

Sentencia T/040/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/040/11
Expediente	—
Fecha	2001-09-11
Sala	Sala Octava de Revisión
Magistrado ponente	HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De La Buena Fe Y Respeto Del Acto Propio Principio De Respeto Del Acto Propio En Materia De Derechos Pensionales
- Revocatoria Directa De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- /Revocatoria Directa De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Preliminarmente, el acaecimiento de actos o hechos manifiestamente ilegales para acceder al derecho a la pensión, configuran sin lugar a dudas en la jurisprudencia constitucional razones suficientes y necesarias para suspender

Texto completo

T-040-11 Sentencia T-040/11 Sentencia T-040/11 PROTECCION CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD SOCIAL- Reiteración de jurisprudencia PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y RESPETO DEL ACTO PROPIO PRINCIPIO DE RESPETO DEL ACTO PROPIO EN MATERIA DE DERECHOS PENSIONALES- Aplicación SUSTRACCION DEL PAGO DE MESADAS PENSIONALES CON BASE EN LA PRESUNCION DE ILEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS- Reiteración de jurisprudencia Como se había afirmado preliminarmente, el acaecimiento de actos o hechos manifiestamente ilegales para acceder al derecho a la pensión, configuran sin lugar a dudas en la jurisprudencia constitucional razones suficientes y necesarias para suspender el pago de las mesadas correspondientes y posteriormente revocar de manera unilateral el acto que reconoció la prestación en condiciones irregulares. No obstante, como se advirtió también preliminarmente, la Administración y toda entidad que reconozca y pague mesadas pensionales, tiene la carga de adelantar los trámites tendientes a la suspensión del pago y a la revocatoria misma del acto de reconocimiento, en estricta observación del debido proceso.

SUSPENSION DEL PAGO DE MESADA PENSIONAL Y DERECHO DE DEFENSA- En este caso consistiría en desvirtuar las razones de la entidad para ordenar el cese de las consignaciones Debe cuestionarse sobre las consecuencias para la ciudadana demandante derivadas de no haber sido informada sobre la suspensión del pago y el sustento de dicha decisión. En relación con esto, se considera que la necesidad de este tipo de comunicaciones y notificaciones se justifican en el hecho de poder ejercer adecuadamente el derecho de defensa, que para el caso consistiría en desvirtuar las razones de la entidad para ordenar el cese de las consignaciones. Dicha consecuencia, perjudicial para el derecho de defensa, implica la imposibilidad cierta de revertir la decisión sobre la cual existe el deber de informar. En este orden,

como quiera que el contenido de la garantía es justamente la posibilidad de oponerse a los fundamentos de la decisión del ISS de interrumpir los pagos, la Corte encuentra que además del momento preciso en que se ordenó la suspensión de los desembolsos (marzo de 2007), ha sido factible para la demandante satisfacer el mencionado contenido esencial de su derecho de defensa. Esto es, tanto en desarrollo de la investigación administrativa, como luego de expedido el acto revocatorio, la ciudadana habría podido presentar los contra-argumentos relativos a que los documentos que aportó no corresponden a la realidad de los archivos del ISS, según el cual tiene cero (0) semanas cotizadas. Incluso, en sede de tutela omitió explicar a los jueces de instancia por qué el ISS afirmó que no existe como cotizante en sus archivos. Y, por demás también participó en el proceso de revisión llevado a cabo en esta Corte, y anexó algunos documentos y solicitudes, sin que en alguno de ellos haga uso efectivo de su derecho de defensa; a partir del cual –se insiste- debe poder oponerse a los fundamentos de la suspensión de los pagos de las mesadas. Si bien lo anterior no hace inexistente la falta del ISS, si atempera la incidencia de la misma en los derechos fundamentales de la actora, pues el asunto de fondo que pretende garantizar la protección de su derecho al debido proceso en su situación concreta, no ha sido controvertido en ninguno de los innumerables momentos en que hubiera podido hacerse. Ni siquiera –se repite- cuando ha hecho uso de apoderado judicial, frente a quien no se puede alegar que resulta una carga exagerada la presentación de los descargos relativos al asunto de su situación como cotizante en el sistema de pensiones .

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION- Existencia de actos fraudulentos para su reconocimiento /REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION- Caso en que a pesar de existir falta inexcusable en el procedimiento que culminó con la revocatoria de la pensión, dicha falta no tiene entidad para anular el acto administrativo Frente a lo explicado no resulta tampoco procedente el argumento según el cual, la misma entidad cuando reconoció la pensión presumió el cumplimiento de los requisitos que posteriormente dijo que no se cumplían, y que ello no puede significar que la ciudadana deba cargar con las consecuencias de la equivocación consistente en reconocer primero el cumplimiento de los requisitos, y luego decir que éstos no se cumplieron. Este argumento no tiene en cuenta que precisamente, lo denunciado por el ISS es la ocurrencia de una irregularidad. Ello quiere decir que producto de un acto fraudulento, primero se concluyó que sí se configuraba el derecho a la pensión, cuando lo cierto es que no concurrieron los requisitos para ello. En conclusión, la Corte encuentra que pese a existir una falta inexcusable en el procedimiento que culminó con la revocatoria de la pensión de la accionante, dicha falta no tiene entidad suficiente para anular acto alguno de la administración y mucho menos para ordenar el pago de mesadas pensionales Referencia: expediente T-2251034 Acción de tutela interpuesta por Ana Beiba Libreros de Mondragón contra el Instituto de Seguros Sociales (ISS) – Valle .

Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil once (2011). La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados María Victoria Calle, Luís Ernesto Vargas Silva y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA. Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela, en el asunto de la referencia, dictados por, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cali, el 18 de diciembre de 2008, en primera instancia (Fls. 114 a 124); y por el Tribunal Contencioso del Valle del Cauca, el 06 de febrero de 2009, en segunda instancia (Fls. 180 a 192).

I. ANTECEDENTES Hechos 1. A la señora Ana Beiba Libreros de Mondragón (de 74 años de edad) se le reconoció pensión de jubilación el 15 de diciembre de 2006, mediante resolución 022772 de 2006, por parte del Instituto de Seguros Sociales (ISS) – Valle.

2. En abril del 2007, el ISS suspendió el pago, con base en el hallazgo consistente en que la historia laboral de la señora Libreros de Mondragón reflejaba CERO (0) semanas cotizadas y no mil noventa (1090) semanas según se consignó en la

resolución que le reconoció la pensión. No obstante, la actora relata que nunca se le informó del mencionado hallazgo, sino simplemente se suspendieron las consignaciones bancarias correspondientes.

3. El ISS mediante resolución No. 15491 del 7 de septiembre de 2007 (Fls. 138 a 141) abrió investigación administrativa (publicada mediante estado, folio 145); y mediante auto No. 3683 del 11 de septiembre de 2007 declara la apertura de pruebas relacionadas con la legalidad del reconocimiento de la prestación económica de la actora, en el cual se le requirió para que compareciera a rendir declaración sobre las inconsistencias presentadas en su historia laboral (Fls. 143 y 144). Sobre lo anterior alega la actora, que tampoco tuvo conocimiento.

4. Mediante resolución 12743 del 03 de octubre de 2007 (Fls. 146 a 154), se revocó la resolución que reconoció la pensión y se ordenó a la actora que reintegrara la suma de veintiséis millones de pesos (26.000.000) correspondiente al valor de las mesadas indebidamente canceladas.

5. Por lo anterior, la señora Libreros de Mondragón interpone acción de tutela, admitida por el juez respectivo el 3 de diciembre de 2008, solicitando la reanudación de los pagos, y alegando la vulneración del debido proceso, en tanto no fue consultada sobre la revocatoria del acto que le reconoció la pensión, ni se siguió en su opinión el procedimiento establecido de revocatoria unilateral de este tipo de actos.

Pruebas relevantes que obran en los expedientes. 1. Escrito de la demanda de tutela (Fls. 85 a 106) 2. Resolución 022772 de 2006 del el 15 de diciembre de 2006, mediante la que se reconoce la pensión a la actora (Fl. 14 Cuad. Ppal) 3.

Resolución No. 15491 del 7 de septiembre de 2007 mediante la cual se abrió investigación administrativa (Fls. 138 a 141). 4. Auto No. 3683 del 11 de septiembre de 2007 que declara la apertura de pruebas (Fl. 143).

5. Resolución 12743 del 03 de octubre de 2007 que revocó la resolución que reconoció la pensión (Fls. 146 a 154). 6. Fallo de tutela de primera instancia, dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cali, el 18 de diciembre de 2008 (Fls. 114 a 124); y fallo de tutela de segunda instancia dictado por el Tribunal Contencioso del Valle del Cauca, el 06 de febrero de 2009 (Fls. 180 a 192).

7. Escrito de impugnación suscrito por el ISS (Fls. 132 a 137) Fundamentos de la Tutela La demandante alega que la decisión del ISS, vulnera su derecho al debido proceso y en consecuencia sus derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital. Esto, en tanto se suspendieron los pagos de las mesadas legítimamente reconocidas, sin que previo a ello mediara comunicación alguna y, solo ocho (8) meses después aproximadamente, la entidad demandada emite la resolución motivada que revoca la pensión; momento en el cual pudo conocer las razones por las cuales había dejado de recibir su mesada.

Lo anterior implica no sólo la vulneración de los contenidos propios del derecho de defensa y contradicción, sino también el desconocimiento de los procedimientos legalmente establecidos para revocar unilateralmente actos administrativos que reconocen derechos a particulares. Procedimientos que, en opinión de la parte actora, buscan garantizar el respeto por los derechos adquiridos, en ausencia de los cuales se transgreden de manera flagrante derechos como el de la seguridad social.

Agrega que la jurisprudencia de la Corte Constitucional [1] ha sostenido que en los casos en que la administración opta por revocar directamente una pensión, lo cual en principio no es procedente, se ha establecido su sujeción a autorización judicial. Agrega que la misma jurisprudencia consideró que “cuando pese a no ser procedente, la administración opta por revocar directamente una pensión, debe seguir pagándole la mesada al titular o a sus causahabientes, mientras adelanta el procedimiento administrativo para demostrar que el titular obró irregularmente.” [2] Respuesta del ISS El ISS explica que en efecto reconoció el derecho a la pensión a la demandante, pero “advirtió algunas irregularidades en torno a prestaciones económicas que por concepto de pensión de vejez había reconocido la Seccional Valle de esta entidad,

motivo por el cual se ordenó entre otros, revisar su historia laboral con base en sus antecedentes obrantes en esta Seccional. Efectuado el antedicho estudio, el resultado de la auditoría efectuada a los ingresos de la nómina de pensionados de la Seccional Valle arrojó como resultado que, al generar su Historia Laboral {la de la demandante} , la misma registró CERO (0) semanas de cotización (...)” .

Por lo anterior la entidad demandada alega que “existía suficiente material probatorio que claramente hacía presumir un fraude...” por lo cual se procedió a dar orden de no pago de la mesada pensional en marzo de 2007. De otro lado la entidad afirma que los documentos que sirvieron de base para el reconocimiento de la pensión no corresponden a la realidad luego son falsos, por lo cual la tutelante ha incurrido en un delito. Además de que no puede dejar de considerarse que “un delito o un acto ilícito no puede por sí sólo ser fuente legítima de derechos” .

Adicionalmente, informa la entidad demandada que mediante resolución No. 15491 del 7 de septiembre de 2007 abrió investigación administrativa, publicada mediante estado. Y, mediante auto No.

3683 del 11 de septiembre de 2007 declaró la apertura de pruebas relacionadas con la legalidad del reconocimiento de la prestación económica de la actora, en el cual se le requirió para que compareciera a rendir declaración sobre las inconsistencias presentadas en su historia laboral. Por último mediante resolución 12743 del 03 de octubre de 2007, susceptible de recursos por la vía gubernativa, revocó la pensión en cuestión.

Fallos de tutela revisados e impugnación Primera instancia El a quo concedió la solicitud de amparo y ordenó al ISS reanudar los pagos suspendidos y reconocer aquellos que no se hubiesen realizado. La justificación de la orden anterior fue la vulneración del debido proceso. En opinión del juez de primera instancia, la entidad demandada debió solicitar a la demandante autorización para revocar el acto que reconoció la prestación, tal como se exige por regla general para la revocatoria de actos administrativos particulares y concretos.

Agrega que la posibilidad excepcional de la administración de revocar actos de pensión unilateralmente, contenida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, fue encontrada conforme a la Constitución (C-835 de 2003) siempre que la irregularidad respecto de los requisitos acreditados o la documentación aportada para efectos de acceder al derecho, se refieran a conductas que estén tipificadas por la ley penal. Además, la revocatoria en mención debe suponer siempre el respeto por el debido proceso, según la sentencia C-835 de 2003 referida. En el caso concreto el ISS debió comunicar y sustentar la decisión de suspender el pago de las mesadas; y, como no lo hizo, se impidió aportar, solicitar y controvertir pruebas.

Impugnación El ISS impugna el anterior fallo y reitera que la actora no puede alegar la garantía de derecho alguno, pues accedió a la pensión mediante actos ilegales como el aporte de documentación falsa. Agrega la misma Constitución en su artículo 58 establece la protección de los derechos que han sido legalmente adquiridos con arreglo a las leyes vigentes. Además de que el artículo 42 del Decreto 2665 de 1988 contempla dentro de las competencias del ISS, la facultad de suspender las prestaciones económicas, cuando éstas hayan sido obtenidas de manera ilegal y fraudulenta (literal e).

Reitera que el acto de revocatoria está suficientemente sustentado y podía ser recurrido en vía gubernativa y ante la jurisdicción contenciosa, por lo cual no puede controvertirse por tutela.

Segunda Instancia. El juez de segunda instancia revocó la decisión del a quo tras considerar que la acción de tutela no cumplió con el requisito de inmediatez. Para el ad quem la facultad de revocar unilateralmente el acto de pensión siempre que se adviertan irregularidades en la acreditación de los requisitos que sustentan el reconocimiento, está contemplada en la ley, por lo cual la pregunta que surge es la relativa a por qué la actora no actuó cuando se la entidad no reportó los pagos. Ni siquiera, agrega, cuando se expidió el acto que revocó la pensión, se hizo uso de la vía gubernativa ni de la vía contenciosa.

De ahí que no se entienda por qué si la prestación se revocó mediante un acto de octubre de 2007, y la actora no recibía el pago de la mesada desde abril de 2007, solo se haya acudido a la acción de tutela en diciembre de 2008, es decir más de un año después de la supuesta vulneración. Este hecho, continúa, implica una contradicción respecto de la urgencia que ahora de alega.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. Competencia. 1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Planteamiento del caso y del problema jurídico. 2.- A la señora Ana Beiba Libreros de Mondragón (de 74 años de edad) se le reconoció pensión de jubilación el 15 de diciembre de 2006, mediante resolución 022772 de 2006, por parte del Instituto de Seguros Sociales (ISS) –Valle; en abril del 2007 se suspendió el pago y en octubre de 2007 (mediante resolución 12743 del 03 de octubre de 2007) se revocó directamente el acto de reconocimiento con base en el hallazgo consistente en que la historia laboral de la señora Libreros de Mondragón reflejaba CERO (0) semanas cotizadas y no mil noventa (1090) semanas según se consignó en la resolución que le reconoció la pensión. La actora relata que nunca se le informó del mencionado hallazgo, sino simplemente se suspendieron las consignaciones bancarias correspondientes.

3.- El ISS relata que mediante resolución No. 15491 del 7 de septiembre de 2007 abrió investigación administrativa, y mediante auto No. 3683 del 11 de septiembre de 2007 declaró la apertura de pruebas relacionadas con la legalidad del reconocimiento de la prestación económica de la actora, en el cual se le requirió para que compareciera a rendir declaración sobre las inconsistencias presentadas en su historia laboral; de lo cual alega la actora que tampoco tuvo conocimiento.

Además, la resolución de revocatoria ordenó a la actora que reintegrara la suma de veintiséis millones de pesos (26.000.000) correspondiente al valor de las mesadas indebidamente canceladas.

4.- En consideración de los anteriores hechos, la señora Libreros de Mondragón interpone acción de tutela, admitida por el juez respectivo el 3 de diciembre de 2008, y solicita la reanudación de los pagos. Alega la vulneración del debido proceso, en tanto no fue consultada sobre la revocatoria del acto que le reconoció la pensión, ni se siguió en su opinión el procedimiento establecido de revocatoria unilateral de este tipo de actos.

5.- Por su lado el ISS, explica que “advirtió algunas irregularidades en torno a prestaciones económicas que por concepto de pensión de vejez había reconocido la Seccional Valle de esta entidad, (...). Efectuado el antedicho estudio, el resultado de la auditoría efectuada a los ingresos de la nómina de pensionados de la Seccional Valle arrojó como resultado que, al generar su Historia Laboral {la de la demandante} , la misma registró CERO (0) semanas de cotización (...)” . Afirma entonces que “existía suficiente material probatorio que claramente hacía presumir un fraude...” por lo cual se procedió a dar orden de no pago de la mesada pensional en marzo de 2007. Por último asevera que los documentos que sirvieron de base para el reconocimiento de la pensión no corresponden a la realidad luego son falsos, por lo cual la tutelante ha incurrido en un delito.

6.- El juez de tutela de primera instancia concedió la solicitud de amparo y ordenó al ISS reanudar los pagos suspendidos y reconocer aquellos que no se hubiesen realizado. La justificación de la orden anterior fue la vulneración del debido proceso, pues en su parecer la entidad demandada debió solicitar a la demandante autorización para revocar el acto que reconoció la prestación, así como comunicar a la ciudadana la suspensión de los pagos; tal como se desprende de lo establecido en la sentencia C-835 de 2003, según la cual estas revocatorias deben suponer siempre el respeto por el debido proceso, además de que son procedentes cuando la irregularidad respecto de los requisitos acreditados o la documentación aportada para acceder al derecho, se refieran a conductas que estén tipificadas por la ley penal.

7.- El juez de segunda instancia revocó la decisión del a quo tras considerar que la acción de tutela no cumplió con el requisito de inmediatez. Para el ad quem no se entiende por qué si la prestación se revocó mediante un acto de octubre de 2007, y la actora no recibía el pago de la mesada desde abril de 2007, sólo se haya acudido a la acción de tutela en diciembre de 2008, es decir más de un año después de la supuesta vulneración. Agrega que el ISS hizo uso de la facultad legal de revocar directamente el acto de reconocimiento de la pensión al encontrar demostrado el aporte de documentación falsa y por ende inconsistencias en los requisitos para acceder al derecho.

Problema Jurídico 8.- De conformidad con esto, corresponde a la Sala determinar de manera general, si se han vulnerado derechos fundamentales de la demandante a raíz de la revocatoria directa del acto que le reconoció la pensión. No obstante la descripción anterior del asunto a resolver en el presente caso es, de manera genérica, lo que se propone a la Corte, resulta necesario puntualizarlo de acuerdo a la perspectiva dada por los hechos que lo configuran. De este modo, la Sala debe previamente determinar dicha perspectiva de análisis.

Aclaraciones preliminares sobre el objeto de análisis que plantea el caso objeto de revisión, para la determinación del problema jurídico. 9.- Como se ha relatado, a la señora Ana Beiba Libreros de Mondragón se le reconoció por parte del ISS el derecho a la pensión, junto con la orden de pago de un retroactivo; y, luego de ello a raíz del hallazgo de irregularidades e inconsistencias en el cumplimiento de los requisitos que pretendió acreditar para acceder al derecho pensional, y el ISS revocó el acto de reconocimiento mencionado. Sin embargo, antes de la emisión del acto revocatorio, e incluso antes de los actos correspondientes a la iniciación de la investigación administrativa correspondiente, el ISS ordenó suspender los pagos.

En efecto, la pensión se reconoció en diciembre de 2006, la orden de suspensión del pago se dio en marzo del 2007, el acto de apertura de la investigación administrativa es de septiembre de 2007 y el acto de revocatoria es de octubre de 2007.

10.- A partir de lo anterior, surge la pregunta de si la revocatoria del acto se dio en cumplimiento de los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales para ello, en dos sentidos. El primero de ellos relativo a si la motivación del ISS para la revocatoria, en efecto coincide con los supuestos legales y jurisprudenciales referidos a que las irregularidades halladas en el cumplimiento de los requisitos para la pensión se refieran a delitos ; y el segundo consistente en si se respetó el debido proceso en los trámites que condujeron a la revocatoria.

11.- Respecto del primer asunto, para esta Sala resulta claro que el ISS ha hecho uso de la facultad legal de revocar una pensión reconocida, al encontrar que se incumplían los requisitos para el acceso al derecho, y que los documentos aportados para lo propio no correspondían a la realidad. Esto, tiene como soporte el procedimiento administrativo llevado a cabo por el ISS, y no es controvertido por la parte demandante en desarrollo del proceso de tutela [3] . Así, el hallazgo de las irregularidades referidas no es objeto de debate en el presente caso, lo cual trae como consecuencia que la Sala verifique únicamente, si el acto de revocatoria está legal y constitucionalmente justificado.

En este orden, la Sala Octava de Revisión considera que la revocatoria del acto que reconoció la pensión a la ciudadana Libreros de Mondragón tiene fundamento suficiente en las normas y la jurisprudencia, al menos por tres razones: (i) la Constitución y la ley contemplan la posibilidad de revocar directamente actos particulares como el que reconoce la pensión, en casos excepcionales como el que es objeto de revisión; (ii) el fundamento de la administración para revocar el acto coincide con el caso excepcional que las normas describen; y (iii) se satisface la consecución del fin constitucional buscado por la posibilidad excepcional de revocar unilateralmente pensiones reconocidas irregularmente, cual es la guarda del patrimonio público.

En relación con (i), el artículo 48 de la Constitución establece que “para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas de cotización o el capital necesario...” , además de que restringe

la garantía de no suspensión del pago de la mesada pensional a las pensiones reconocidas “ conforme a derecho ” . De otro lado el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo establece la regla general según la cual los actos administrativos de carácter particular sólo pueden revocarse con el consentimiento expreso del respectivo titular, regla junto con la cual se contempla la salvedad consistente en revocar estos actos cuando fuere evidente que éste ocurrió por medios ilegales o cuando fueren opuestos a la Constitución o la ley, entre otros. También, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, dispone la posibilidad de revocar las pensiones en caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, aun sin el consentimiento del particular, además de establecer el deber de compulsar copias a las autoridades competentes.

Ahora bien, en relación con (ii), se tiene que las normas que regulan el tema determinan el carácter contrario a la ley de los hechos y actos que fundamentan el acto de reconocimiento de la pensión, como condición suficiente y necesaria para autorizar la revocatoria unilateral del acto de reconocimiento sin el consentimiento del particular. En el caso que nos ocupa eso fue lo ocurrió justamente, pues la verificación de la Gerencia Nacional de Historia Laboral y Nómina de Pensionados de la Vicepresidencia de Pensiones del ISS, encontró que en el expediente de reconocimiento de la prestación de la señora Libreros obraba historia laboral no generada por el sistema oficial del ISS (sino por documentos que ella aportó), que es el que contiene la información válida y veraz de los aportes efectuados por los afiliados. Y, luego de la expedición de la historia laboral de la ciudadana mencionada por parte de la Gerencia referida se concluyó que cuenta con cero (0) semanas cotizadas.

La anterior conclusión tiene como antecedente la investigación administrativa mencionada varias veces en la reconstrucción fáctica del caso, así como la motivación del acto de revocatoria que contiene además las órdenes respectivas de compulsar copias a la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, entre otras. También es relevante considerar que el fundamento de la revocatoria no fue objeto de oposición por parte de los tutelantes, en tanto su alegación se concentró en demostrar las fallas procedimentales en cuanto a la garantía del derecho de defensa, en el adelantamiento de los trámites que dieron lugar a la revocatoria.

Cabe señalar igualmente, que cuando la fundamentación de la revocatoria del acto de pensión, no ha sido la ilegalidad de los hechos que han precedido al reconocimiento, la Corte ha considerado que no resulta viable la revocatoria unilateral del acto de pensión.

Contrario sensu , en los términos del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y de la sentencia C-835 de 2003, sólo procede la revocatoria unilateral de estos actos cuando “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.” [4] Algunos ejemplos permiten ilustrar la aplicación, por parte de esta Corte, de la regla jurisprudencial que se acaba de esbozar. En sentencia T-949 de 2010 uno de los casos acumulados se refería a la revocatoria unilateral de una pensión sustentada en que se había reconocido la prestación sin que el beneficiario cumpliera realmente con las semanas necesarias para acceder al derecho. En dicho caso se concluyó que “ el ISS se limitó a mencionar que ‘la prestación se efectuó de manera ilegal’, sin especificar si se cometió un delito, ni expresar los elementos de comprobación que sustentaría ese aserto”.

Así, no se cumplió con el requisito de que la ilegalidad fuese manifiesta (C-835 de 2003), de lo cual se deriva que los elementos de juicio que sustentan la irregularidad deben estar debidamente detallados, y no puede estar simplemente narrado el hecho de la irregularidad. Por no cumplir con esto, en la comentada T-949 de 2010 se ordenó restituir los pagos hasta que no se demostrara la irregularidad.

Otros precedentes de esta Corte se refieren a revocatorias unilaterales que se han hecho cuando existen discrepancias interpretativas sobre el alcance de las normas. En estos casos se ha concluido que no procede la revocatoria unilateral,

porque no se trata de la configuración de una ilegalidad. Por ejemplo, en sentencia T-460 de 2007 se estableció la improcedencia de la revocatoria porque el debate entre el beneficiario y la entidad que revocó, versaba sobre si una norma en la que no se contemplaba expresamente a cierta persona como beneficiario de la pensión de sobrevivientes, admitiría por interpretación incluirla. En sentencia T-1003 de 2008 se sostuvo la improcedencia de la modificación unilateral del monto de la mesada (la consecuente revocatoria del acto original de reconocimiento), porque el debate entre el beneficiario y la entidad se refería a si era procedente bajar el monto ante el fenómeno de las pensiones compartidas. En estos casos es claro que la discusión no se dirige a determinar la ilegalidad de los actos anteriores al reconocimiento de la prestación, que es la única hipótesis en que procede la revocatoria directa tal como se explicado, sino a problemas hermenéuticos, frente a los que la jurisprudencia ha sostenido que no procede la revocatoria.

Lo mismo puede afirmarse de los casos en que las discusiones entre los beneficiarios de la pensión y las entidades que la reconocen y pagan se refieren a inconsistencias surgidas en los archivos desactualizados, en donde la información que posee el usuario no es acorde con la que posee la entidad. En estos eventos no procede la revocatoria, sino la resolución de fondo de la inconsistencia con la participación del beneficiario. Al respecto la C-835 de 2003:

“ 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.” De ahí que en el caso concreto no sea objeto de discusión el hallazgo de la irregularidad y su identificación con una conducta penal, pues como se ha dicho, el ISS verificó que los documentos aportados que contenían la historia laboral, no coincidían con la historia laboral arrojada por el sistema de la entidad. Y, la falta de coincidencia no correspondía a inconsistencias en el tiempo de cotización o la edad, sino a la inexistencia total de cotizaciones. Por supuesto, acceder en estas condiciones a un derecho, indica la presencia de una irregularidad que describe objetivamente una conducta penal. Esto, al margen de la responsabilidad delictiva subjetiva, que sólo puede ser declarada por un juez penal, pero que al tenor de la C-835 de 2003, no resulta un factor exigible para revocar unilateralmente los actos de pensión [5] .

12.- Por último, en relación con (iii), baste señalar lo expresado por la Sala Plena en la citada C-835 de 2003 en el sentido de que la verificación de los requisitos en pensiones otorgadas y por otorgar, así como la posibilidad eventual de revocar las concedidas irregularmente refleja un deber que “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.” Como corolario vale la pena aseverar que no existen razones amparadas en nuestro orden jurídico que permitan que se garantice el pago de un derecho prestacional que por orden constitucional se concede bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, cuando no concurren los mencionados requisitos. Esto no debe confundirse con la situación en la que se discute, justamente, el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos.

12.- De conformidad con lo expuesto hasta el momento, el asunto que aparece como discutible en el presente caso es el relativo a si los trámites que culminaron con el acto de revocatoria de la pensión, respetaron el debido proceso, en los términos en que la sentencia C-835 de 2003 lo dispuso [6] . Sobre este punto, como se concluye claramente del recuento de los hechos del caso, encuentra la Sala que el primer requerimiento a la ciudadana LIBREROS se hizo en el auto de pruebas el 11 de septiembre de 2001, luego de abrirse la investigación administrativa de su caso el 7 de septiembre de 2007; y la suspensión del pago ocurrió en marzo de 2007. Esto quiere decir que sobre la suspensión no hubo comunicación alguna de la entidad a la tutelante, lo cual indica de entrada que existió una falla en el procedimiento previo a la revocatoria, al menos entre el momento de la suspensión del pago de la mesada y el momento en que se requirió a la ciudadana beneficiaria para que se pronunciara sobre las irregularidades halladas en su historia laboral.

Ahora bien, en tanto no se alegan fallas en las notificaciones o comunicaciones de los actos de apertura de la investigación, de apertura y cierre del término probatorio y de revocatoria del acto que reconoció la pensión; y como quiera que la consecuencia de dichos actos son un hecho notorio para la actora, en la medida en que no recibió más pagos de la mesada pensional, la Sala no puede presumir que una vez expedidos los actos en mención se vulneró el derecho de defensa de la ciudadana demandante. Por ello el análisis se restringirá al hecho de haber suspendido los pagos sin comunicar a la actora las razones de tal decisión.

13.- En este orden, el objeto de discusión de la presente acción de amparo se traslada a la determinación de cuál debe ser la consecuencia jurídica de la falla procedimental en la que incurrió el ISS al no informar a la actora sobre la suspensión de los pagos y las razones que la justificaron, en relación tanto con los derechos fundamentales de la señora LIBREROS DE MONDRAGON, como con las alternativas de superación de la mencionada falla.

Para resolver el problema descrito, se hará mención a la jurisprudencia sobre la protección constitucional de la seguridad social y el alcance de la imposibilidad de modificar unilateralmente los actos que crean situaciones particulares, así como a la jurisprudencia sobre la justificación y alcance de la medida de suspensión del pago de las mesadas pensionales. Y, a partir de los criterios extraídos de las líneas jurisprudenciales mencionadas se solucionará el interrogante que se acaba de plantear.

La protección constitucional a la seguridad social. Reiteración jurisprudencial 14.- De acuerdo al diseño plasmado en la Constitución Nacional la seguridad social ha recibido una doble configuración pues se encuentra establecida como servicio público y, en segundo término, como derecho irrenunciable.

En cuanto a su ordenación como servicio público, se advierte como referente obligatorio lo dispuesto en el artículo 49 del texto superior, disposición que establece lo siguiente: “ la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado ”. La anterior disposición crea para la organización estatal colombiana la obligación de diseñar un sistema integral basado en los principios de universalidad,

solidaridad y eficiencia encaminado a garantizar a los habitantes del territorio nacional el más alto nivel de protección de dicha garantía.

Según ha sido indicado ampliamente por esta Corporación, en cumplimiento de dicha exigencia el Legislador creó, a partir de la Ley 100 de 1993, un Sistema de Seguridad Social que, de acuerdo al preámbulo del referido texto legislativo, recoge un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que se encuentra orientado a procurar “ bienestar individual ” e “ integración de la comunidad ” por medio de “ la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional ”.

En este punto vale indicar que, de acuerdo a la categorización difundida en la doctrina y la jurisprudencia, la seguridad social se ajusta al concepto genérico de los servicios públicos toda vez que (i) es una actividad que pretende la satisfacción de necesidades de carácter general de manera continua y obligatoria; (ii) en segundo término, las actuaciones desarrolladas para la consecución de dicho propósito se encuentran sometidas a normas de derecho público; (iii) para terminar, cabe resaltar que la aludida actividad corre a cargo del Estado, el cual puede prestar el servicio directamente o por medio de concesionarios, administradores delegados o personas privadas.

A propósito de la relevancia que ostenta la seguridad social en nuestro ordenamiento constitucional, en sentencia T-418 de 2007 esta Corporación señaló que “ la seguridad social adquiere señalada importancia en la medida en que, como lo ha demostrado la historia reciente del constitucionalismo, su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional. En tal sentido, la seguridad social es consecuencia necesaria de la consagración del Estado colombiano como Estado Social de Derecho, en la medida en que la adopción de tal modelo supone para la organización estatal el deber de promover el florecimiento de condiciones en las cuales se materialice el principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales. Tal deber, como ya había sido anunciado, resulta especialmente relevante en aquellos eventos en los cuales la salud o la capacidad económica de sus beneficiarios ha sufrido mella en la medida en que estas contingencias constituyen barreras reales que se oponen a la realización plena de la sociedad y del individuo ”.

Ahora bien, a la anterior caracterización es necesario agregar que el artículo 49 del texto constitucional indica que la seguridad social, además de ser un servicio público de carácter obligatorio, es un “ derecho irrenunciable ” [7] .

Sobre este punto específico, siguiendo el derrotero esbozado por esta Corporación en sentencia T-658 de 2008, para efectos de especificar el contenido normativo del derecho fundamental a la seguridad social, es necesario hacer referencia a la observación general número 19 proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en la cual el órgano encargado de realizar la vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se pronunció sobre el alcance de esta garantía de acuerdo a su estructuración dentro del instrumento internacional. De manera puntual, el Comité destacó la enorme importancia que adquiere dicha garantía en el contexto de plena satisfacción de los derechos humanos [8] , en la medida en que el derecho a la seguridad social adquiere el estatuto de condición ineludible de tal posibilidad de goce dentro de los esfuerzos que han de llevar a cabo los Estados para superar las condiciones materiales de pobreza y miseria que se oponen al disfrute de las libertades individuales. A renglón seguido, el Comité llama la atención sobre el carácter “ redistributivo ” que caracteriza a este derecho; virtud de la cual se siguen las significativas consecuencias de disminución de la pobreza y promoción de la inclusión social que este derecho trae consigo.

En tal sentido, el propósito último al cual se encuentra comprometido el sistema de seguridad social, no puede consistir de manera exclusiva en la atención de las eventuales contingencias que afecten la salud y la capacidad económica de los Ciudadanos, tal como ha sido registrado en el preámbulo de la Ley 100 de 1993. Dicho objetivo se encuentra enmarcado dentro de un propósito mucho más amplio dirigido al Estado Colombiano y a las diferentes instituciones que participan

en el engranaje del sistema general de seguridad social. Así las cosas, dicho sistema, tal como fue indicado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia SU-225 de 1998, no sólo encuentra sustento en los artículos 48 y 53 del texto constitucional, sino adicionalmente en el artículo 13 de la Carta, en la medida en que su implementación sigue el ineludible compromiso asumido por la organización estatal consistente en la erradicación de todas las formas de marginación social y discriminación que se opongan a la realización plena de la dignidad humana [9] .

Según fue indicado en sentencia T-658 de 2008, anteriormente citada, de acuerdo a la observación general emitida por el Comité, debido al papel insustituible que le corresponde a la seguridad social dentro del panorama de goce pleno de los derechos humanos, ha de concluirse que el derecho a la seguridad social es un verdadero derecho fundamental, pues no sólo garantiza la posibilidad verdadera de disfrute del resto de garantías iusfundamentales , sino que visto de manera independiente, es un derecho que se encuentra orientado a la realización del principio de la dignidad humana y su eventual desconocimiento supone una fractura profunda del ordenamiento constitucional en el cual no impera ya un modelo vetusto de igualdad formal, pues éste ha sido reemplazado por un patrón de igualdad sustancial que se ciñe a la cláusula del Estado Social de Derecho.

Por tal razón, si bien el desarrollo normativo relativo a las prestaciones, entidades encargadas de su provisión, entre otros elementos, ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social, se observa que el derecho fundamental a la seguridad social encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales previos.

15.- Ahora bien, sin que en esta oportunidad sea necesario realizar un detenido análisis del contenido adscrito al derecho fundamental a la seguridad social [10] , vale decir que esta garantía se encuentra sometida a los principios generales de procedibilidad consignados en el artículo 86 para el resto de garantías iusfundamentales consagradas en nuestro ordenamiento. Así las cosas, en virtud del postulado de subsidiariedad, se observa que prima facie la acción de tutela no es el mecanismo principal que ha de ser intentado por los ciudadanos cuando quiera que ocurra una infracción que altere dicha posibilidad de goce. En tal sentido, las personas se encuentran llamadas a hacer uso del amplio abanico de instrumentos judiciales y administrativos que han sido establecidos en la Ley 100 de 1993 y en la legislación complementaria para efectos de corregir aquellas infracciones en que incurran las autoridades encargadas de la prestación del servicio. Sobre este punto específico es necesario llamar la atención sobre la idoneidad genérica que tienen los aludidos instrumentos, toda vez que, tanto los mecanismos administrativos establecidos como los cauces judiciales, son dispositivos adecuados para la protección del derecho fundamental a la seguridad social dado el carácter específico que en estas materias tienen estas autoridades.

Sin embargo, como se sigue de la estructura misma del principio de subsidiariedad, la Corporación ha reparado en eventos específicos en los cuales los mecanismos ordinarios de amparo de este derecho fundamental no poseen la eficacia requerida para conjurar un perjuicio irremediable. En consecuencia, en estos casos particulares esta Corporación ha señalado que la simple constatación de la existencia de los aludidos cauces alternativos de protección no anulan de manera inmediata la solicitud de tutela del derecho irrenunciable a la seguridad social, pues una conclusión en tal sentido implicaría desconocer el carácter iusfundamental que ostenta la garantía objeto de análisis. Al contrario, corresponde al juez de amparo examinar in concreto si la controversia puntual ha de resolverse por este mecanismo especial. Sobre el particular, en la citada sentencia T-658 de 2008 la Corte compiló las condiciones que, de ser acreditadas, hacen forzosa la participación del juez constitucional en la labor de protección de este derecho: “ (i) en primer lugar, es necesario que la controversia planteada suponga un problema de relevancia constitucional; conclusión a la cual arriba el juez de tutela no

sólo a partir del conjunto de condiciones objetivas en las cuales se encuentre el accionante, sino al adelantar un examen de la cuestión a partir de un prisma constitucional, el cual le permite inferir la necesidad de realizar un pronunciamiento para efectos de garantizar la aplicación de los principios superiores en el caso concreto [11] . (ii) En segundo término, es preciso que el problema constitucional planteado aparezca probado de manera tal que la verificación de la vulneración del derecho fundamental no requiera un esfuerzo probatorio que desborde las facultades y competencias del juez de amparo [12] . (iii) Para terminar, es necesario demostrar que el mecanismo judicial ordinario dispuesto por el ordenamiento resulta insuficiente para proteger, en el caso concreto, la garantía a la seguridad social como instrumento de materialización de la dignidad humana ”.

Concluido el análisis relativo a la protección constitucional ofrecida a la seguridad social en sus dos facetas como servicio público obligatorio y derecho fundamental, procede la Sala a analizar el asunto relacionado con el principio de buena fe y el respeto del acto propio.

Los principios de la buena fe y el respeto del acto propio 16.- Dentro de los diferentes principios que presiden las relaciones entre los particulares se encuentra el postulado de la buena fe; postulado consagrado en el artículo 83 constitucional que adquiere notable importancia en atención al considerable giro que introdujo en este ámbito. Al respecto, en sentencia C-880 de 2005 la Sala Plena de esta Corporación indicó que el establecimiento de dicho principio en el texto superior parte de un específico presupuesto de corrección ética, en virtud del cual se observa que, de ordinario, los Ciudadanos suelen agenciar sus intereses sin lesionar derechos ajenos o causar daño a los bienes jurídicos destacados en el texto constitucional.

En consecuencia, el ordenamiento parte del reconocimiento de esta realidad objetiva que, precisamente, permite la existencia y la conservación de las sociedades. En tal sentido, se advierte que la regla general de comportamiento de la vida social de los Ciudadanos consiste en el actuar correcto y sincero; tal guía de conducta suele ser el patrón adoptado al participar en las diferentes actividades negociales, en las actuaciones que adelantan ante la Administración y, en términos generales, en todas aquellas actividades que requieren la interrelación social para la consecución de sus fines privados.

Como fue puesto de presente por esta Corporación en sentencia T-578A de 1995, la asunción de este principio general es un verdadero requisito indispensable para el normal desenvolvimiento de sociedades complejas, como la nuestra, en las cuales el volumen del tráfico jurídico y negocial adquiere dimensiones tan considerables.

Ahora bien, la estructura del principio en mención, tal como fue indicado en sentencia C-496 de 1997, se da a partir de la configuración constitucional de dos elementos sobre los cuales se apoya su configuración jurídica: (i) en primer lugar, existe un elemento activo que hace énfasis en el deber de lealtad y corrección que deben adoptar tanto los particulares como las autoridades públicas. (ii) En segundo término, se repara en un elemento pasivo en virtud del cual resulta legítimo el derecho –y, en consecuencia, la reclamación- a esperar que el comportamiento ajeno se ciña a este patrón de conducta. De manera puntual, en la providencia en comento esta Corporación señaló: “ En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe ”.

En cuanto a la aludida presunción, según fue expuesto en sentencia C-880 de 2005, el artículo 83 no sólo se limita a formular dicho canon de corrección como patrón que han de observar los Ciudadanos y las autoridades; sino que, adicionalmente, establece una presunción por virtud de la cual se ha de tener que la actuación de los particulares frente a las autoridades públicas se ajusta al patrón sugerido por la buena fe. Así las cosas, cuando quiera que el Ciudadano desarrolle cualquier tipo de gestión ante las autoridades, tanto los funcionarios como la organización deben partir del

supuesto según el cual el particular acude a ellos de manera leal, movido por una convicción de corrección ética y jurídica y que, en tal sentido, busca un adecuado encastillamiento de sus intereses.

Según fue señalado por esta Corporación en sentencia C-544 de 1994, al consultar las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente se observa que la consagración de esta presunción parte del reconocimiento fáctico de una situación de desigualdad del Ciudadano frente a la organización estatal. En tal sentido, al fijar este punto de partida, el texto constitucional pretende remediar la “ situación de inferioridad en que ellos [los particulares] se encuentran frente a las autoridades públicas ”. Así las cosas, en el contexto de estas actuaciones las autoridades públicas han de considerar al Ciudadano como el primer destinatario de los servicios confiados al Estado y, en consecuencia, como referencia insustituible de la legitimidad de la organización social. Por consiguiente, las autoridades públicas deben presumir que durante las gestiones de sus intereses ante entidades públicas los particulares actúan de buena fe.

[13] 17.- Ahora bien, en sentencia T-295 de 1999, la Corte señaló que, como corolario de la máxima de la buena fe, en nuestro ordenamiento jurídico se erige la institución del respeto al acto propio, [p] principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto ”. Desde el surgimiento remoto de este principio, conocido en el derecho romano bajo el brocardo latino “ Venire contra pactum proprium nellí conceditur ”, esta máxima encuentra fundamento en la confianza surgida en los sujetos de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. En tal sentido, indicó la Corte, “ Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria ”.

Vale decir que el tipo de conducta proscrita por este principio no es considerada, de manera aislada, contraria al ordenamiento jurídico. En sentido contrario, es menester indicar que desde una perspectiva puramente formal el comportamiento posterior es ajustado a derecho; no obstante –y en este punto se encuentra recogido el especial matiz que trae la máxima de respeto al acto propio- dado que existe una actuación precedente que sigue una determinada orientación y ésta, a su vez, ha creado una confianza legítima en su destinatario; no es admisible que el sujeto se aparte de las decisiones anteriores haciendo nugatorias las expectativas legítimas que con aquellas ha generado.

En sentencia T-083 de 2003 la Corte Constitucional señaló que el principio de respeto al acto propio se hace exigible en aquellos contextos específicos en los cuales un determinado sujeto de derecho ha emitido un acto particular en virtud del cual se ha generado una situación jurídica concreta y definida a favor de otro. En tal sentido, el postulado objeto de estudio trae como consecuencia que el ente que ha proferido el acto no puede modificarlo de manera unilateral, pues una actuación en tal sentido vulneraría la confianza legítima creada en el beneficiario, la cual proviene no sólo de la apariencia de legalidad de la decisión, sino de la convicción consistente en que el sujeto creador del acto ha actuado siguiendo el principio de la buena fe.

18.- Luego de adelantar un análisis de las providencias emitidas en la materia, en sentencia T-599 de 2007 la Corte compiló los requisitos que hacen exigible el principio de respeto al acto propio: (i) en primer lugar, es necesario que haya sido proferido un acto en virtud del cual fuese creada una situación concreta que genere, de manera cierta, un sentimiento de confianza en un sujeto. Tal expectativa ha de consistir en que la persona pueda considerar de manera razonable que es el titular de una posición jurídica definida. (ii) En segundo término, es preciso que la decisión que ha favorecido el surgimiento de la situación que acaba de ser descrita y, en consecuencia, de la confianza legítima, haya sido objeto de modificación de manera súbita y unilateral. -Una vez más, es preciso reiterar que no necesariamente la conducta posterior se encuentra prohibida por el ordenamiento pues el fundamento de la restricción no se encuentra en una disposición normativa sino en la expectativa que la decisión precedente ha generado en el destinatario-. (iii) Para terminar, es necesario que exista identidad entre los sujetos entre los cuales prosperó la situación concreta y que se modifique el objeto de la aludida situación, el cual es, precisamente, el contenido que ha sido objeto de alteración.

Es éste el fundamento por el cual en el caso particular del derecho administrativo, salvo casos puntuales establecidos por la Ley [14], la Administración encuentra vedada la posibilidad de revocar de manera unilateral los actos administrativos de contenido particular que haya expedido, a menos que cuente con la autorización expresa del destinatario de la resolución. En tal sentido, cuando quiera que aquella considere que la decisión consignada en una de estas decisiones no se ajusta al ordenamiento jurídico, debe acudir ante los estrados judiciales con el correspondiente deber de promover la acción de lesividad para que el correspondiente acto administrativo sea objeto de anulación sin vulnerar los principios constitucionales a los cuales se ha hecho extensa alusión en esta ocasión.

19.- La Corte ha señalado que la oponibilidad del principio de respeto por el acto propio no sólo es aplicable a la Administración en virtud de la presunción de buena fe que cubija a los particulares cuando agencian ante aquella sus intereses (artículo 83 C. N.). Adicionalmente, ha indicado que este postulado resulta aplicable en el marco de las relaciones privadas, particularmente aquellas que guardan relación con la prestación de trabajo subordinado y el sistema de seguridad social, como corolario de los principios de igualdad sustancial y de buena fe de acuerdo a su especial configuración en el caso de vínculos ordinarios en los cuales no participa la organización estatal.

Aplicación del principio de respeto al acto propio en materia de derechos pensionales. 20.- Las consideraciones desarrolladas en precedencia a propósito de los postulados de la buena fe y respeto al acto propio adquieren señalada importancia cuando se trata de decisiones que modifican la titularidad de un derecho pensional. En este punto específico es necesario tener en cuenta que en estos eventos no sólo se trata del reconocimiento de un derecho subjetivo ordinario, pues como ha sido ampliamente indicado por la jurisprudencia de esta Corporación, el reconocimiento de un derecho pensional no sólo implica la ampliación del patrimonio de un sujeto toda vez que esta prestación se encuentra indefectiblemente orientada a la satisfacción de derechos fundamentales de la más notable importancia como el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna.

Con prescindencia del fundamento que subyace el reconocimiento de la pensión –bien sea por vejez, invalidez o sobrevivencia- en cualquiera de estos casos el sujeto obtiene la mesada para efectos de aliviar alguna de las contingencias que pretenden ser cubiertas por el Sistema de Seguridad Social en la materia. En tal sentido, el reconocimiento pensional busca amparar la situación de la persona que carece de la capacidad laboral requerida, bien sea por la edad que cuenta, por alguna dolencia específica o por la ausencia del responsable de su mantenimiento. Así las cosas, la revocación unilateral de estos derechos tiene una potencialidad lesiva que, en la medida en que amenaza los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social, abre las puertas para que este tipo de controversias sean resueltas en sede de tutela.

La anterior consideración trae implícito el reconocimiento ordinario de los sujetos que gozan de la pensión como sujetos de especial protección, pues suelen ser personas de la tercera edad o que sufren alguna forma de discapacidad. En consecuencia, tal constatación impone al juez de tutela ofrecer una solución que salvaguarde sus garantías iusfundamentales sin que en abstracto valga la oposición de los mecanismos ante la jurisdicción laboral para desechar la pretensión de amparo.

21.- Con el objetivo de explicar con mayor detalle la operatividad de los principios de la buena fe y el respeto al acto propio, conviene volver sobre el contenido de la sentencia T-295 de 1999, providencia en la cual la Sala Séptima de Revisión se pronunció sobre una acción de tutela análoga a la que ha sido iniciada en esta oportunidad por la accionante. En esa ocasión la acción de tutela había sido promovida por una persona que contaba más de 70 años de edad y padecía serios problemas coronarios. El fundamento de la demanda de amparo consistía en que su antiguo empleador había reconocido una pensión de vejez vitalicia que, tiempo después, sería modificada de manera unilateral con fundamento en el reconocimiento de una pensión de vejez por parte del Instituto de Seguros Sociales. La decisión adoptada por el patrono encontraba sustento en que el reconocimiento de la pensión por parte de dicha entidad se hacía incompatible con

la mesada que venía sufragando. En consecuencia, decidió reducir dicho monto a la diferencia obtenida entre la pensión que venía pagando con antelación y la suma efectivamente pagada por el ISS.

Luego de adelantar un examen prolijo sobre los principios que han sido objeto de consideración en esta providencia, la Sala concluyó que la decisión del empleador consistente en disminuir de manera unilateral el monto de la pensión infringía los derechos fundamentales del accionante por cuanto resultaba contraria al “ principio de buena fe (artículo 83 C.P.) en armonía con el artículo 53 (protección a la dignidad y los derechos) con el artículo 56 (protección a los derechos adquiridos), normas constitucionales que sustentan, en materia laboral, el respeto al acto propio ”.

En tal sentido, al margen de la legitimidad del fundamento invocado para la disminución de la mesada pensional; la Sala indicó que, dada la sujeción a las máximas analizadas, la entidad demandada no podía adoptar este tipo de decisiones de manera unilateral y súbita pues del derecho pensional afectado dependía la posibilidad de goce del derecho fundamental al mínimo vital del Ciudadano. Al respecto, vale resaltar que la Corte Constitucional en forma alguna se pronunció de manera definitiva sobre la titularidad del derecho de acuerdo a los cánones que venían siendo cancelados. En sentido contrario, la Sala se pronunció sobre el procedimiento abrupto e intempestivo mediante el cual la entidad demandada resolvió disminuir el monto de la pensión.

22.- Así las cosas, el amparo que por esta vía se obtiene del juez de tutela no puede ser interpretado como una anulación irrestricta de la posibilidad que tienen los sujetos o la administración consistente en volver sobre la legalidad de sus propias decisiones. La aplicación de los postulados que han sido examinados en esta providencia conduce, entonces, a que este tipo de decisiones no sean tomadas de manera unilateral e intempestiva pues dicha actuación no sólo vulnera el derecho de defensa que asiste al beneficiario de estos derechos sino que, dado su carácter inesperado, amenaza de manera cierta los derechos fundamentales del pensionado.

De ahí resulta, por ejemplo, que cuando quiera que el deudor de este tipo de acreencias desee disminuir el monto cancelado en atención a la consideración según la cual el pago excede el quantum efectivamente adeudado, a menos que cuente con la aquiescencia del beneficiario; de manera forzosa se encuentra compelido a agotar un procedimiento jurisdiccional –análogo al ideado dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el caso de la revocación de actos administrativos particulares- para que sea un tercero imparcial quien decida la legitimidad de tal actuación.

Una consideración en sentido contrario abriría las puertas a la arbitrariedad y el desafuero pues si únicamente del pagador de estos derechos pensionales depende la continuidad de estas mesadas, sus beneficiarios –quienes en su mayoría son sujetos de especial protección- quedarían sometidos a la discrecionalidad de aquel y, en consecuencia, su derecho “ irrenunciable ” –esto es, fundamental- a la seguridad social sería infringido sin que el perjudicado pudiera deprecar ningún tipo de amparo ante la jurisdicción constitucional.

Sustracción del pago de mesadas pensionales con base en la presunta ilegalidad de actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia. 24.- Ahora bien, como complemento necesario de lo anterior se debe afirmar que en lo concerniente a la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, la Corte ha señalado que, por regla general , sólo se puede efectuar con el consentimiento expreso del titular excepto en los casos en los que se compruebe una manifiesta ilegalidad, situación extraordinaria en la que en protección del interés público se debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo [15] e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que correspondan a las actuaciones identificadas como ilegales.

Como se dijo más arriba, la facultad de revisar y revocar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones sin la autorización expresa del titular del derecho, ha sido reglada dentro del propio ordenamiento jurídico. El artículo 19 de la Ley 797 de 2003 [16] , cuya constitucionalidad condicionada se estableció en la sentencia C-835 de 2003, prevé la

facultad de que la administración realice un estudio de fondo sobre las sumas, pensiones o prestaciones económicas a cargo del tesoro público en las cuales existan serios indicios sobre su reconocimiento indebido .

Adicionalmente, se insiste en que en la mencionada sentencia se consignó la facultad para revisar los actos administrativos que conceden o reconocen pensiones, y se recalcó que dicha facultad debe estar precedida por unos motivos reales, objetivos y trascendentes . Al quedar explícita la facultad, esta Corporación precisa, conforme a la línea de jurisprudencia antes citada, que dentro de tal competencia la Administración se puede ver avocada ante tres diferentes situaciones: (i) La administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, “ aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal ” [17] ;

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

25.- En la citada C-835 de 2003, ante el cuestionamiento sobre “¿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?” , respondió la Corte que “no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, ... {o de} falencias meramente formales; o (...) 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.” Pero puntualizó con énfasis que “ 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 > .

[18] {Énfasis fuera del texto} Y adicional a lo anterior concluyó que “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 resolutoria 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.”

26.- Posteriormente, la Corte en sentencia T- 567 de 2005 [19] , consideró que “no asiste fundamento constitucional alguno a la Administración para suspender el pago de una pensión previamente reconocida salvo las facultades explícitamente previstas en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 y en la sentencia C-835 de 2003 . Por fuera de cualquiera de las hipótesis de hecho previstas en las normas mencionadas , se necesita la autorización del juez respectivo para válidamente suspender los pagos hacia el futuro .

Actuar de otro modo lleva a la Administración a incurrir en vías de hecho contrarias al artículo 29 Superior e inadmisibles en perspectiva constitucional” .

27.- En conclusión, como se había afirmado preliminarmente, el acaecimiento de actos o hechos manifiestamente ilegales para acceder al derecho a la pensión, configuran sin lugar a dudas en la jurisprudencia constitucional razones suficientes y necesarias para suspender el pago de las mesadas correspondientes y posteriormente revocar de manera unilateral el acto que reconoció la prestación en condiciones irregulares. No obstante, como se advirtió también preliminarmente, la Administración y toda entidad que reconozca y pague mesadas pensionales, tiene la carga de adelantar los trámites tendientes a la suspensión del pago y a la revocatoria misma del acto de reconocimiento, en estricta observación del debido proceso.

Con base en los anteriores criterios se analizará el caso concreto Caso concreto 28.- En el caso de la ciudadana Ana Beiba Libreros Mondragón el asunto a resolver por esta Sala de Revisión se restringió a la determinación de si los trámites que culminaron con el acto de revocatoria de su pensión, respetaron el debido proceso [20] .

De los hechos del caso se concluyó que sobre la suspensión de los pagos no hubo comunicación alguna de la entidad a la señora Libreros Mondragón, luego se presentó una falla en el procedimiento previo a la revocatoria. Falla cuyo alcance se encuentra probado en el expediente, únicamente respecto de la decisión de suspender el pago y no en relación con las notificaciones o comunicaciones de los actos de apertura de la investigación, de apertura y cierre del término probatorio y de revocatoria del acto que reconoció la pensión, como se explicó en el fundamento jurídico numero 12 de esta providencia.

De este modo, se planteó el problema jurídico en términos de cuál debe ser la consecuencia jurídica de la falla procedimental en la que incurrió el ISS al no informar a la actora sobre la suspensión de los pagos y las razones que la justificaron.

29.- En primer término debe cuestionarse sobre las consecuencias para la ciudadana demandante derivadas de no haber sido informada sobre la suspensión del pago y el sustento de dicha decisión. En relación con esto, se considera que la necesidad de este tipo de comunicaciones y notificaciones se justifican en el hecho de poder ejercer adecuadamente el derecho de defensa, que para el caso consistiría en desvirtuar las razones de la entidad para ordenar el cese de las consignaciones. Dicha consecuencia, perjudicial para el derecho de defensa, implica la imposibilidad cierta de revertir la decisión sobre la cual existe el deber de informar.

En este orden, como quiera que el contenido de la garantía es justamente la posibilidad de oponerse a los fundamentos de la decisión del ISS de interrumpir los pagos, la Corte encuentra que además del momento preciso en que se ordenó la suspensión de los desembolsos (marzo de 2007), ha sido factible para la demandante satisfacer el mencionado contenido esencial de su derecho de defensa. Esto es, tanto en desarrollo de la investigación administrativa, como luego de

expedido el acto revocatorio, la ciudadana habría podido presentar los contra-argumentos relativos a que los documentos que aportó no corresponden a la realidad de los archivos del ISS, según el cual tiene cero (0) semanas cotizadas. Incluso, en sede de tutela omitió explicar a los jueces de instancia por qué el ISS afirmó que no existe como cotizante en sus archivos. Y, por demás también participó en el proceso de revisión llevado a cabo en esta Corte, y anexó algunos documentos y solicitudes, sin que en alguno de ellos haga uso efectivo de su derecho de defensa; a partir del cual –se insiste- debe poder oponerse a los fundamentos de la suspensión de los pagos de las mesadas.

Si bien lo anterior no hace inexistente la falta del ISS, si atempera la incidencia de la misma en los derechos fundamentales de la actora, pues el asunto de fondo que pretende garantizar la protección de su derecho al debido proceso en su situación concreta, no ha sido controvertido en ninguno de los innumerables momentos en que hubiera podido hacerse. Ni siquiera –se repite- cuando ha hecho uso de apoderado judicial, frente a quien no se puede alegar que resulta una carga exagerada la presentación de los descargos relativos al asunto de su situación como cotizante en el sistema de pensiones.

Esto no quiere decir que el derecho de defensa solo tiene como objetivo proteger a quienes tengan la razón en la configuración de sus descargos; por el contrario lo que se pretende garantizar es la posibilidad de oponerse. Y en este sentido en el caso concreto de la tutelante esta posibilidad se presentó, sin que se hiciera uso de ella, incluso en la instancia de revisión extraordinaria en sede de tutela. Tampoco se pretende dar curso a la idea de que no tiene importancia si se comunica o no la suspensión del pago de la pensión, cuando a ello concurren razones suficientes ligadas al ordenamiento jurídico; al respecto lo que pretende explicar esta Sala es que la vulneración de los derechos fundamentales debe tener entidad constitucional suficiente, como para hacer caso omiso del hecho según el cual el contenido esencial del derecho vulnerado ha podido satisfacerse en varias oportunidades y finalmente nunca se hizo. Esto conduce al siguiente cuestionamiento.

30.- En segundo término debe cuestionarse cuáles son las alternativas para enmendar o reparar la falta de la cual se desprende la vulneración del derecho de defensa de la ciudadana Libreros. Estas alternativas conducen a la misma conclusión que se acaba de presentar; es decir, otorgar la posibilidad de controvertir los argumentos del ISS. Cosa que, como se acaba de aseverar, no se hizo pese a haber podido alegarse en el procedimiento administrativo (luego del auto de apertura de pruebas), la vía gubernativa, la contenciosa administrativa, dos instancias en sede de tutela y la sede de revisión ante la Corte Constitucional.

Ahora bien, otras alternativas como la propuesta por el apoderado judicial, consistente en que se reanuden los pagos en razón a que el ISS se equivocó en el procedimiento que culminó con la revocatoria objeto de análisis, en tanto no informó sobre la suspensión del pago de la mesada, resultan desproporcionadas e incongruentes, y llevan a otro cuestionamiento.

30.- En tercer término, si la revocatoria de la pensión se sustenta en fundamentos jurídicos suficientes que le han permitido concluir al ISS que la señora Libreros de Mondragón no tiene derecho a la prestación porque ni siquiera a parece como cotizante del Instituto, resulta desproporcionado ordenar que pese a ello se le sigan cancelando las mesadas. Semejante situación sería contraria a la Constitución, que como se afirmó en el acápite pertinente, exige que para el reconocimiento de la pensión se cumplan los requisitos respectivos.

De otro lado, reanudar los pagos, resulta también incongruente con el problema detectado en el procedimiento que condujo a la revocatoria. Esto, en tanto la falta de comunicación de la interrupción del pago de la pensión, generó la vulneración concreta de la garantía de ofrecer descargos a los motivos que la sustentaron; pero una vez conocidos, al menos en sede de tutela por parte del apoderado judicial, procedía presentar lo correspondientes descargos. Entonces, la reanudación del pago no tiene nada que ver con la vulneración que se ha presentado en el presente caso. Como se explicó

en el fundamento jurídico número 11 de esta sentencia, cuando la Corte ha encontrado improcedente la revocatoria de la pensión, luego la suspensión del pago de las mesadas, y en consecuencia ha ordenado reanudar los pagos, se ha tratado de casos en los que no se alegaba por parte de la entidad que revocaba la manifiesta ilegalidad de los actos que condujeron al reconocimiento de la pensión. Lo que no es el caso de la señora Libreros.

Frente a lo explicado no resulta tampoco procedente el argumento según el cual, la misma entidad cuando reconoció la pensión presumió el cumplimiento de los requisitos que posteriormente dijo que no se cumplían, y que ello no puede significar que la ciudadana deba cargar con las consecuencias de la equivocación consistente en reconocer primero el cumplimiento de los requisitos, y luego decir que éstos no se cumplieron. Este argumento no tiene en cuenta que precisamente, lo denunciado por el ISS es la ocurrencia de una irregularidad. Ello quiere decir que producto de un acto fraudulento, primero se concluyó que sí se configuraba el derecho a la pensión, cuando lo cierto es que no concurrieron los requisitos para ello.

31.- En conclusión, la Corte encuentra que pese a existir una falta inexcusable en el procedimiento que culminó con la revocatoria de la pensión de la señora LIBREROS DE MONDRAGON, dicha falta no tiene entidad suficiente para anular acto alguno de la administración y mucho menos para ordenar el pago de mesadas pensionales.

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

PRIMERO: LEVANTAR LA SUSPENSIÓN del término decretada para decidir el presente asunto. SEGUNDO.- CONFIRMAR por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo de tutela dictado en el asunto de la referencia por el Tribunal Contencioso del Valle del Cauca, el 06 de febrero de 2009, en segunda instancia.

TERCERO.- PREVENIR al Instituto de Seguros Sociales, para que en lo sucesivo, no suspenda el pago de las mesadas sin el adelantamiento previo de las investigaciones correspondientes, de las cuales debe notificar al(a) pensionado(a) desde el inicio de las mismas.

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General [1] Cita específicamente la sentencia T-460 de 2007 [2] C-835 de 2003.

[3] Como se puede concluir de la reconstrucción fáctica del caso, la parte demandante señala la vulneración del debido proceso, derivada de la falta de conocimiento de la actora sobre la investigación administrativa en su contra, además del hecho de que se haya suspendido el pago sin comunicarle, luego las consecuencias de lo anterior en su derecho defensa.

[4] C-835 de 2003 [5] C-835 de 2003: “ 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>”.

[6] C-835 de 2003: “ 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.” [7] Sobre el alcance de la seguridad social como derecho protegido a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general número XX el Comité hizo las siguientes precisiones: “ 26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social", sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término "seguro social" quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas .

27. De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales ”.

(...) 30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”.

[8] De manera textual el Comité señaló lo siguiente: “ El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto ” [9] Al respecto, consultar la sentencia SU-225 de 1998 [10] De manera precisa, en cuanto al contenido del derecho bajo examen, el Comité señaló lo siguiente: "

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar, b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo ".

[11] Al respecto, sentencia T-335 de 2000: “ La definición de asuntos meramente legales o reglamentarios que no tengan una relación directa con los derechos fundamentales de las partes o que no revistan un interés constitucional claro, no puede ser planteada ante la jurisdicción constitucional ” [12] Sentencias T-079 de 1995, T-638 de 1996, T-373 de 1998, T-335 de 2000 [13] En este punto resulta oportuno hacer referencia a la sentencia T-295 de 1999, providencia en la cual esta Corporación adelantó un profundo análisis sobre el principio de la buena fe en nuestro ordenamiento. En dicha

oportunidad la Corte indicó que el reconocimiento jurisprudencial de la influencia de este importante postulado se dio en el seno de la Corte Suprema de Justicia a partir del año 1935. {Ver Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, de 20 de mayo de 1936, G.J. #1904, p. 444 y ss.; 20 de octubre de 1937, G. J. 1928. Y, la Corte Suprema Colombiana hizo el análisis de la presencia de la buena fe en la jurisprudencia francesa desde un fallo de la Corte de Casación de dicho país el 3 de agosto de 1815 y uno famoso del 20 de junio de 1910.

Ver también G. J. 1943, p.466} En ese entonces, el Tribunal de casación hizo especial énfasis en el artículo 1603 del Código Civil, disposición que consagra la vigencia del principio de la buena fe en materia contractual, para iniciar la elaboración de un sólido cuerpo jurisprudencial que hasta la fecha ha sido empleado de manera consistente para efectos de valorar la corrección de la actuación de los particulares, el alcance de las obligaciones legales y contractuales, entre otros fines. Importa destacar ahora que en esta labor la Corte Suprema de Justicia ha ampliado el abanico de disposiciones objeto de consideración para efectos de dar mayor solidez a la figura y ampliar su margen de acción {Por ejemplo, artículos 768, 515, 716, 728, 732, 737, 764, 768, 769, 916, 963, 964, 966, 967, 983, 1033, 1324, 1512, 1633, 1877, 1974, 2804, entre otros.} Vale anotar que, desde la perspectiva del derecho privado, la presencia del postulado de la buena fe no sólo ha tenido injerencia sobre el ordenamiento civil pues la cláusula de la bona fides ha sido extendida a otras esferas dentro de las cuales se encuentra, por vía de ejemplo, el ámbito del derecho laboral. Sobre el particular, el artículo 55 del Código Sustantivo del Trabajo dispone lo siguiente: “ El contrato de trabajo, como todos los contratos, debe ejecutarse de buena fe y, por consiguiente, obliga no solo a lo que en él se expresa sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la relación jurídica o que por la ley pertenecen a ella ”.

[14] No obstante la regla general ya descrita, la administración puede revocar directamente los actos particulares que crean o modifican una situación jurídica concreta del particular: (i) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, o (ii) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley.

[15] Sentencias T-376 de 1996; T-639 de 1996; T-336 de 1997; C-672 de 2001 y C-835 de 2003. [16] Esta norma prescribe textualmente: “ REVOCATORIA DE PENSIONES RECONOCIDAS IRREGULARMENTE. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes .

[17] Sentencia C 835 de 2003, fundamento jurídico número 4. [18] Ibídem. [19] Reiterada en la sentencia T-776 de 2008

[20] En los términos en que la sentencia C-835 de 2003 lo dispuso

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:

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