATORIA DIRECTA -Naturaleza /REVOCATORIA DIRECTA -Alcance Como modalidad de contradicción, la revocatoria directa es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Recurso que puede interponerse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme,

con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo. En concordancia con esto, la decisión que se adopte en relación con la revocatoria directa no es demandable ante el Contencioso Administrativo.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO -Casos /REVOCATORIA DE ACTO DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO -Consentimiento expreso y escrito del titular ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO- Irrevocabilidad REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO -Alcance de su procedencia REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO -Procedencia /REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO -Actuaciones ilegales o fraudulentas PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD -Razones de seguridad jurídica y respeto a situaciones jurídicas subjetivas REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PARTICULAR -Observancia de un procedimiento PENSIONES O PRESTACIONES ECONOMICAS RECONOCIDAS IRREGULARMENTE -Campo de acción/ DERECHO A LA PENSION -Verificación oficiosa sobre el cumplimiento de requisitos y legalidad de documentos soporte para su reconocimiento REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO -Incumplimiento de requisitos o reconocimiento con apoyo en documentación falsa /FUNCION ADMINISTRATIVA -Principios /FUNCION ADMINISTRATIVA -Reconocimiento y pago de pensiones y otras prestaciones del régimen de seguridad social SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Importancia SEGURIDAD SOCIAL -Protección y garantía por el legislador LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD -Alcance SEGURIDAD SOCIAL -Doble connotación DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES -Respeto del principio de favorabilidad DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION -Reconocimiento tiene el carácter de fundamental SEGURIDAD SOCIAL- Pago de pensiones DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES -Función pagadora /DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES -Verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos DERECHOS ADQUIRIDOS Y CONFIANZA LEGITIMA -Efectividad ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION -Depuración de la información que soporta su expedición y vigencia REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO -Consentimiento expreso y escrito del titular /REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO -Ante falta de consentimiento del titular entidad deberá demandar REVOCATORIA DIRECTA DE PENSION O PRESTACION ECONOMICA -Carga de la prueba corresponde a la administración REVOCATORIA DIRECTA DE RECONOCIMIENTO DE PENSION O PRESTACION ECONOMICA -Declaración siempre que haya mediado un delito REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO -No procede cuando hay problemas de interpretación del derecho ACTO DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIODICAS O PENSIONES -Revisión compete al Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION -Causales para su procedimiento en el respectivo ordenamiento procedimental RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION -Procedencia La Sala denota la presencia de los actos contentivos de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial, en tanto susceptibles del recurso extraordinario de revisión. Pues, como bien se sabe, tradicionalmente este recurso ha operado sobre sentencias ejecutoriadas, que no sobre autos que terminan anormalmente el proceso, y mucho menos sobre acuerdos extrajudiciales de las partes contendientes. Por ello mismo, el dignatario solicitante de la revisión de transacciones o conciliaciones se encontrará siempre con un elenco de causales, que, salvo las dos nuevas que introdujo el artículo censurado, están referidas a sentencias.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION -Término para su interposición DEBIDO PROCESO -Garantía del recurso extraordinario de revisión RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION -Finalidad INEXEQUIBILIDAD POR CONSECUENCIA -Vulneración del debido proceso FUERZA VINCULANTE -Solicitud de revisión dentro del término legal DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA -Límites RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION -Término establecido por el legislador Referencia: expediente D-4515 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003.

Demandante: Jorge Miguel Pauker Gálvez. Magistrado ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I- ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JORGE MIGUEL PAUKER GÁLVEZ presentó demanda contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II- LAS NORMAS ACUSADAS. A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a la edición oficial No. 45.079 de 29 de enero de 2003.

LEY 797 DE 2003 (enero 29) 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.

El Congreso de Colombia DECRETA 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.

Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el consejo de estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a. Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y, b. Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

III- LA DEMANDA. Considera el demandante que los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 contravienen los artículos 29 y 89 de la Constitución, por las siguientes razones:

- La introducción del artículo 20 impugnado implica que una de las ramas del poder público quebrante el debido proceso, como quiera que la facultad conferida a ministerios y autoridades administrativas para solicitar la revisión de providencias judiciales, transacciones, conciliaciones y actos administrativos no sólo da mayor cabida al arbitrio de los funcionarios administrativos sino que, además, resta fuerza a las actuaciones judiciales consolidadas y torna inútiles los recursos existentes. En efecto, el Código Contencioso Administrativo (CCA) es claro en cuanto señala cuáles son los

recursos con los que cuentan las partes y los mecanismos para ajustar a derecho los actos administrativos que se apartan de la constitución o la ley. De manera que si se pretendía modificar lo dispuesto en el Código, la modificación debió ser efectuada explícitamente respecto de ese cuerpo legal y no, como se ha hecho, indirectamente. Y, lo que es más grave, en el fondo la citada facultad de solicitar revisión lesiona el principio de seguridad jurídica y, por lo mismo, erosiona la cosa juzgada.

- Para el actor, el debido proceso resulta igualmente afectado por cuanto al conferirse facultad a una autoridad administrativa para que solicite la revisión de una providencia judicial se le está permitiendo que intervenga en procesos en los que no es parte. El CCA establece claramente cuáles son las partes procesales, pero el artículo 20 demandado distorsiona lo previsto en dicho cuerpo normativo. Así, la Corte debería precisar que si el Estado pretende revisar providencias judiciales o actos administrativos debe constituirse en parte en los procesos judiciales.

- Por último, el actor expresa su disconformidad con lo establecido en el artículo 19 demandado, esto es, con la facultad conferida a los funcionarios administrativos para que revoquen directamente actos administrativos aun sin el consentimiento del particular. Recuerda el demandante que la Corte Constitucional puntualizó en la sentencia T-347 de 1994 que los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o crean una situación concreta sólo pueden ser revocados con el consentimiento expreso del titular del derecho.

IV- INTERVENCIONES. 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La ciudadana Dolly Pedraza de Arenas, actuando como apoderada especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que las normas cuestionadas sean declaradas exequibles, por las siguientes razones:

- El artículo 19 de la Ley 797 de 1993 faculta a la administración para revocar actos administrativos que hayan reconocido o reconozcan pensiones aun sin el consentimiento del particular.

Para la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la revocatoria de los actos administrativos no tiene fundamento constitucional sino simplemente legal. Es por ello que el juez de constitucionalidad debe ser especialmente sensible al amplio poder de configuración con el que cuenta el legislador en esta materia, aun cuando deba tomar en consideración los principios constitucionales, en especial el de seguridad jurídica, que se traduce en el necesario respeto a los derechos adquiridos, y el de legalidad. En ese sentido, afirma la ciudadana, se ha pronunciado la propia Corte Constitucional. De acuerdo con esta Corporación, las situaciones jurídicas subjetivas que quedan consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme deben ser respetadas, no obstante lo cual, en circunstancias de manifiesta ilegalidad, la aplicación del principio de buena fe debe hacerse en favor de la administración con el fin de que el interés público sea protegido. En estos casos, ha dicho la Corte (sentencia C-672/2001), se “rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad” . Criterio este que esa Corporación ha esbozado también en sede de tutela (sentencias T-639/1996, T-436/1998 y T-805/1998).

En su concepto, el artículo 19 acusado desarrolla los principios de prevalencia del interés general sobre el particular consagrado en el artículo 1° superior, y de moralidad que debe presidir la función administrativa, según el artículo 209 constitucional. Además, afirma la apoderada del Ministerio:

Por otra parte, por tratarse de una institución que no es nueva en el ordenamiento jurídico, la revocatoria directa ya se encuentra protegida por normas de procedimiento contenidas en el CCA. En efecto, el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo establece que para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los arts. 28 y concordantes del mismo código, con lo cual se garantiza el derecho de audiencia y de defensa del particular afectado. La existencia de la actuación oficiosa debe comunicarse a los particulares que puedan resultar afectados por la misma en forma directa para que puedan hacer valer sus derechos y en la actuación se pueden pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos

especiales, de oficio o a petición del interesado. Igualmente la decisión puede ser discutida por la vía gubernativa, y finalmente tendrá el control jurisdiccional propio de todo acto administrativo, luego el particular que se sienta afectado injustamente en sus derechos, puede acudir ante la jurisdicción para demandar la nulidad del acto revocatorio y el restablecimiento de los derechos ilegítimamente conculcados…El hecho de que en la norma acusada de inconstitucionalidad no se haya previsto procedimiento especial, no indica por tanto que la revocación no se someta el procedimiento ya establecido por la ley.

- El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 regula de manera especial el recurso extraordinario de revisión estipulado en el CCA y en el Código de Procedimiento Laboral en relación con providencias judiciales que decreten o hayan decretado reconocimientos que impliquen la obligación de cubrir sumas periódicas o pensiones con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública. La norma acusada establece la intemporalidad de la revisión y la supresión del término de caducidad. También hace objeto de la revisión las transacciones y las conciliaciones judiciales y extrajudiciales. Igualmente, introduce dos causales: que lo que es objeto de revisión haya sido o sea obtenido con violación del debido proceso; y que la cuantía del derecho reconocido exceda lo debido de acuerdo a la ley, pacto o convención colectiva aplicables. Y, por último, limita el derecho de postulación de la revisión al Gobierno Nacional, al Contralor General de la República y al Procurador General de la Nación.

Según la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la norma acusada encuentra fundamento en el artículo 34 superior, toda vez que éste autoriza que se declare extinguido el dominio, mediante sentencia judicial, de los bienes adquiridos en virtud de enriquecimiento ilícito o en perjuicio del tesoro público. En verdad, la norma impugnada dispone que si bien las conductas que dieron o dan lugar a la providencia judicial, a la transacción o a la conciliación objeto de revisión no son conductas típicas o, en otros términos, delictivas, sí son contrarias al orden jurídico en tanto que provocan el enriquecimiento ilícito en perjuicio del tesoro público, por carecer el particular de justo título. En este sentido, los jueces pueden realizar la revisión solicitada a fin de evitar que el particular se siga enriqueciendo ilícitamente, todo ello dentro de los parámetros del artículo 34 constitucional, incluido el de la intemporalidad de su aplicación.

- En síntesis, afirma la apoderada del Ministerio que no sólo las normas acusadas son razonables y necesarias sino que desarrollan principios y normas constitucionales. La revocatoria directa es una facultad reglada que no desconoce los procedimientos establecidos, y el recurso extraordinario de revisión es una figura procesal consagrada por un legislador que está facultado para regular la legitimación procesal. Así, por ejemplo, la legitimación que se concede al Contralor General de la República desarrolla el artículo 267 de la Constitución y la que se concede al Procurador General de la Nación, desarrolla el artículo 277, numerales 3 y 7, del estatuto fundamental.

Finalmente, sostiene que no es de recibo la tesis del actor según la cual la modificación debió hacerla el legislador directamente al CCA, pues lo que éste hizo fue introducir regulaciones especiales para la revocatoria directa y los recursos extraordinarios de revisión, desarrollando el artículo 89 de la Constitución, al establecer por medio de los artículos impugnados los recursos y los procedimientos necesarios para propugnar por la integridad del orden jurídico y por el interés colectivo.

2. Intervención ciudadana. El ciudadano Pedro Herrera Miranda solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas. En primer lugar, porque, en su sentir, privar a una persona de la pensión que le fue reconocida por una autoridad competente lesiona directamente su derecho a la vida. En segundo término, porque, en su concepto, las normas impugnadas desconocen que las autoridades son responsables por la omisión en el cumplimiento de sus deberes y entre éstos destaca el de proteger la vida. Además, en su criterio, el legislador ha establecido la confiscación de las pensiones reconocidas por autoridades competentes, en abierta contradicción con lo reglado en el

artículo 34 superior. Igualmente, sostiene que se está violando el artículo 48 de la Carta Política, por cuanto es deber del Estado garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Según el señor Herrera Miranda, también se está violando el artículo 53 superior, en tanto "quien obtuvo una Pensión valiéndose de Fraude, lo hizo por lo general con la anuencia del Funcionario Prevaricador al no cumplir con sus obligaciones y quien en justicia debe ser sancionado es el funcionario corrupto" . Por ello, considera que debe dársele aplicación al artículo 90 del estatuto superior, que establece la repetición contra el funcionario que dolosamente ocasiona daño al patrimonio estatal, y al artículo 209 constitucional, que regula el principio de la moralidad pública.

3. Intervención de la Universidad Santo Tomás de Aquino. Extemporáneamente, la ciudadana Elizabeth Ramírez Garzón, en atención a la invitación formulada por el magistrado sustanciador a la Universidad Santo Tomás de Aquino, interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que declare exequibles las normas acusadas. Considera la docente que el condicionamiento genérico a la revocatoria directa en el sentido de que sea necesario contar con el consentimiento expreso y claro del particular no es aplicable en casos como los contemplados en el artículo 19 demandado, como quiera que en ellos se parte de la irregularidad o ilicitud de la actuación que condujo al reconocimiento del derecho. En estos casos, insiste, no se pueden amparar situaciones jurídicas obtenidas contra la ley.

Según la docente, la impugnación del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 tampoco es de recibo, sobre todo si se parte de considerar que a través de la Ley 712 de 2001 el legislador reformó el Código Procesal del Trabajo introduciendo el recurso extraordinario de revisión en relación con las sentencias ejecutoriadas de las Salas laborales de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores, así como con las de los jueces laborales del circuito, cuando su adopción se deba a hechos punibles.

V- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. El Procurador General de la Nación rinde el concepto correspondiente solicitando a la Corte (i) declarar la exequibilidad condicionada del artículo 19 demandado a que se entienda que una vez la autoridad inicie el procedimiento para revocar directamente el acto administrativo de reconocimiento de la pensión o de una prestación económica, debe comunicarlo al afectado para que ejerza el derecho de defensa, y (ii) declarar la exequibilidad condicionada del artículo 20 impugnado a que se entienda que "las sentencias judiciales ejecutoriadas que ya han sido objeto de revisión, sólo pueden volverse a revisar de conformidad con las dos nuevas causales introducidas en esta norma únicamente" .

La intervención de la vista fiscal se resume así: - En relación con el período de validez que sigue a la producción del acto administrativo, el legislador ha previsto los recursos de la vía gubernativa, cuyos objetivos son permitir que la administración revise nuevamente sus propias actuaciones y controlar la legalidad de éstas. Si en el período de validez el legitimado no hace uso de los recursos de la vía gubernativa, es posible la revocatoria directa del acto siempre que se esté ante una de las causales contempladas en el Código Contencioso Administrativo.

Si el acto es de contenido particular y concreto, la administración sólo puede revocarlo si el titular de los derechos reconocidos consiente expresa y claramente la revocatoria. Pero, subraya la vista fiscal, el artículo 73 CCA establece que ello no es necesario cuando es evidente que el acto se produjo por medios ilegales. Como se ve, indica, es el legislador y no el constituyente el que ha establecido la regla general y su excepción.

- El artículo 19 acusado introduce una nueva causal de revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Para el Procurador General, el legislador tenía una amplia facultad para introducir tal causal, derivada de su libertad de configuración en esta materia, con el límite impuesto en el artículo 58 superior, de acuerdo con el cual las leyes posteriores "no pueden desconocer las pensiones y prestaciones económicas adquiridas conforme a las leyes" y la administración no puede "revocar directamente y sin consentimiento del afectado, las pensiones reconocidas conforme a las leyes y obtenidas por medios legales" . En el caso del artículo 19 demandado, el legislador no traspasó el

límite impuesto por el artículo 58 de la Constitución, toda vez que estableció claramente que la revocatoria directa procede cuando no se cumplieron o no se cumplen los requisitos legales o cuando el reconocimiento se obtuvo mediante documentación falsa.

Asimismo, el derecho al debido proceso no se ve vulnerado por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, por cuanto una vez la administración da inicio al proceso de revocación directa debe comunicarlo al afectado. En tal sentido el Procurador General propone su exequibilidad condicionada.

Finalmente, encuentra la vista fiscal que el artículo mencionado no es contrario al artículo 89 del estatuto superior, como quiera que este último establece el deber de diseñar procedimientos y mecanismos para la protección de derechos fundamentales y colectivos, "y no a procedimientos gubernativos específicos" .

- El Procurador General señala que el principio de cosa juzgada no debe ser entendido en forma absoluta, pues es perfectamente posible que algunas decisiones produzcan efectos jurídicos aun cuando hayan sido o sean proferidas en contravía del ordenamiento jurídico. Ello lo ha comprendido el legislador, quien ha diseñado el recurso de revisión contra sentencias ejecutoriadas y, en consecuencia, ha estipulado las causales, los términos y el juez competente. Y, lógicamente, la revisión tiene obvios límites, como que no pueda efectuarse sobre una decisión judicial sobre la cual haya "recaído una sentencia judicial en sede del recurso extraordinario de revisión" .

En relación con el artículo 20 acusado, el legislador ha hecho uso de su amplio margen de configuración estableciendo por una parte la legitimación en la causa en cabeza de varias autoridades encargadas de velar por el patrimonio estatal según mandato constitucional, y, por otra parte, estableciendo nuevas causales de revisión. Incluso, siendo consecuente con la excepcionalidad de este recurso, el legislador ha previsto que se pueda interponer en cualquier tiempo.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

2. Los problemas jurídicos. El demandante afirma que los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003 son contrarios a los artículos 29 y 89 de la Constitución. El artículo 19, porque autoriza a la administración a revocar directamente actos administrativos sin el consentimiento expreso y claro del titular del derecho o la prestación reconocidos, en abierta contradicción con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual los actos que generan situaciones jurídicas concretas sólo pueden ser revocados si es manifestado un consentimiento de tales características. Y el artículo 20, en primer lugar, porque no se modificó expresamente el Código Contencioso Administrativo en lo atinente al recurso extraordinario de revisión, sino que a través de una ley distinta se autorizó a determinadas autoridades para solicitar la revisión y, con ello, para erosionar el principio de cosa juzgada, y en segundo término, porque la solicitud la puede hacer la autoridad sin ser parte del respectivo proceso judicial.

Para el Procurador General y otros intervinientes en el proceso, afirman que las normas acusadas son exequibles. En su criterio, el artículo 19 se ajusta a la Constitución porque es competencia del legislador desarrollar la figura de la revocatoria directa. En el presente caso, el legislador en uso de su amplio poder de configuración ha dado cuenta adecuadamente de varios principios constitucionales, como el de prevalencia del interés general y el de moralidad pública, y de lo dispuesto en el artículo 58 del estatuto superior, al establecer que ante una nueva causal, relativa a la manifiesta ilegalidad del acto administrativo, procede la revocatoria directa sin el consentimiento expreso y claro del particular. Igualmente, en su concepto, el artículo 20 es una expresión especial del artículo 34 de la Constitución, conforme al cual se autoriza la extinción del dominio sobre bienes adquiridos como consecuencia del enriquecimiento ilícito y el perjuicio del tesoro público; este artículo, además, ha sido promulgado por el legislador en uso de sus amplias facultades para establecer la legitimación en la causa y consagrar nuevas causales de revisión. Y, por último, sostienen

que el artículo 89 superior, a diferencia de lo planteado por el actor, no es vulnerado, porque regula situaciones muy diferentes a la que aquí se tratan. Adicionalmente, el Procurador General solicita la exequibilidad condicionada de los artículos demandados, así:

respecto del primero de ellos, a que se entienda que el inicio del procedimiento de revocatoria debe ser comunicado al interesado; y en cuanto al segundo, a que se entienda que la revisión no puede recaer sobre decisiones judiciales sobre las cuales haya versado una sentencia que resuelva un recurso extraordinario de revisión, salvo que se trate de las causales nuevas que introdujo el artículo 20 acusado.

3. Revocación de actos de carácter particular y concreto 3.1. Breve alusión a la figura de la revocatoria directa Según la legislación vigente, la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.

Tratándose de actos generales, impersonales y abstractos, el funcionario competente puede revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se configure una de las siguientes causales:

a- Que el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley. b- Que el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él.

c- Que el acto cause agravio injustificado a una persona. Siendo claro que, con arreglo al carácter subsidiario y supletorio de la primera parte del Código Contencioso Administrativo (art. 1), estas causales operan de manera general en el ámbito del derecho administrativo (art. 69 ib.).

Como modalidad de contradicción, la revocatoria directa es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Recurso que puede interponerse en cualquier tiempo [1] , inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo. En concordancia con esto, la decisión que se adopte en relación con la revocatoria directa no es demandable ante el Contencioso Administrativo.

3.2. Posición de la Corte frente a la revocación de los actos de carácter particular y concreto En Sentencia C-672 de 2001 afirmó esta Corporación:

El Código Contencioso administrativo establece claramente un procedimiento aplicable para la revocación de los actos administrativos en el Título V del libro I (artículos 69 a 74) Así según el artículo 69 procederá la revocatoria de los actos administrativos en los siguientes casos:

"Artículo 69. 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". El Código establece en relación con los actos de carácter particular y concreto que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría la obligación de obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a dicha revocatoria [2] .

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido explícita en la afirmación de la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular en los términos señalados en la ley. Ha dicho esta Corte:

“Sabido es, que la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos, ha sido aceptada por la doctrina, teniendo en cuenta, el sujeto a quien están dirigidos. Es así, que en los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos.

No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A., el cual preceptúa que para que tal revocación proceda, se debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

Y ello se entiende, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley.

En efecto, la Corte Constitucional, ha señalado: “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). Por otra parte, esta Corporación, ha manifestado : “En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

(...) La Corte en esta materia debe reiterar: “Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

“Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

“Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida”. (Sentencia T-315 del 17 de junio de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía)” [3] .

Desde luego, como también se señala en la sentencia citada, esta Corporación ha reiterado que la administración tiene la posibilidad de revocar sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente, por autorización expresa del artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone:

“Pero 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 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

Al respecto ha dicho concretamente la Corte que si: “ (...)en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley”, pues “…la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos” [4] En la misma sentencia, reiterada en este aspecto posteriormente [5] , se precisa sin embargo que en este caso se está frente a una excepción que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo, por lo que:

"(...) esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según el cual "los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo", ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 Ibídem, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996.

M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara) "Es claro que no se trata de 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. Debe darse 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."

[6] Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración [7] , amen de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme [8] , salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular.

En una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, 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.

El acto administrativo que así lo declare deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio.

Al respecto la Corte constata que de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, ésta está sometida en todo caso al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo (Resalta la Sala) .

Dicho artículo señala al respecto que: Artículo 74. Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...) El artículo 28 al que remite, se ubica en el Capítulo VII De las actuaciones administrativas iniciadas de oficio y señala:

Artículo 28 Deber de Comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35. Estos artículos establecen a su vez que: Artículo 14 .

- Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición. Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

Artículo 34 .- Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

Artículo 35 .- Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite. Cuando el peticionario no fuere el titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título. El artículo 74 que, como se ha visto, remite al articulo 28 del mismo Código y éste a su vez a las normas relativas a la citación del interesado (art. 14 C.CA.), la oportunidad para presentar pruebas (Art. 34 C.C.A) y los presupuestos para la adopción de decisiones (Art. 35 C.C.A), consagra en consecuencia un debido proceso, que de acuerdo con las circunstancias podrá aplicarse por el funcionario competente al que se ha advertido de la ausencia de requisitos a que alude la norma atacada.

(Resalta la Sala). Si la persona que asumió el cargo sin el cumplimiento de los requisitos obró de buena fe, circunstancia que ha de presumirse [9] , la revocatoria del acto respectivo solo podrá efectuarse previa manifestación de su consentimiento y en cumplimiento del procedimiento señalado en el artículo 74 C.C.A.

En el caso de que resulte manifiesta la utilización de medios ilegales no solamente procederá la revocatoria sin necesidad del consentimiento del implicado, respetando en todo caso el procedimiento señalado en el artículo 74 C.C.A., sino que serán aplicables las sanciones a que haya lugar dentro del proceso penal o disciplinario respectivo, incluida la inhabilidad que establece el inciso segundo del artículo 5° atacado.

(Resalta la Sala). En este sentido no le asiste razón a la demandante cuando afirma que la norma viola la Constitución al infringir el artículo 29 constitucional o desconoce el principio de buena fe consagrado en el articulo 83, pues ellos contrariamente a lo que afirma la actora resultan protegidos por el ordenamiento jurídico en el que se inscribe la aplicación de la disposición aludida.

Tampoco se hace necesario el condicionamiento que propone en subsidio de su pretensión principal, al cual alude igualmente en su intervención el señor Procurador, pues como se ha visto, en cualquier circunstancia y sin necesidad de que esta Corporación lo señale, se aplica el principio según el cual toda actuación administrativa iniciada de oficio que afecte a un particular deberá estar precedido de un procedimiento que garantice su derecho de defensa (art. 28 C.C.A.).

Adicionalmente, cabe recordar que en la generalidad de los casos será solo con el consentimiento del interesado que se podrá revocar el respectivo acto administrativo de carácter particular y concreto y solo de manera excepcional frente a la actuación evidentemente fraudulenta de su parte, la administración podrá prescindir de la obtención previa de su consentimiento.

(Resalta la Sala). Esta posición de la Corte entraña una consistencia jurídica y conceptual, que al tenor de su pertinencia, resulta ampliamente aplicable al caso que nos ocupa, tal como pasa a verse.

4. El artículo 19 de la ley 797 de 2003 El artículo 19 acusado tiene como campo de acción las pensiones o prestaciones económicas reconocidas irregularmente.

En ese sentido, primeramente el artículo establece un deber de verificación oficiosa sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho correspondiente, incluidos los documentos que hayan soportado la obtención del reconocimiento y pago de la suma correspondiente a cargo del tesoro público. Ese deber oficioso de verificación recae en los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o en quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, cuando quiera que existan motivos en razón de los cuales pueda suponerse que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. Consecuencialmente el artículo ordena que en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos, o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, el funcionario competente (de los ya indicados) deberá revocar directamente el correspondiente acto administrativo, con o sin consentimiento del titular del derecho reconocido, compulsando al efecto copias a las autoridades competentes para lo de su cargo.

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.

En lo atinente a las entidades de seguridad social conviene recordar que con arreglo al artículo 48 superior, siendo el hombre el centro de atención del Estado [10] , le corresponde a éste en primer lugar fijar políticas de seguridad social

consecuentes con la protección que merecen todas las personas, sin distingo de sexo, raza, edad, condición social, etc., en orden a contribuir a su desarrollo y bienestar, con especial énfasis hacia las personas marginadas y hacia las de los sectores más vulnerables de la población para que puedan lograr su integración social.

[11] Políticas que a su turno deben hallar cabal desarrollo en la legislación y en la ejecución práctica de los planes y programas diseñados por las autoridades públicas en pro de la seguridad social.

En este sentido le compete entonces al Congreso expedir las leyes que tiendan a concretar positivamente los postulados y propósitos de un Estado Social de Derecho. En armonía con lo cual, en el terreno de la ejecución práctica, no sólo las entidades oficiales, sino "(...) aún los particulares, en su condición de patronos públicos y privados, deben desarrollar todas las actividades necesarias e indispensables de orden económico, jurídico y material, para que los derechos prestacionales a la seguridad social no se vean afectados".

[12] Así, de acuerdo con los principios que gobiernan los derechos a la seguridad social y a la salud, al amparo de la amplia libertad de que goza para regular la materia, el legislador debe fijar los parámetros y lineamientos sobre seguridad social con especial sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, respetando igualmente otros derechos y principios constitucionales [13] .

A estos efectos la Corporación ha reiterado la trascendental importancia que ostenta la seguridad social frente al derecho de vida digna de todas las personas, y por ende, su particular conexidad para con los derechos fundamentales. Registrando a la vez su carácter de servicio público obligatorio, que puede ser prestado por entidades públicas o privadas. Al respecto ha dicho la Corte:

En nuestro ordenamiento constitucional la seguridad social tiene una doble connotación. De una parte es un derecho irrenunciable de todas las personas, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, "en la medida en que con su vulneración resultan comprometidos otros derechos que participan de esa naturaleza". Y de otra, es un servicio público, de carácter obligatorio, que pueden prestar las entidades públicas o privadas, según lo establezca la ley, bajo la dirección, coordinación y control del Estado y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad [14] .

En torno a la seguridad social en pensiones también ha expresado: El derecho a la seguridad social en pensiones es un derecho subjetivo. Reclamable ante los funcionarios administrativos; y también ante los funcionarios judiciales porque la justicia es una función pública y los ciudadanos tienen acceso a ella.

El derecho se adquiere no solo con base en la actual normatividad de la ley 100 de 1993, sino también de acuerdo con los regímenes pensionales anteriores, siempre que se den algunas circunstancias que la ley exija, por permitirlo. El aspirante a pensionado tiene el derecho a que se le resuelva su situación dentro del marco normativo correspondiente, preferenciándose (sic) el derecho sustancial" [15] .

Asimismo, frente al carácter fundamental del derecho a la pensión de las personas de la tercera edad, dijo la Corte en la precitada sentencia:

El reconocimiento del derecho a la pensión es un derecho fundamental para las personas de la tercera edad, porque tiene que ver con el derecho a la subsistencia en condiciones dignas. El aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, ni el "desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del derecho de petición". No pueden existir disculpas para demorar el reconocimiento de la pensión. "Las entidades estatales que tienen la función de estudiar, analizar y conceder el derecho a la pensión de jubilación no pueden escudarse en los trámites administrativos para retardar al trabajador su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales" Son, pues, estos los parámetros bajo los cuales deben entenderse las tareas,

compromisos y responsabilidades que obran en cabeza de los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social.

Ahora bien, en cuanto a la expresión, “o quienes respondan por el pago” , la Sala observa que de acuerdo con la legislación y práctica propias del esquema de seguridad social que nos rige, existen empleadores que tienen a su cargo el pago de pensiones de sus ex empleados, razón por la cual, tales empleadores, junto con sus pagadores, tesoreros o quienes hagan sus veces, son destinatarios del artículo 19 demandado en los términos prescritos. De suerte tal que, para efectos de este artículo se pone de relieve la función pagadora de pensiones que obra tanto en cabeza de las instituciones de Seguridad Social, como en cabeza de los empleadores que tienen a su cargo el pago de las pensiones de sus ex empleados. Y por supuesto, se pone de relieve la función pagadora que en general se predica del Estado y de los particulares frente a las decisiones administrativas o judiciales que resuelven pedimentos o conflictos pensionales a favor de los trabajadores y ex trabajadores.

En este punto surge una pregunta: ¿cuál debe ser la entidad o importancia de los motivos que legalmente pueden promover la susodicha verificación oficiosa? Sin lugar a dudas, debe tratarse de unos motivos reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables. Pues como cabe suponer, unos motivos originados en los planos de la subjetividad irracional, en la intuición, en el desconocimiento de los requisitos mínimos para interpretar y aplicar el derecho; en la falta de diligencia y cuidado que la función pública exige a todo servidor público y a quienes sin serlo cumplan funciones administrativas, se destaca, unos tales motivos, carecen de toda vocación para promover la verificación oficiosa que estipula la norma demandada. De suerte que los motivos que dan lugar a la verificación oficiosa no pueden contraerse al capricho, a la animadversión o a la simple arbitrariedad del funcionario competente, dada la desviación de poder que tales móviles pueden encarnar en detrimento de la efectividad de los derechos legítimamente adquiridos y de la confianza legítima que a los respectivos funcionarios les corresponde honrar.

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”.

[16] 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.

Sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.

5. El artículo 20 de la ley 797 de 2003 El artículo 20 demandado está referido a las providencias judiciales y a las transacciones o conciliaciones judiciales o extrajudiciales que, respectivamente, en cualquier tiempo hayan decretado o decreten, o acordado, el reconocimiento de sumas periódicas o pensiones de cualquier naturaleza, a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Esos actos podrán ser revisados por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy de Protección Social), del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación, para lo cual se surtirá el procedimiento propio del recurso extraordinario de revisión, previsto en el Código Contencioso Administrativo y en el Código de Procedimiento Laboral, según corresponda, con apoyo en las causales estipuladas en estos estatutos y en las siguientes:

a- Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y, b- Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

Esta revisión podrá solicitarse en cualquier tiempo. Primeramente conviene precisar que la revisión prevista en esta norma no se contrae a una verificación simple y cerrada sobre la legalidad de sentencias, transacciones o conciliaciones, incluidos sus respectivos antecedentes y soportes documentarios, según lo podrían deducir algunos a partir de la expresión:

“podrá solicitarse”. Dado que, según voces del tercer inciso del mismo artículo, la revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión en el respectivo ordenamiento procedimental, esto es, en el Código Contencioso Administrativo o en el Código de Procedimiento Laboral. Vale decir, el pedimento de revisión debe hacerlo el correspondiente dignatario público a través de una demanda, esto es, observando las formalidades y requisitos previstos en los prenotados estatutos para el recurso extraordinario de revisión.

Como uno de los registros novedosos del artículo censurado, la Sala denota la presencia de los actos contentivos de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial, en tanto susceptibles del recurso extraordinario de revisión.

Pues, como bien se sabe, tradicionalmente este recurso ha operado sobre sentencias ejecutoriadas, que no sobre autos que terminan anormalmente el proceso, y mucho menos sobre acuerdos extrajudiciales de las partes contendientes. Por ello mismo, el dignatario solicitante de la revisión de transacciones o conciliaciones se encontrará siempre con un elenco de causales, que, salvo las dos nuevas que introdujo el artículo censurado, están referidas a sentencias.

Ahora bien, según se ha visto el inciso tercero del artículo 20 dispone que la revisión podrá solicitarse en cualquier tiempo. Es decir, que en relación con el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión no opera el término de dos años que prescribe el Código Contencioso Administrativo, ni el término de seis meses que prevé el

artículo 32 de la ley 712 de 2001 para su interposición, cuando quiera que se trate de los actos estipulados como revisables en términos del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

Entonces, la expresión “en cualquier tiempo” , ¿es constitucional? La respuesta es no. En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas . Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica? La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas.

En este orden de ideas la locución reseñada resulta lesiva del debido proceso (art. 29 C.P.), de la pronta y debida justicia (art. 229 C.P.) y del imperio del Estado Social de Derecho que a todos nos concierne observar y mantener (art. 1 C.P.), en la medida en que desborda y contradice el campo de acción que el artículo 89 superior le demarca al legislador, el cual, precisamente, le encomienda a éste la función de propugnar por la integridad del orden jurídico, que de suyo debe proteger los derechos de todas las personas frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. Consecuentemente, la Corporación declarará la inexequibilidad de la expresión examinada.

Igualmente, los vicios que afectan a la expresión “en cualquier tiempo”, contenida en el tercer inciso del artículo 20 impugnado, dada su conexidad temática y teleológica, hacen metástasis en la misma expresión “en cualquier tiempo”, vertida en el primer inciso del mismo artículo; motivo por el cual la decisión de inexequibilidad las comprenderá por igual, según se verá en la parte resolutiva de esta sentencia.

Consecuentemente, la solicitud de revisión que establece el artículo 20 acusado deberá formularla el respectivo funcionario, de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo.

De otro lado, es importante registrar la posición que asumió la Corte frente a una demanda orientada a que el recurso extraordinario de revisión se pudiera interponer en cualquier tiempo. Oportunidad en la que esta Corporación subrayó la constitucionalidad de la caducidad –2 años- prevista en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, diciendo:

Por otra parte, considera la Corte que la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión en cualquier tiempo, tal como lo pretende la demandante, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y pronta administración de justicia de las personas en favor de quien se dictó la respectiva sentencia, sino la seguridad y la certeza jurídicas en que se basa el Estado de derecho.

Recuérdese que el legislador está facultado para establecer no sólo un límite para la interposición de acciones y recursos, tal como lo ha reconocido esta Corporación en varios de sus fallos, sino las causales para su procedencia, pues la posibilidad de que en cualquier tiempo, o por cualquier causa, se ataquen sentencias firmes, atenta contra la seguridad y la certeza jurídicas.

Así las cosas, la posibilidad de establecer términos para la interposición de acciones o recursos, tal como sucede en el presente caso, siempre y cuando ellos sean razonables, es constitucional.

En relación con este tema, vale la pena citar una providencia de esta Corporación, en la que se dijo: " El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. ... . En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta." (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 1994. Magistrado ponente, doctor Hernando Herrera Vergara.) Finalmente, debe decirse que la caducidad establecida por el legislador para la interposición del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en concepto de esta Corporación, tiene una finalidad distinta a la del resto de los recursos y acciones, pues si la caducidad en general, es una especie de sanción para quien teniendo la posibilidad de acudir a la justicia fue negligente y no lo hizo, en el caso del recurso extraordinario de revisión ante lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad busca que las sentencias ejecutoriadas adquieran la inmutabilidad que haga realidad los principios de seguridad y certeza jurídica en que se basa la administración de justicia, con el único fin de lograr el mantenimiento de la paz y el orden social.

(…) Bastan estas consideraciones, para desechar el segundo cargo de la demanda, y declarar exequible el artículo 187 del decreto 01 de 1984 [17] .

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra una acción especial o sui génesis de revisión y ordena que se tramite por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código, esto es el procedimiento contencioso administrativo o laboral, o normas que los modifiquen y como quiera que se declaró inexequible la expresión en cualquier tiempo, mientras el legislador establece un nuevo plazo, se tendrá como tal el que el legislador contempla actualmente para el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, según sea el órgano competente en cada caso.

También precisa la Corte que ese plazo, comenzará a contarse a partir del día siguiente de la notificación de esta sentencia. Finalmente precisa la Corte que el nuevo plazo se aplica a todas las hipótesis del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que hayan ocurrido con anterioridad a este fallo o que ocurran con posterioridad a él.

Así entonces, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 y la inexequibilidad parcial del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE 1. 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.

2. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “en cualquier tiempo” , contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la ley 797 de 2003. En lo demás este artículo es EXEQUIBLE , respecto de los cargos formulados y bajo los supuestos reseñados en el numeral 5 de las consideraciones y fundamentos de esta sentencia.

3. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Presidente JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (E) Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-835/03 ACCION ESPECIAL DE REVISION -Constitucionalidad (Salvamento parcial de voto) POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA -Señalamiento de términos de prescripción y caducidad (Salvamento parcial de voto) ACCION ESPECIAL DE REVISION -Finalidad de la falta de señalamiento de término de prescripción o caducidad (Salvamento parcial de voto) ACCION ESPECIAL DE REVISION -Intemporalidad de la norma está acorde con la obligación del Estado de disponer de herramientas o recursos (Salvamento parcial de voto) DERECHOS PENSIONALES -Razón de ser de la revisión del cumplimiento de los fundamentos normativos y los soportes fácticos que dieron origen a la prestación (Salvamento parcial de voto) LEGISLADOR -Facultad de establecer que ciertas acciones o recursos pueden ejercerse en cualquier tiempo (Salvamento parcial de voto ACCION ESPECIAL DE REVISION -Intemporalidad no resultaba lesiva de la Constitución (Salvamento parcial devoto) Expediente D-4515 Actor: Jorge Miguel Pauker Gálvez.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA. Con el acostumbrado respeto, parcialmente me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente Sentencia, por las siguientes razones:

1. El accionante presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 [18] . A su juicio, los preceptos normativos acusados le restan fuerza a las actuaciones judiciales y administrativas consolidadas, tornando inútiles los recursos y las acciones existentes, en abierta contradicción con el principio de seguridad jurídica.

2. En relación con el artículo 20 acusado, el cual, establece una acción especial o sui géneris de revisión, la Corte estimó que la posibilidad de interponer dicha acción " en cualquier tiempo" , resultaba lesiva de los artículos 29, 89 y 229 del Texto Superior. Según su parecer, la falta de consagración de un término de prescripción o de caducidad, conducía al imperio de la inseguridad jurídica al impedir la consolidación de derechos y, por ende, permitir la mutabilidad de las situaciones formalmente afianzadas al amparo de una ley. En este orden de ideas, el fundamento central de la Sentencia, apeló al siguiente argumento:

"Entonces, la expresión 'en cualquier tiempo', ¿es constitucional?. La respuesta es no. En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: La resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas . Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica?. La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas".

Bajo estas consideraciones, la Corte concluyó que el ejercicio de la acción especial de revisión es constitucional, bajo el entendido que su interposición se somete a las reglas de la temporalidad. Así, determinó que:

"la solicitud de revisión que establece el artículo 20 acusado deberá formularla el respectivo funcionario, de acuerdo con la jurisdicción que envuelva el acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código

Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la Ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo".

3. Contrario a lo resuelto por la Corte, considero que esta Corporación debió proceder a declarar la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, sin agregar condicionamiento alguno.

Brevemente expondré las razones que fundamentan mi posición: 4. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el señalamiento de términos de prescripción y caducidad, tiene como fundamento el ejercicio razonable de la potestad de configuración normativa reconocida por el Constituyente al legislador, bajo las precisas condiciones expuestas en los artículos 89 y 150 del Texto Superior [19] .

En efecto, es el Estado el llamado a establecer a través del procedimiento democrático de adopción de las leyes [20] , los distintos límites o topes que se imponen para el ejercicio de las acciones y recursos que, como mecanismos jurídicos de heterocomposición, permiten salvaguardar la vigencia de un orden justo y, a su vez, solucionar los distintos conflictos sociales que impiden el goce efectivo de los derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (C.P. art. 2° y 89).

Bajo esta premisa, es al Congreso a quien le corresponde en ejercicio de un cierto grado de autonomía o de configuración política, definir cuáles son las condiciones para el ejercicio del derecho de acción, destinado a defender la integridad de los bienes jurídicos sometidos a su defensa y salvaguarda.

Es por ello que, aunque el principio de seguridad jurídica implica el establecimiento de límites temporales para el ejercicio del derecho de acción, bien puede el legislador en ejercicio de su potestad de configuración, determinar que una acción o recurso carezca por completo de cualquier término de caducidad o prescripción, siempre y cuando dicha decisión tenga como finalidad salvaguardar la integridad de algún bien jurídico de rango superior, tales como, la vigencia de un orden justo, la convivencia pacífica, la moralidad administrativa, el patrimonio público, etc.

5. En este orden de ideas, nótese como la redacción original de la norma, según la cual, la falta de señalamiento de un término de prescripción o caducidad, tenía como finalidad permitir que la acción especial de revisión destinada a controlar que las pensiones que se reconozcan a través de una providencia judicial, o como resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial, pudiesen ser revocadas en "cualquier tiempo", cuando no se cumplan los requisitos exigidos en la ley o se obtengan con base en documentación falsa, se ajustaba plenamente a la Constitución Política al permitir la defensa del patrimonio público y la moralidad administrativa como bienes jurídicos superiores, para cuya protección precisamente se establecen en el ordenamiento jurídico acciones y recursos judiciales.

En este contexto, la intemporalidad de la acción de revisión originalmente prevista en la norma acusada, se encontraba acorde con la obligación del Estado de disponer de las herramientas o recursos necesarios para velar por la integridad del Tesoro Público y, por ende, asegurar que el patrimonio del Estado se destine a las finalidades previstas en el ordenamiento Superior, tales como, asegurar los recursos básicos para permitir el acceso universal a las prestaciones pensionales como por ejemplo la denominada garantía de la pensión mínima.

Por ello, la falta de consolidación en el tiempo de los derechos pensionales a partir de la legitimación del Estado para revisar el cumplimiento de los fundamentos normativos y los soportes fácticos que dieron lugar al reconocimiento de dicha prestación, sin lugar a dudas, impedía que se produjesen enriquecimientos sin justa causa a partir del fraude o desfalco a las rentas de la Nación.

6. Una conclusión en este sentido resulta claramente contraria al principio expuesto en la sentencia de la cual me aparto, consistente en estimar que:

“...no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad...” . Según mi parecer, bien puede el legislador a través de un juicio de ponderación establecer que ciertas acciones o recursos pueden ejercerse en cualquier tiempo, en aras de asegurar la protección, eficacia y eficiencia de los distintos bienes jurídicos de rango Superior previstos en la Carta. Lo anterior, lejos de vulnerar el Texto Superior, permite garantizar el cumplimiento de sus finalidades y principios, como lo ordenan categóricamente los artículos 1°, 2° y 6 de la Carta Fundamental.

En apoyo de lo anterior, una simple revisión al ordenamiento jurídico colombiano permite encontrar distintas acciones o recursos sin caducidad ni prescripción. Así, por ejemplo, se encuentra (i) la acción de nulidad simple (artículo 136 C.C.A.), destinada a preservar el principio de legalidad (C.P. artículos 4°, 6° y 209); (ii) la acción de extinción de dominio, cuyo propósito es la protección de la moral social y el patrimonio público (C.P. artículo 34); (iii) la acción popular, para la defensa de los derechos e intereses colectivos (C.P. artículo 88) y, por último, (iv) el recurso de la revocatoria directa, en aras de preservar la vigencia de un orden justo y la convivencia pacífica.

Esta Corte sobre la procedencia de acciones sin término de caducidad o prescripción, ha expuesto que: “ Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.

Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible En consecuencia, será declarado exequible el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, salvo en la parte que dispone : “... Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.”, la cual será declarada inexequible”.

(Sentencia C-215 de 1999. M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano) . 7. Por lo anterior, a mi juicio, la disposición acusada debió declararse constitucional, ya que, en ningún momento, la intemporalidad de la acción especial de revisión resultaba lesiva del ordenamiento Superior sino que, por el contrario, permitía hacer realidad sus principios fundamentales, al establecer una herramienta idónea para la defensa del patrimonio publico y la moralidad administrativa como bienes jurídicos de rango superior (C.P. artículos 1°, 2°, 90 y 209).

Fecha ut supra, RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Aclaración de voto a la Sentencia C-835/03 RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION -Procedimiento con sujeción a la ley respecto de providencias judiciales, transacciones o conciliaciones judiciales o extrajudiciales que reconozcan sumas periódicas de dinero o pensiones (Aclaración de voto) Con el respeto que merecen las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto en relación con una de las decisiones tomadas en la Sentencia C-835-03 y en virtud de la cual se declaró exequible el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Las razones que me conducen a aclarar mi voto son las siguientes:

1. La revisión de las providencias judiciales y de las transacciones o conciliaciones judiciales o extrajudiciales que hayan hecho reconocimientos que impongan al tesoro público, o a fondos públicos, la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se tramita siguiendo el procedimiento y las causales fijadas en la ley para el recurso extraordinario de revisión.

No obstante, de acuerdo con tal disposición, hay lugar también a tal revisión por dos causales adicionales: Cuando el reconocimiento se haya hecho con violación del debido proceso y cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

2. Comparto la decisión tomada por la Corte en el sentido de declarar inexequibles las dos expresiones " en cualquier tiempo " que hacían parte del artículo 20, pues igual considero que la procedencia, sin límites en el tiempo, de la acción especial de revisión consagrada en ese precepto atentaba contra la seguridad y certeza jurídicas como principios fundamentales del Estado social de derecho colombiano.

3. No obstante lo expuesto, estimo que la Corte debió reparar en el alcance de la primera de las causales de revisión allí consagradas: " Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación del debido proceso ". Nótese que el espectro de procedencia de esta causal es demasiado amplio y que esa amplitud puede conducir a que de manera injustificada se promuevan acciones orientadas a desconocer derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de manera legítima, todo ello con el alto costo que se generaría en materia de seguridad jurídica.

Estimo que la Corte, ante esa situación, en cumplimiento de su papel de intérprete autorizado de la Constitución, debió limitar el alcance de la causal únicamente a aquellos supuestos en que la violación del debido proceso sea de tal entidad, que torne ilegítimo el reconocimiento a que hubo lugar por vía judicial o extrajudicial.

Es decir, debió precisarse que no es cualquier irregularidad la que puede conducir a la acción especial de revisión allí consagrada, sino sólo aquellas anomalías que planteen el grave menoscabo del derecho fundamental al debido proceso.

De esta manera se hubiesen aportado valiosos elementos de juicio para racionalizar esa causal de revisión y para hacer de ella un instrumento de justicia y no de injusticia, como es posible que ocurra.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado [1] En materia de impuestos nacionales el Estatuto Tributario prevé en su artículo 737: "El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo". Actualizándose así el carácter subsidiario y supletorio del C.C.A.

[2] "Artículo 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto . 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.

"Pero habrá lugar a la revocación de los actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

"Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión."

[3] Sentencia T-720/98 M.P. Alfredo Beltrán Sierra [4] Sentencia T-336/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [5] Sentencia T-276/00 M.P.Alfredo Beltrán Sierra.

[6] Sentencia T-336/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [7] Sentencia T-276/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra [8] Sentencia T-347/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[9] No solo la aplicación del artículo 83 constitucional resulta pertinente, sino que debe tenerse en cuenta el procedimiento que señalan los artículos 1 a 4 de la Ley 190 de 1995, cuyas previsiones muestran que la administración y

el particular han tenido la oportunidad de verificar el cumplimiento de los requisitos respectivos y ello tanto en el caso de la designación como en el de la suscripción del contrato (Sentencia C-236/97M.P. Fabio Morón Díaz) [10] Sentencia T-179 de 2000.

[11] Sentencia C-125 de 2000. [12] Sentencia C-1187 de 2000 [13] Sentencia C-671 de 2002 [14] Sentencia C-125 de 2000 [15] Sentencia T-631 de 2000 [16] Ibídem.

[17] Sentencia C-418 de 1994. [18] Los textos objeto de acusación disponen que: “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.

Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables” .

[19] Ver, por ejemplo, C-565 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [20] Sentencia C-038 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.