COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/460/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/460/07
Expediente	—
Fecha	2007-06-07
Sala	Sala encuentra
Magistrado ponente	Dr MARCO GERARDO MONROY CABRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Sobrevivientes
- Revocatoria Directa De Acto Particular Y Concreto
- Derecho A La Pension De Sobrevivientes

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Cuanto en el año 1981 cuando se le concedió sólo era para las “viudas” tutela para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso defensa más eficaz en los casos en los que la administración, motu propio, ha

Texto completo

T-460-07 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-460/07 PENSION DE SOBREVIVIENTES -Suspensión por el ISS 13 años después por cuanto en el año 1981 cuando se le concedió sólo era para las “viudas” REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PARTICULAR Y CONCRETO -Procedencia de la tutela para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso La acción de tutela resulta ser el medio de defensa más eficaz en los casos en los que la administración, motu propio, ha decidido revocar actos que tienen el carácter de particular y concreto, pues a través de esta acción constitucional se evita que se siga ocasionando la lesión de derechos fundamentales, y obliga a la entidad correspondiente a agotar los mecanismos legales que le han sido dados para obtener la revocación o modificación de dichos actos.

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

SUSPENSION EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES -Presunción de afectación al mínimo vital Ante la afectación del derecho al mínimo vital, resulta procedente la acción de tutela con el fin de que se restablezca el pago de las mesadas pensionales, sin embargo, la jurisprudencia ha manifestado que por la vía de amparo constitucional sólo se puede ordenar el pago de las mesadas que afecten actualmente el derecho al mínimo vital y a su núcleo familiar, para ello es necesario que se determine el momento en el que se produce la vulneración al derecho fundamental, para que de ese modo el juez ordene el pago correspondiente. la Sala encuentra que con la revocatoria del la pensión de sobrevivientes, actualmente se viola el derecho fundamental al mínimo vital pues, tal y como lo manifiesta el accionante, en la

actualidad tiene que mantener a dos de sus hijas y como consecuencia de esos gastos, ha tenido que adquirir múltiples deudas a lo largo de los años que ha dejado de percibir su pensión. Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de garantizar el derecho al mínimo vital del actor, la Sala aplicará la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según la cual, "si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa." En este caso concreto, el Instituto de los Seguros Sociales, no rindió el informe correspondiente a los jueces de instancia y, en consecuencia, se presumirá la existencia de la vulneración al mínimo vital del actor.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PARTICULAR Y CONCRETO -Caso específico de pensión de sobrevivientes que se revocó sin mediar el debido proceso administrativo La Sala encuentra demostrado que el Instituto de Seguros Sociales, sin que mediara proceso ante la jurisdicción administrativa alguno o autorización expresa del titular, procedió a revocar unilateralmente el acto que otorgaba el derecho al pago de la pensión de sobrevivientes al actor, a través de una Resolución que no fue notificada de conformidad, tal y como lo dispone el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo. Esa conducta del Instituto de Seguros Sociales resulta a todas luces vulneratoria del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Referencia: expediente T-1545118 Accionante: José Inocencio Ramírez Fagua Accionado: Instituto de Seguros Sociales Procedencia: Juzgado 10 Laboral del Circuito de Bogotá Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Bogotá D.C, siete (7) de junio de dos mil siete (2007) La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, ha proferido la presente SENTENCIA En la revisión del fallo proferido dentro del expediente T-1.545.118, decidido en primera instancia por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá, el 17 de noviembre de 2006 y, en segunda instancia por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, el 22 de enero de 2007.

El expediente de la referencia, fue escogido para revisión por medio de auto proferido por la Sala de Selección número dos, el 23 de febrero de 2007.

I. ANTECEDENTES A. Hechos El accionante considera que se le ha vulnerado el derecho al debido proceso administrativo y a la igualdad, al suspender de manera arbitraria la pensión de sobrevivientes a que tiene derecho.

Los hechos que dan origen a la acción impetrada son los siguientes: 1. El señor José Inocencio Ramírez Fagua, contrajo matrimonio con la señora Rosalía Benito.

2. El 14 de junio de 1980, la señora Benito falleció como consecuencia de una enfermedad de origen no profesional. 3. El 31 de marzo de 1981, la Comisión Nacional de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguros Sociales, concedió la pensión de sobrevivientes al accionante, en calidad de cónyuge supérstite de la señora Benito.

4. El 8 de marzo de 1994, el Instituto de Seguros Sociales ordenó, mediante Resolución No. 01283 1994 y sin que mediara autorización del accionante, suspender el pago de la prestación referida en el hecho anterior.

5. De conformidad con lo que manifiesta el accionante, la Resolución mencionada en el numeral anterior nunca le fue notificada. 6. Las razones para interrumpir el pago de la pensión de sobrevivientes al accionante, hacen referencia a que las normas aplicables al momento del fallecimiento de la señora Benito eran la Ley 90 de 1946, artículo 59 y el Decreto reglamentario 3041 de 1966, y que, en consecuencia, al accionante no le correspondía ningún derecho para que fuera beneficiario de la pensión de sobrevivientes, debido a que sólo se le concedia a las "VIUDAS".

7. La suspensión en el pago de la pensión de sobrevivientes sólo le fue notificada al accionante a través de telegrama, sin que en su momento se le pusieran de presente los recursos con los que contaba para controvertir dicha decisión.

8. El accionante manifiesta que en el momento en que la administración tuvo duda respecto de la legalidad del acto que le concedió la pensión de sobrevivientes, ésta debió demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa pero no dejar de pagar la prestación.

9. Para el accionante, el Instituto de Seguros Sociales ha incurrido en una vía de hecho administrativa al revocar de manera unilateral el acto que le concedía la pensión de sobrevivientes.

10. De otro lado, el accionante manifiesta que las normas que pretende hacer valer el Instituto de Seguros Sociales para desconocer su derecho a la pensión de sobrevivientes, no son aplicables porque, en su criterio, las normas vigentes al momento de la muerte de su esposa -14 de junio de 1980- son las leyes 12 de 1975, 44 de 1980, 113 de 1985 y 71 de 1988, en las que se establece que: " El cónyuge supérstite o la compañera permanente de un trabajador particular, o de un empleado o trabajador del sector público, y sus hijos menores o inválidos tendrán derecho a la pensión de jubilación del otro cónyuge, si este falleciera antes de cumplir la edad cronológica para esta prestación".

11. Finalmente, el accionante manifiesta que como consecuencia de lo anterior, en repetidas oportunidades ha radicado derechos de petición en el Instituto de Seguros Sociales en los que se le ha respondido que:

"Analizando el expediente, las leyes aplicables al momento del fallecimiento de la asegurada son la ley 90 de 1946 y decreto 3041 de 1967, las cuales no contemplaban al cónyuge varón como beneficiario, razón por la cual no es procedente acceder a dicha prestación".

B. Contestación de la entidad accionada Instituto de Seguros Sociales A pesar de habérsele corrido traslado al Instituto de Seguros Sociales en el curso de la primera instancia, esta institución nunca dio contestación a la demanda de tutela.

II. LOS FALLOS QUE SE REVISAN Primera instancia Mediante fallo del 17 de noviembre de 2006, el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá D.C., concedió el amparo solicitado por el accionante, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para el Juez de primera instancia, aunque no se aportó copia de la Resolución por medio de la cual se le revocó el derecho a la pensión de sobrevivientes y atendiendo a las afirmaciones hechas por el accionante de que no hubo notificación formal, se da por cierto lo afirmado por el actor, de conformidad con la presunción de veracidad contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1994.

Con fundamento en lo anterior, el Juzgado presume que el acto administrativo que suspendió el pago de la pensión de sobrevivientes al accionante, constituye una revocatoria directa de un acto de carácter particular y concreto, que reconoce el derecho, y que debió hacerse a partir del consentimiento escrito y expreso del titular del mismo. En consecuencia, al no haberse llevado a cabo la notificación personal de dicho acto, se le vulneró al accionante el derecho fundamental al debido proceso administrativo.

En lo que tiene que ver con las mesadas dejadas de cancelar y que fueron solicitadas por el accionante, el Juzgado observó que dicha petición, por el hecho de ser meramente económica, no es de competencia del juez constitucional y para ello cuenta con otros mecanismos de defensa judicial a los cuales debe acudir.

Respecto de la vulneración del derecho a la igualdad del actor, manifiesta el juzgado que no es procedente conceder el amparo porque dentro del expediente no existen suficientes elementos de juicio que permitan determinar el trato desigual que se indica, máxime cuando la interpretación se da en torno a la aplicación de normas de rango legal.

Impugnación El 23 de noviembre de 2006, el accionante impugnó la sentencia del Juez Laboral del Circuito con fundamento en los siguientes argumentos:

- En lo que tiene que ver con el derecho a la igualdad, considera que existe una evidente vulneración porque teniendo en cuenta que se le están aplicando normas que no son las que estaban vigentes al momento de la muerte de su esposa, se le está dando un trato desigual con respecto a aquellos que si se les aplica la normatividad vigente para ese momento.

- Para el accionante, con la suspensión del pago de las mesadas pensionales se le está causando un perjuicio grave, toda vez que es una persona humilde de pocos conocimientos y escasos recursos económicos, que durante los años posteriores a la suspensión del pago de la pensión de sobrevivientes ha tenido que adquirir deudas y acceder a trabajos ocasionales por los cuales percibe salarios irrisorios, que no permiten garantizar su mínimo vital ni el de su familia. Por lo anterior, considera que no fue justa la decisión del juez de tutela al no condenar a la Institución de seguridad social al pago de las sumas de dinero correspondientes a las mesadas atrasadas.

- Considera el accionante que es injusto que se le someta a soportar un proceso ordinario para reclamar las mesadas dejadas de percibir mientras ha estado suspendido el pago de su pensión y aquellas por venir.

- Finalmente manifiesta que el juez de instancia desconoce el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 porque en este caso se está emitiendo un fallo contradictorio, pues si bien se reconoce la flagrante violación en que incurrió la entidad accionada, en ese fallo no se garantiza la protección directa a sus derechos fundamentales que por medio de la acción de tutela le asiste.

Segunda Instancia El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, mediante fallo del 22 de enero de 2007, resolvió confirmar el fallo de tutela del a-quo porque considera que al juez de tutela no le es posible ordenar el pago de las prestaciones económicas, pues ello implicaría inmiscuirse en derechos de rango legal, desbordando así, el espíritu de la acción de tutela.

Agrega el Tribunal, que no es posible amparar el derecho pretendido, puesto que la acción de tutela es un remedio excepcional que se hace ineficaz en ciertos eventos, mas aún, cuando la misma adquiere plena vigencia en relación con derechos que encuentren desarrollo legal.

Finalmente, la Sala encuentra que existen otros medios de defensa judicial para que el accionante exija sus derechos y solicite la indemnización que pudiera derivarse de la declaratoria de incumplimiento.

III. PRUEBAS Obran las siguientes: - Copia de la Resolución 03289 de 31 de marzo de 1981, expedida por la Comisión de Prestaciones del ISS, por medio de la cual se concede la pensión de sobrevivientes al señor José Inocencio Ramírez Fagua.

- Copia, con fecha ilegible, de la respuesta a un derecho de petición expedida por la división de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales, en donde se da respuesta a la solicitud de reactivación de pensión del señor José Inocencio Ramírez de manera negativa.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 1. Competencia La Sala Quinta de Revisión es competente para decidir este asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico Corresponde a esta Sala establecer si con la revocatoria directa del acto administrativo que otorgó la pensión de sobrevivientes al señor José Inocencio Ramírez Fagua, el Instituto de Seguros Sociales vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso y a la igualdad.

Para dar solución al problema jurídico, la Sala empezará por analizar la procedencia de la acción de tutela para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso cuando por voluntad unilateral de la administración se revocan actos de carácter particular y concreto; acto seguido, se hará una reseña sobre la garantía al debido proceso en las actuaciones administrativas; después, se analizará la naturaleza jurídica del derecho a la pensión de sobrevivientes; se continuará con

un análisis sobre la revocatoria directa de un acto administrativo particular y concreto y, finalmente, la Sala se adentrará en el análisis del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso cuando por voluntad unilateral de la administración se revocan actos de carácter particular y concreto.

La jurisprudencia de esta Corte [1] , ha examinado de manera reiterada la procedencia de la acción de tutela con el fin de garantizar el derecho de defensa y el debido proceso cuando por voluntad unilateral de la administración se revocan actos de carácter particular y concreto. En esas oportunidades se ha aclarado que, como regla general, la acción de tutela no resulta ser el mecanismo idóneo para controvertir las actuaciones de la administración, puesto que para ello existen las acciones pertinentes ante la jurisdicción contencioso administrativa que es el juez natural de este tipo de controversias.

De este modo, la acción de tutela sólo resulta procedente cuando las actuaciones de la Administración tienen como resultado una amenaza o una vulneración evidente y grave de los derechos fundamentales del accionante y que exigen una acción rápida por parte del juez constitucional.

Al respecto en la sentencia T- 215 de 2006, se dijo lo siguiente: “Como regla general la acción tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello existen las acciones correspondientes ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, juez natural de este tipo de procedimientos, en donde la estructura del procedimiento judicial permite un amplio debate probatorio relativo a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la Administración contraria a Derecho. Por esta razón, la acción de amparo solo cabría ante una vulneración o amenaza de vulneración ostensible y grave de derechos, que no pudiera detenerse o precaverse sino por medio de la decisión rápida del juez constitucional, o ante la comprobada ineficacia, según las circunstancias del caso, de la acción contenciosa legalmente prevista. No obstante, cuando la actuación administrativa a la que se acusa de ser vulneratoria de derechos fundamentales es aquella que culmina con la revocatoria de un acto propio por parte de la Administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado una doctrina según la cual la acción de tutela es procedente, en atención a los principios de buena fe y de seguridad jurídica. En efecto, Si en dichas actuaciones administrativas no se observa el procedimiento legalmente previsto, y si ello repercute en la afectación del derecho al debido proceso de los interesados en la decisión administrativa, la acción de tutela se erige como un medio de defensa judicial adecuado, pero solamente si no existe otro mecanismo de defensa judicial que sirva para garantizar tales derechos, o si existiéndolo no se revela como un mecanismo de defensa eficaz en el caso concreto, o se cierne la amenaza inminente de un perjuicio irremediable sobre esta clase de derechos.” Igualmente, en los casos en que la administración revoca actos particulares y concretos en contra de un individuo, sin que medie su consentimiento, resulta evidente que el afectado no puede ser el llamado a ejercer las acciones correspondientes ante la jurisdicción contenciosa, porque eso significaría que los errores de la administración prevalecen sobre los derechos y las garantías de los administrados.

En conclusión, la acción de tutela resulta ser el medio de defensa más eficaz en los casos en los que la administración, motu propio , ha decidido revocar actos que tienen el carácter de particular y concreto, pues a través de esta acción constitucional se evita que se siga ocasionando la lesión de derechos fundamentales, y obliga a la entidad correspondiente a agotar los mecanismos legales que le han sido dados para obtener la revocación o modificación de dichos actos.

4. Debido proceso en las actuaciones administrativas Tal y como lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política, "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

Este imperativo constitucional determina que no solamente las actuaciones que se surten frente a los jueces, deben estar amparadas dentro de un marco de legalidad sino que ese marco se amplía también a las actuaciones que se surtan frente a

la administración. Esta garantía constitucional, otorga la posibilidad a los particulares de poder ejercer su derecho de defensa y tener la posibilidad de controvertir, dentro de los términos procesales, las decisiones a través del derecho de contradicción.

La jurisprudencia constitucional, ha establecido que el debido proceso administrativo, adquirió el rango de fundamental a partir de la promulgación de la Carta Constitucional de 1991.

Este alcance ha sido dado a ese derecho desde las primeras sentencias proferidas por la Corte Constitucional, verbigracia la sentencia T-550 de 1992 en la que se dijo lo siguiente:

"La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador.

(..) En realidad, lo que debe entenderse por 'proceso " administrativo para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política, es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre si de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley"

[2] . A partir de las primeras sentencias de esta Corte Constitucional, el concepto de debido proceso administrativo se ha ido ampliando, hasta el punto de abarcar todas los procedimientos y juicios que la administración lleve a cabo para con sus administrados; esto abarca las etapas anteriores a la expedición de los actos de la administración, como aquellas concomitantes y posteriores a los mismos.

Al respecto, en la Sentencia C-1189 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto se manifestó: “De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior , las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural;

(iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previa s. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa.

Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”.

Ahora, en el caso específico de los actos que conceden, revocan o suspenden las pensiones, independientemente de su tipo, la administración debe cumplir estrictamente con las garantías mencionadas anteriormente, puesto que en algunos casos, los beneficiarios de dicha prestación son sujetos de especial protección constitucional verbigracia los incapaces, lo menores de edad, las personas de la tercera edad, etc.

5. Derecho a la pensión de sobrevivientes. Naturaleza jurídica. La Corte Constitucional en varias oportunidades se ha pronunciado respecto de la naturaleza de la pensión de sobrevivientes [3] , al respecto ha dicho que dicha prestación suple la ausencia repentina del apoyo económico del pensionado o del afiliado del grupo familiar con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un cambio radical de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación.

Así mismo, la jurisprudencia ha determinado que: " Cualquier decisión administrativa, legislativa o judicial que desconozca esa realidad, e implique por consiguiente la reducción de las personas a un estado de miseria, abandono, indigencia o desprotección, debe ser retirada del ordenamiento jurídico por desconocer la protección especial que la Constitución le otorgó al mínimo vital y a la dignidad humana como derechos inalienables de la persona, y a los principios constitucionales de solidaridad y protección integral de la familia, como soportes esenciales del Estado Social de Derecho." [4] Adicionalmente, la Corte ha planteado que la pensión de sobrevivientes "(…) responde a la necesidad de mantener para su beneficiario, al menos el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida del pensionado fallecido, que al desconocerse puede significar, en no pocos casos, reducirlo a una evidente desprotección y posiblemente a la miseria" [5] . La ley prevé entonces que, en un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del occiso y compartían con él su vida, reciban una sustitución pensional para satisfacer sus necesidades" [6] De la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes se puede deducir, que ésta prestación goza de autonomía respecto de todo el régimen de pensiones porque tiene como fin suplir a unas determinadas personas que se ven directamente afectadas con la muerte de su padre, su cónyuge, su compañero o compañera permanente, sus hijos o sus hermanos.

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

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

6. Revocatoria directa de un acto administrativo particular y concreto Los actos propios de la administración pueden tener efectos generales o particulares; en el primer caso, la administración está facultada para desistir de sus propios actos de manera unilateral, bien sea dejándolos sin efectos o sustituyéndolos por otros; en el segundo caso, la administración se encuentra limitada en virtud de la Ley (artículo 73 del Código Contencioso Administrativo [7]) pues en estos eventos, si se ha creado o modificado una situación jurídica del particular, será a la administración la encargada de demandar su propio acto salvo que los actos particulares hayan sido dictados con clara violación del ordenamiento jurídico [8] .

Esa limitación que tiene la administración respecto de la revocatoria de los actos propios de carácter particular se caracteriza por lo siguiente:

(i) "La revocatoria directa de los actos propios de la administración, en principio está proscrita en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica." [9] Tal como se enunció, la facultad que la administración

tiene para revocar los actos propios que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular está proscrita y, en todo caso se debe contar con la autorización judicial, pues de este modo se garantiza la seguridad jurídica y la legalidad que deben amparar siempre a este tipo de actos.

(ii) “la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela.” [10] Tal y como se indicó en el numeral 3 de este capítulo, sólo de manera excepcional se puede acudir a la acción de tutela cuando las actuaciones de la administración se concreta en una amenaza puesto que de no existir dichos eventos, el mecanismos idóneo resulta ser la acción contenciosa.

De este modo, a pesar de que la administración revoque un acto propio de manera directa, no siempre dicha revocatoria va a conducir a la vulneración de derechos fundamentales y, aunque resulte ser una conducta violatoria de la ley, ésta no faculta al afectado para acudir a ante la jurisdicción constitucional y deberá, en todo caso, plantear el problema ante el juez competente.

(iii) “(E)l ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita” [11] A pesar que la regla general ya descrita, el ordenamiento jurídico colombiano prevé dos excepciones en las que la administración puede revocar directamente los actos particulares que crean o modifican una situación jurídica concreta del particular, a saber:

a) “cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo”, Cuando la consolidación del derecho se produce como resultado del silencio administrativo positivo, previsto en el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo, le es posible a la administración revocar directamente su propio acto, siempre y cuando se adapten a los eventos fijados en el artículo 69 del mismo compendio normativo.

b) “cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley.” En esos eventos, es necesario que la administración se cerciore que el titular del derecho se ha valido de medios ilegales para obtener el acto. Evidentemente, que no es factible la revocatoria directa cuando la administración simplemente ha incurrido en un error de hecho o de derecho pues en ese evento le corresponderá a la administración demandar su propio acto [12] .

(iv) “Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario” [13] En el caso específico de los actos propios de la administración con carácter particular y que se dirigen a revocar pensiones o prestaciones reconocidas irregularmente, la Corte Constitucional ha resaltado lo siguiente:

(i) existe un deber oficioso de verificación de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho, junto con los documentos que lo soportan (ii) este deber está radicado en cabeza de los representantes legales de las instituciones de seguridad social, quienes respondan por el pago de los beneficios o quienes hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, (iii) procede cuando sea manifiesta la manera fraudulenta de obtención de la pensión por parte del ciudadano. Respecto de este último requisito, el fallo es enfático en proscribir la posibilidad de extender a los beneficiarios de una pensión o de otro tipo de prestación económica los efectos de la incuria en que pudo incurrir la administración [14] .

De otro lado, en los eventos en los que no cabe la revocatoria directa de los actos propios de la administración y se haya procedido a la revocatoria de una pensión, es necesario que al titular de la pensión o a sus causahabientes, se les continúe pagando las mesadas, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo que demuestre si ese titular obró de manera irregular.

7. Presunción de afectación al mínimo vital por suspensión en el pago de las mesadas pensionales La Corte Constitucional ha estimado que en los eventos en que las entidades de seguridad social a quienes les corresponde el pago de las pensiones, dejan de efectuar los pagos de las mesadas pensionales, de manera prolongada e indefinida, hace presumir la vulneración al mínimo vital del pensionado.

Al respecto la Corte ha dicho: “la cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen” . Por consiguiente, le corresponde a “la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción” [15] .

En el mismo sentido se ha pronunciado la sentencia T-567 de 2005 tal y como sigue: Esta Corporación ha señalado la procedencia del amparo cuando quiera que la falta de pago de las acreencias laborales produzca la vulneración del mínimo vital, la cual se presume en el evento de constatar dicha omisión reiteradamente, durante varios periodos consecutivos, sin que sea posible justificarla en la mala situación financiera del empleador.

Al respecto, en procura de complementar y sistematizar unas pautas básicas a partir de las cuales entender vulnerado el mínimo vital, la jurisprudencia reciente ha establecido que ello se produce cuando es posible detectar, por lo menos, dos elementos:

(i) que el salario o la mesada constituya un ingreso exclusivo, o que existiendo otros no alcancen a cubrir las necesidades básicas, y (ii) que la falta de pago genere una situación crítica para el afectado.

En consecuencia, ante la afectación del derecho al mínimo vital, resulta procedente la acción de tutela con el fin de que se restablezca el pago de las mesadas pensionales, sin embargo, la jurisprudencia ha manifestado que por la vía de amparo constitucional sólo se puede ordenar el pago de las mesadas que afecten actualmente el derecho al mínimo vital y a su núcleo familiar, para ello es necesario que se determine el momento en el que se produce la vulneración al derecho fundamental, para que de ese modo el juez ordene el pago correspondiente.

8. El caso concreto El accionante considera que el Instituto de Seguros Sociales, al haber revocado unilateralmente la Resolución 03289 del 31 de marzo de 1981 (“por la cual se concede una prestación económica”) , mediante la Resolución 1283 del 8 de marzo de 1994, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

Por su parte, el Instituto de Seguros Sociales no se opuso a la acción, solamente se conoce pronunciamiento por vía de derecho de petición, dirigido al actor, en el que se opone a continuar pagando las mesadas pensionales porque según esa institución “analizado el expediente, se verificó que mediante Resolución No 01283 de 8 de marzo de 1994, se suspendió la prestación económica DE (sic) Pensión de Sobreviviente concedida mediante Acto Administrativo No 03289 de 31 de marzo de 1981, por cuanto la normatividad jurídica vigente a la fecha del fallecimiento de la Asegurada (junio 14 de 1980), fueron la Ley 90 de 1946 y Decreto 3041 de 1967 (acuerdo224 de 1967), no contemplaron al cónyuge varón como beneficiario, razón por la cual no es procedente acceder a su prestación” [16] Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, que deriva de este caso concreto, es necesario determinar si el mecanismo de la acción de tutela resulta procedente con el fin de solicitar la garantía al debido proceso. Al respecto, la Sala determina, tomando como fundamento los argumentos jurisprudenciales explicados en el punto tercero del capitulo IV de la parte considerativa de esta providencia, que la presente acción de tutela resulta procedente porque con la actuación del Instituto de Seguros Sociales el actor se encuentra frente a una decisión evidente y grave que viola sus derechos fundamentales tal y como se explicará a continuación.

Una vez determinada la procedencia de la presente acción, es necesario determinar cuales son los derechos fundamentales que se encuentran vulnerados, para tal fin, se estudiará uno a uno los derechos que el actor considera vulnerados y a continuación de cada uno de ellos las consideraciones de la Sala.

- Respecto de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, la Sala encuentra demostrado que el Instituto de Seguros Sociales, sin que mediara proceso ante la jurisdicción administrativa alguno o autorización expresa del titular [17] , procedió a revocar unilateralmente el acto que otorgaba el derecho al pago de la pensión de sobrevivientes al actor, a través de una Resolución que no fue notificada de conformidad, tal y como lo dispone el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo.

Esa conducta del Instituto de Seguros Sociales resulta a todas luces vulneratoria del derecho fundamental al debido proceso administrativo por las siguientes razones:

a) Porque el Instituto de Seguros Sociales debió haber demandado la Resolución 03289 del 31 de marzo de 1981 ante la jurisdicción contenciosa. Esto quiere decir, que como el Instituto de Seguros Sociales no contaba con el consentimiento del titular de la pensión, no le era posible revocar directamente la resolución que le otorgaba su derecho y de este modo, desconociendo lo preceptuado en el artículo 73 del Código Contencioso administrativo.

b) Porque la Resolución No.01283 de 1994, por medio de la cual se revocó la pensión de sobrevivientes al actor, no se notificó siguiendo las reglas establecidas en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

Al respecto, la Sala encuentra que los jueces de instancia ordenaron que se le notificara al accionante la resolución por medio de la cual se revoca el pago de la pensión de sobrevivientes al accionante, solución jurídica que en este caso resulta insuficiente, porque no basta con la notificación del acto para que cese la vulneración al derecho fundamental al debido proceso, es necesario además, que la Institución accionada proceda a demandar su propio acto, sin que la carga de la demanda deba recaer en el actor.

En consecuencia, la Sala encuentra que la orden judicial proferida por el juez de primera instancia y confirmada por el juez de segunda instancia, en cuanto a la notificación de la Resolución No. 01283 del 8 de marzo de 1994 (por medio de la cual se ordenó la suspensión de la pensión de sobrevivientes que le fue reconocida por el Instituto de Seguros Sociales), debe quedar vigente.

- Respecto de la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital, la Sala encuentra que con la revocatoria del la pensión de sobrevivientes, actualmente se viola el derecho fundamental al mínimo vital pues, tal y como lo manifiesta el accionante, en la actualidad tiene que mantener a dos de sus hijas y como consecuencia de esos gastos, ha tenido que adquirir múltiples deudas a lo largo de los años que ha dejado de percibir su pensión.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de garantizar el derecho al mínimo vital del actor, la Sala aplicará la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según la cual, “si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.” En este caso concreto, el Instituto de los Seguros Sociales, no rindió el informe correspondiente a los jueces de instancia y, en consecuencia, se presumirá la existencia de la vulneración al mínimo vital del actor.

Adicionalmente, la vulneración a este derecho fundamental se sustenta en la presunción jurisprudencial según la cual, “la cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen” [18] y en este caso existe una cesación de pago de las mesadas pensionales que cumple con las características de ser prolongada e indefinida y, además, el Instituto de Seguros Sociales, a lo largo del trámite de la acción de tutela, nunca desvirtuó tal presunción.

En este estado del análisis es necesario dejar en claro, que el amparo sobre los derechos ya enunciados como violados, tiene el carácter de transitorio, esto quiere decir, que estará limitado en el tiempo por las siguientes actuaciones, que en

todo caso, deberá realizar el actor ante el Instituto de Seguros Sociales y ante la justicia contencioso administrativa, a saber:

1. Una vez le sea notificado el acto administrativo, por medio del cual se le interrumpió el pago de la pensión de sobrevivientes (si es que ya no se ha hecho), el actor deberá agotar la vía gubernativa.

2. Una vez agotada la vía gubernativa, el actor deberá iniciar la acción contenciosa pertinente, en contra de la resolución que interrumpió el pago de su pensión.

De este modo, el límite del amparo transitorio irá hasta el momento en que el juez contencioso administrativo decrete la suspensión provisional del acto o, en su defecto, hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso administrativo.

Es del caso aclarar, que a pesar de que el actor no acudió a la acción de tutela con el fin de que se le ampararan sus derechos fundamentales tan pronto como se le interrumpió el pago de la pensión de sobrevivientes, no por eso se puede presumir que no hay vulneración al derecho fundamental al mínimo vital, si se tiene en cuenta que su derecho a reclamar la pensión de sobrevivientes es de carácter imprescriptible, razón de más para que el amparo resulte procedente.

Con fundamento en lo anterior, la Sala ordenará al Instituto de Seguros Sociales que se haga el pago de las mesadas pensionales a las que el actor tiene derecho, a partir de la fecha en que interpuso la acción de tutela que aquí se resuelve (30 de agosto de 2006) y hasta que la justicia contenciosa decida suspender provisionalmente el acto o resuelva, a través de sentencia, sobre la legalidad del acto que interrumpió el pago de esa prestación. En todo caso, las mesadas deberán ser reajustadas con fundamento en las normas pertinentes.

Adicionalmente, es indispensable aclarar que esta Sala no puede condenar al pago de las mesadas y otras prestaciones que el actor dejó de percibir en el lapso comprendido entre el año de 1994 (fracción) al año 2006 (fracción), porque dicha pretensión es meramente económica y debe ser estudiada por el juez competente.

- Respecto de la presunta vulneración del derecho a la igualdad se tiene que, el actor pretende demostrar la vulneración de ese derecho, puesto que en su criterio, el Instituto de Seguros Sociales ha suspendido de manera arbitraria la pensión de sobrevivientes que le había sido reconocida y dio aplicación a normas que no se encontraban vigentes, mientras que en casos de otros ciudadanos, sí aplicó las normas vigentes. Al respecto, la Sala considera, y en esto está de acuerdo con lo jueces de instancia, que dichos argumentos deben ser propuestos ante la jurisdicción competente, en donde se establecerá cual es la normatividad aplicable al caso concreto.

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

Primero: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia, del 22 de enero de 2007, proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá- Sala Laboral-, que a su turno confirmó el fallo, del 17 de noviembre de 2006, proferido por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá D.C.

Segundo. AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, del señor José Inocencio Ramírez Fagua, identificado con la cédula de ciudadanía, No. 9.518.524 de Sogamoso.

Tercero. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a efectuar al pago de las mesadas correspondientes a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2006 y enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio 2007, y continúe pagando las mesadas que de aquí en adelante se causen, hasta que la justicia contencioso administrativa decida sobre la legalidad de la Resolución No. 1283 del 8 de marzo de 1994, expedida por el Instituto de Seguros Sociales.

Cuarto: PREVENIR al Instituto de Seguros Sociales, para que en lo sucesivo se abstenga de suspender el pago de mesadas pensionales sin la conclusión de un proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los interesados o sin que medie la orden del juez competente.

Quinto: LÍBRENSE las comunicaciones 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.

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Entre otras, se pueden examinar las sentencias: T-215 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1129 de 2005, M.P Clara Inés Vargas, T-033 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[2] Sentencia T-550 del 7 de octubre de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz. [3] Dentro de las sentencias más representativas respecto de la naturaleza de la pensión de sobrevivientes encontramos la C-080 de 1999, la T-049 de 2002, la T-524 de 2002 y la C-111 de 2006.

[4] Sentencia C-111 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil. [5] Sentencia C-002 de 1999. MP. Antonio Barrera Carbonell. [6] C-1176 de 2001, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[7] ART. 73.—Revocación de actos de carácter particular y concreto . Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

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

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión [8] Sentencia C-835 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta sentencia se explica que la revocatoria directa de los actos propios de la administración está, , “ en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica;

(ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de acción de tutela (...)” [9] Sentencia T-214 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[10] Ibídem. [11] Ibídem. [12] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia. 4260, mayo 6/92. M.P. Clara Forero de Castro [13] Sentencia T-214 de 2004. M.P Eduardo Montealegre Lynett [14] Ibídem.

[15] Ver sentencias T-308 de 1999 y T-259 de 1999 citadas en el fallo T-250 de 2005. Adicionalmente pueden consultarse las sentencias T-133 de 2005 y T-807 de 2005, T-567 de 2005.

[16] Folio 22 del cuaderno principal de la acción de tutela. [17] Artículo 73 de Código Contencioso Administrativo [18] [18] Ver sentencias T-308 de 1999 y T-259 de 1999 citadas en el fallo T-250 de 2005. Adicionalmente pueden consultarse las sentencias T-133 de 2005 y T-807 de 2005, T-567 de 2005.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 13 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.