COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/599/14

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/599/14
Expediente	—
Fecha	2014-08-22
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Legitimacion Por Activa En Tutela
- Legitimacion Por Pasiva En Tutela
- Derecho A La Seguridad Social Como Derecho Fundamental Irrenunciable
- Derecho Fundamental A La Seguridad Social Y Proteccion Por Medio De Accion De Tutela
- Derecho Fundamental A La Seguridad Social
- Principio De Respeto Al Acto Propio

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Irrenunciable, la seguridad social se inscribe en la categoría de los denominados derechos sociales, económicos y culturales, o de contenido prestacional, los cuales han sido entendidos por la jurisprudencia

Texto completo

T-599-14 Sentencia T-599/14 LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA- Persona natural que actúa en defensa de sus propios intereses LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA- Entidad pública DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL IRRENUNCIABLE- Reiteración de jurisprudencia Dado su carácter de derecho irrenunciable, la seguridad social se inscribe en la categoría de los denominados derechos sociales, económicos y culturales, o de contenido prestacional, los cuales han sido entendidos por la jurisprudencia constitucional, como aquellos cuya realización efectiva exige un desarrollo legal, la implementación de políticas encaminadas a la obtención de los recursos necesarios para su materialización y la provisión de una estructura organizacional, que conlleva la realización de prestaciones positivas, principalmente en materia social, para asegurar unas condiciones materiales mínimas de exigibilidad.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCION POR MEDIO DE ACCION DE TUTELA- Reiteración de jurisprudencia Se ha establecido que la posibilidad de acudir a la acción de tutela para demandar la protección de los derechos prestacionales, tiene lugar cuando se ha expedido la regulación legal que les da contenido, presupuesto que permite su defensa judicial en forma directa, bajo el entendido de que tales contenidos prestacionales constituyen por sí mismos un derecho fundamental autónomo en cabeza de sus beneficiarios. Sin embargo, excepcionalmente, es posible solicitar su protección por vía de tutela, aun cuando no se hayan implementado

medidas de desarrollo, siempre que la ausencia de dichos contenidos afecte la dignidad humana y la calidad de vida de las personas, especialmente, de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL- Reiteración de jurisprudencia El derecho a la seguridad social, dada su vinculación directa con el principio de dignidad humana, tiene en realidad el carácter de derecho fundamental, pudiendo ser objeto de protección judicial, por vía de la acción de tutela, en relación con los contenidos legales que le han dado desarrollo y, excepcionalmente, cuando la falta de ciertos contenidos afecta el mínimo de dignidad y calidad de vida del afectado.

PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO El principio del respeto al acto propio se hace exigible, de conformidad con lo reiterado por la Corte Constitucional, 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 solo 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.

RESPETO POR EL ACTO PROPIO- Aplicación en materia pensional Teniendo en cuenta la importancia del derecho pensional la Corte ha reconocido que la aplicación del postulado de respeto por el acto propio, conlleva a que una vez expedidos los actos administrativos de carácter particular y concreto, por cuya virtud se haya creado o modificado una situación jurídica o reconocido el derecho prestacional a una persona, su revocatoria necesita del consentimiento previo y escrito del respectivo titular, en procura de preservar la seguridad jurídica de los asociados o de sus derechos adquiridos y en razón de la presunción de legalidad que ampara las decisiones administrativas una vez ha cobrado firmeza, admitiéndose la revocatoria sin el consentimiento previo del favorecido cuando los actos resulten de la aplicación del derecho administrativo positivo, se den las causales que permiten la revocatoria de los actos generales o sea evidente que el acto ocurrió por medios legales.

PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO- Casos en que resulta aplicable Por regla general, para revocar o suspender un acto administrativo unilateral, se necesita el consentimiento previo y expreso del involucrado, a excepción de los casos en los que exista manifiesta ilegalidad.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL DEBIDO- Orden a UGPP reconocer pensión de vejez Referencia: Expediente T-4.325.477 Demandante: Marcelino Parra Demandados:

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014) La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA En la revisión del fallo de segunda instancia proferido, el 20 de marzo de 2014, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la sentencia proferida, el 11 de febrero de 2014, por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá que negó el amparo deprecado por el actor.

I. ANTECEDENTES 1.1. La solicitud El señor Marcelino Parra, mediante apoderado, presentó acción de tutela contra la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por la mencionada entidad, al revocar unilateralmente el acto administrativo a través del cual le reconoció y reliquidó la pensión de vejez.

1.2. Reseña fáctica Manifiesta el actor, de 65 años de edad, que trabajó como vigilante para el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y, en razón a su vínculo laboral, cotizó a seguridad social hasta alcanzar 1.044 semanas aportadas al Sistema

General en Pensiones.

El 10 de septiembre de 2013, en cumplimiento de una sentencia judicial [1] , la UGPP, anteriormente Cajanal en Liquidación, mediante Resolución RDP 041956 le reconoció la pensión de vejez por cuantía mensual de $462.696 pesos mensuales, equivalente al 75.00% sobre el ingreso base de liquidación conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales cotizó entre 8 de noviembre de 1986 y el 28 de febrero de 2007.

El 19 de septiembre de 2013, radicó ante la entidad solicitud de pago de retroactivo e inclusión en nómina. Como consecuencia de ello, la UGPP le indicó que era necesario realizar la práctica de unas pruebas por cuanto consideró, una vez revisado el expediente, que el actor no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de vejez.

En respuesta de lo anterior, el actor radicó un escrito exponiendo las razones por las cuales consideraba que si tenía derecho al reconocimiento de la prestación, a lo que la UGPP respondió que el expediente había sido enviado a la Subdirección Jurídica Pensional para que, fuera dicha dependencia, la que iniciara las acciones legales a las que hubiere lugar.

En efecto, mediante resolución ADP013078 del 26 de septiembre de 2013 la UGPP consideró que el accionante no cumplía con los requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por lo que decidió, sin mediar consentimiento alguno, revocar el acto administrativo del 10 de septiembre de 2013, en virtud del cual se le había reconocido la prestación.

1.3. Fundamentos de la acción y pretensiones Considera el señor Marcelino Parra que la decisión de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP de revocar unilateralmente el acto administrativo a través del cual se le había reconocido y reliquidado la pensión de vejez, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social. Ello, por cuanto advierte que sus ingresos económicos provienen de dicha prestación económica.

Por las razones expuestas, el actor solicita, en el ejercicio de la acción de tutela, que se deje sin efectos la resolución ADP013078 del 26 de septiembre de 2013 proferida por la entidad accionada durante el trámite de revisión administrativa y que, en su lugar, se le ordene a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal reanudar el pago de la pensión de vejez que le fue anteriormente reconocida.

Para sustentar su posición, trae a colación la jurisprudencia constitucional en torno al tema relacionado con el proceso de revisión establecido en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, por medio del cual se puede revocar un acto administrativo que reconoce una pensión sin el consentimiento del afectado, la cual, en uno de sus apartes, señala que dicho proceso es de carácter restrictivo, ello por cuanto condiciona su procedencia a que existan maniobras fraudulentas que constituyan conductas delictivas imputables al beneficiario, así mismo plantea su improcedencia frente a situaciones en las que se revivan controversias jurídicas en relación con la interpretación y aplicación de textos normativos.

1.4. Oposición a la demanda de tutela La acción de tutela fue conocida por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá que, mediante auto de tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014), resolvió admitirla y corrió traslado de la misma a las entidades demandadas, para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

1.4.1. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP Notificada la admisión de tutela a la entidad accionada mediante oficio No. 00578 y transcurrido el término procesal otorgado para el efecto, la Unidad de Gestión Pensional y parafiscales UGPP guardó silencio al respecto.

1.5. Pruebas que obran en el expediente Durante el trámite de la acción de tutela, el accionante allegó los siguientes documentos: · Copia de la Resolución No. 041956 de 10 de septiembre de 2013, en virtud de la cual la UGPP reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez. En efecto, reconoce que el actor acreditó un total de 7,312 días laborados, correspondientes a 1.044 semanas y que, de conformidad con su fecha de nacimiento es decir 11 de octubre de

1948, actualmente cuenta con 64 años de edad por lo que, la entidad resolvió “Reconocer y ordenar el pago de una pensión de vejez a favor del señor Parra Marcelino, en cuantía de $462.696, efectiva a partir del 1º de marzo de 2007, con efectos fiscales a partir del 07 de septiembre de 2009 por prescripción trienal” (folios 25 al 29).

· Copia del oficio No. ADP015009, del 19 de noviembre de 2013, por medio del cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP le comunicó al accionante lo siguiente:

“Revisada la resolución RDP 41956/13 se evidencia, que se incurrió en error al señalar como fecha de efectividad el 01/03/2007, fecha para la cual el causante aún no reunía los requisitos para acceder la pensión, puesto que solo hasta el 11/10/2008 adquiere el status jurídico de pensionado, por lo que esta debe ser su fecha de efectividad. En este orden de ideas, al modificar la fecha de efectividad también se debe aplicar el IPC del año 2007 al valor pensión reconocido en el acto administrativo”.

En el mismo acto administrativo se indicó que el actor laboró para INVÍAS desde el 01 de julio de 1976 al 30 de junio de 1994, con 23 días de interrupción, realizando sus cotizaciones en Cajanal EICE e igualmente efectúo cotizaciones para el ISS desde 1 al 30 de marzo de 2004, desde 1 de mayo al 30 de julio de 2004, del 1 de septiembre de 2004 al 25 de agosto de 2005, desde 1 de octubre de 2005 al 20 de septiembre de 2006, del 1 al 28 de febrero de 2007. Respecto al consentimiento solicitado al afectado precisó que “…como quiera que el interesado no da el consentimiento para revocar el acto administrativo del reconocimiento, es necesario remitirnos al artículo 97 de la Ley 1437de 2011, el cual establece ‘Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto y reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular” (folios 13 al 14 – cuaderno 1) .

· Copia del oficio en el que la UGPP contesta la petición presentada por el actor en el que reitera que no puede ser incluido en nómina, toda vez que el 26 de septiembre de 2013 la Unidad decidió requerir al actor para obtener su consentimiento previo para efectos de revocar la resolución que le concede la pensión de vejez, decisión que según manifiesta fue producto de equivocaciones de la entidad (folio 19 – Cuaderno1).

· Copia del Auto No. ADP013078, del 26 de septiembre de 2013, en virtud del cual la UGPP le informa al accionante que “por haber acreditado tan solo 17 años, 11 meses y 7 días de tiempo de servicio prestado, no era posible aplicar lo señalado en la ley 33 de 1985 que exige 20 años de servicios públicos, por lo que el otro posible régimen anterior aplicable sería el contemplado en la Ley 71 de 1988 artículo 7 sin embargo, como quiera que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, es decir el 01 de abril de 1994, que permitió el acceso a regímenes anteriores, el interesado no tenía tiempos de servicios con el ISS, no es posible dar aplicación a la normatividad en comento. Razón por la cual se debía efectuar el estudio de la prestación bajo la Ley 797 de 2003 que permitió el cómputo de tiempos sin discriminación alguna en razón al sector, por lo que el interesado para el año 2008 que cumplió 60 años de edad debía acreditar un número de semanas mínimo de 1125 y tan solo reunió 1044 semana, no teniendo en consecuencia derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez” (folio 20 - cuaderno 1).

1.6. Decisiones proferidas 1.6.1. Primera Instancia El Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá, mediante providencia proferida el once (11) de febrero de dos mil catorce (2014), resolvió declarar improcedente el amparo constitucional de los derechos fundamentales del señor Marcelino Parra.

Indicó que el accionante no promovió acción ante la jurisdicción ordinaria con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión que reclama a través del mecanismo de amparo y, no demostró, que el uso de otros medios de defensa judicial impliquen una carga excesiva en atención a circunstancias particulares, pues no acreditó el acaecimiento de algún perjuicio irremediable.

1.6.2. Impugnación En desacuerdo con lo anterior, el señor Marcelino Parra, dentro del término establecido por la ley, presentó impugnación, en la que solicitó revocar el fallo de primera instancia, por considerar que sí se vulneró su derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social toda vez que la parte accionada no respetó las formas procesales propias para revocar un derecho prestacional que ya le había sido reconocido.

1.6.3. Segunda Instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante providencia proferida el veinte (20) de marzo de 2014, confirmó la decisión recurrida reiterando los argumentos expuestos por el juez de primera instancia.

Consideró que la resolución del conflicto le compete a la jurisdicción laboral, pues no es posible que a través de una acción constitucional se pretenda el cumplimiento de una resolución, el pago de un retroactivo pensional y la inclusión en nómina, estando en discusión el reconocimiento del derecho.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA 1. La competencia La Corte Constitucional es competente para revisar, en Sala de Revisión, la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la acción de tutela 2.1. Legitimación activa El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus garantías fundamentales. En esta oportunidad, el señor Marcelino Parra, actúa en defensa de sus derechos, razón por la cual se encuentra legitimado para promover esta causa.

2.2. Legitimación pasiva La Unidad Administrativa Especial de Gestión pensional y Parafiscal UGPP está legitimada como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio, en la medida en que se le atribuye el quebrantamiento de los derechos fundamentales reclamados.

3. Problema jurídico Conforme a los supuestos fácticos referidos, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión establecer si la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del señor Marcelino Parra, al revocarle unilateralmente, y sin consentimiento previo, la pensión de vejez que le había sido reconocida el 10 de septiembre de 2013 por la misma entidad pública accionada.

Antes de abordar el caso concreto, la Sala Cuarta de Revisión reconstruirá las líneas jurisprudenciales sobre los siguientes temas: (i) la protección constitucional a la seguridad social;

(ii) la aplicación del principio de “respeto al acto propio” en materia de derechos pensionales para después proceder a resolver (iii) el problema jurídico expuesto.

4. La seguridad social y su carácter de derecho fundamental. Reiteración de jurisprudencia De conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social goza de una doble connotación jurídica. Por una parte, es considerada un servicio público de carácter obligatorio, cuya prestación se encuentra regulada bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en acatamiento de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Y, por otra, se erige como un derecho irrenunciable, que debe ser garantizado a todas las personas sin distinción alguna y que comporta diversos aspectos, dentro de los que se destaca el acceso efectivo al Sistema General de Pensiones.

De acuerdo con lo anterior, en varios de sus pronunciamientos, la Corte se ha ocupado de delimitar el alcance de la seguridad social como bien jurídico objeto de protección constitucional. En consecuencia, la ha definido “como el conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano” [2] .

También se ha sostenido que la seguridad social, en su doble connotación jurídica -derecho y servicio público-, tiene como objetivo, propiciar la prosperidad de los asociados, con apoyo en los programas que desarrollen los distintos gobiernos, los cuales deben estar dirigidos a permitir que el individuo y su familia puedan afrontar adecuadamente las contingencias derivadas de las enfermedades, la incapacidad laboral, el desempleo, el sub-empleo y las consecuencias de la muerte; a brindarle una adecuada protección a ciertos estados propios de la naturaleza humana como la maternidad y la vejez; y a ofrecerle unas condiciones mínimas de existencia y recreación social que le permitan desarrollarse física y sicológicamente en forma libre y adecuada, facilitando de este modo su total integración a la sociedad.

[3] Así las cosas, siendo la seguridad social uno de los ejes centrales de la política social del Estado, exige por parte de éste, en primer lugar, el diseño de una estructura básica que establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y que determine los procedimientos bajo los cuales el mismo debe discurrir y, en segundo lugar, definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garantice su buen funcionamiento.

[4] Ahora bien, conforme con su configuración constitucional, y dado su carácter de derecho irrenunciable, la seguridad social se inscribe en la categoría de los denominados derechos sociales, económicos y culturales, o de contenido prestacional, los cuales han sido entendidos por la jurisprudencia constitucional, como aquellos cuya realización efectiva exige un desarrollo legal, la implementación de políticas encaminadas a la obtención de los recursos necesarios para su materialización y la provisión de una estructura organizacional, que conlleva la realización de prestaciones positivas, principalmente en materia social, para asegurar unas condiciones materiales mínimas de exigibilidad.

[5] En ese contexto, se ha establecido que la posibilidad de acudir a la acción de tutela para demandar la protección de los derechos prestacionales, tiene lugar cuando se ha expedido la regulación legal que les da contenido, presupuesto que permite su defensa judicial en forma directa, bajo el entendido de que tales contenidos prestacionales constituyen por sí mismos un derecho fundamental autónomo en cabeza de sus beneficiarios.

Sin embargo, excepcionalmente, es posible solicitar su protección por vía de tutela, aun cuando no se hayan implementado medidas de desarrollo, siempre que la ausencia de dichos contenidos afecte la dignidad humana y la calidad de vida de las personas, especialmente, de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta [6] .

Finalmente, esta Corporación ha evolucionado en el sentido de sostener que el derecho a la seguridad social, dada su vinculación directa con el principio de dignidad humana, tiene en realidad el carácter de derecho fundamental, pudiendo ser objeto de protección judicial, por vía de la acción de tutela, en relación con los contenidos legales que le han dado desarrollo y, excepcionalmente, cuando la falta de ciertos contenidos afecta el mínimo de dignidad y calidad de vida del afectado.

5. Principio de “respeto por el acto propio” y su aplicación en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia El principio del respeto al acto propio se hace exigible, de conformidad con lo reiterado por la Corte Constitucional, 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 solo 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.

Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-599 de 2007 [7] al compilar los requisitos jurisprudenciales que hacen exigibles el principio de respeto al acto propio, precisó que: (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.

En razón a este principio, 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 una autorización expresa del destinatario de la resolución. En tal sentido, cuando quiera que aquella considere que la decisión consignada en un acto administrativo 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.

Respecto a la aplicabilidad del principio de “respeto por el acto propio” la Corte ha sostenido que el mismo resulta oponible no solo ante la administración en virtud de la presunción de buena fe que cobija a los particulares cuando agencia frente aquella sus intereses [8] sino que, adicionalmente, el mencionado postulado resulta también aplicable dentro del marco de las relaciones privadas, particularmente, frente aquellas que guardan relación con la prestación de trabajo subordinado y el sistema de seguridad social, como consecuencia de los principios de igualdad sustancial y de buena fe [9] .

Así pues, el postulado mencionado recobra importancia cuando se trata de decisiones que modifican la titularidad de un derecho pensional. En este punto específico se reitera que es necesario tener en cuenta que en estos eventos no solo se trata del reconocimiento de un derecho subjetivo, pues como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho pensional no solo implica la ampliación del patrimonio de un sujeto, toda vez que esta prestación está orientada a obtener 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 al 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 con la que cuenta, por alguna dolencia específica que padezca 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.

Bajo ese contexto, teniendo en cuenta la importancia del derecho pensional la Corte ha reconocido que la aplicación del postulado de respeto por el acto propio, conlleva a que una vez expedidos los actos administrativos de carácter particular y concreto, por cuya virtud se haya creado o modificado una situación jurídica o reconocido el derecho prestacional a una persona, su revocatoria necesita del consentimiento previo y escrito del respectivo titular, en procura de “preservar la seguridad jurídica de los asociados” o de sus derechos adquiridos y en razón de la presunción de legalidad que ampara las decisiones administrativas una vez ha cobrado firmeza, admitiéndose la revocatoria sin el consentimiento previo del

favorecido cuando los actos resulten de la aplicación del derecho administrativo positivo, se den las causales que permiten la revocatoria de los actos generales o sea evidente que el acto ocurrió por medios legales [10] .

En efecto, se ha reiterado que un control de legalidad intempestivo sobre dichas actuaciones no solo vulneraría el derecho de defensa del beneficiario sino que amenaza directamente los derechos fundamentales del pensionado.

Es por ello, que 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. En efecto, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 [11] , cuya constitucionalidad condicionada se estableció en la sentencia C-835 de 2003 [12] , 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 [13] .

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 ” [14] ; (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.

Bajo esos supuestos, se concluye que el procedimiento de verificación oficiosa del cumplimiento de los requisitos exigidos para adquirir el derecho pensional y de la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para la obtención de la prestación, debe adelantarse cuando existan motivos que permitan suponer el indebido reconocimiento de la pensión.

Una vez realizada la verificación de los datos varias son las situaciones que pueden presentarse así pues, cuando de conformidad con la constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular para revocar el acto, ello en aras de garantizar el debido proceso del beneficiario de la pensión, o de lo contrario, de no lograrse el consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión no tendrá más opción que demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Significa lo anterior que no siempre la revisión oficiosa autorizada por el precepto y el consiguiente desarrollo del procedimiento autorizan la revocatoria directa del acto administrativo de reconocimiento prestacional o permiten prescindir del consentimiento expresado por el titular y que, en consecuencia, hay hipótesis en las que la administración no tiene camino diferente a presentar la correspondiente demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así queda demostrado cuando se repara en la advertencia de la Corte, según la cual “cosa distinta ocurre cuando el cumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito”, de modo que el reconocimiento se haya hecho con base en documentación falsa o el incumplimiento de los requisitos sea constitutivo de conducta penalmente tipificada, pues en tal evento el funcionario debe proceder a la revocatoria directa del acto administrativo, aun sin el consentimiento del particular, tal como lo establece el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 cuya exequibilidad se condicionó a que siempre se entienda referido “a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal” [15] .

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 aquél 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.

De esta manera observamos que esta Corte ha desarrollado, tanto en sede de control abstracto como concreto de constitucionalidad, la materia relativa a la suspensión y revocatoria directa por parte de la administración pública de los actos que reconocen pensiones.

Referente a lo anterior, se puede concluir que por regla general, para revocar o suspender un acto administrativo unilateral, se necesita el consentimiento previo y expreso del involucrado, a excepción de los casos en los que exista manifiesta ilegalidad.

6. Caso concreto En el presente asunto, el señor Marcelino Parra solicita la protección de sus garantías constitucionales al debido proceso y a la seguridad social, las cuales considera vulneradas por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP, al revocarle unilateralmente el acto administrativo en virtud del cual la misma entidad, en cumplimiento a una orden judicial [16] , le había reconocido y reliquidado su pensión de vejez.

De conformidad con los documentos allegados al expediente, se tiene que el accionante realizó aportes ininterrumpidos a pensión en Cajanal desde el 1 de julio de 1976 al 30 de junio de 1994 interrumpidos únicamente por 23 días, correspondiente al periodo en el que estuvo vinculado laboralmente a INVÍAS. Con posterioridad, realizó aportes al Instituto de Seguro Social ISS por periodos interrumpidos relacionados así:

(i) 01 al 30 de marzo de 2004; (ii) 01 al 30 de julio de 2004; (iii) 01 de septiembre de 2004 al 25 de agosto de 2005; (iv) 01 de octubre de 2005 al 20 de septiembre de 2006 y (v) 01 al 28 de febrero de 2007.

Con fundamento en el tiempo cotizado al sistema, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP le reconoció, el 10 de noviembre de 2013, mediante resolución RDP041956 la pensión de vejez a partir del 1º de marzo de 2007 con cuantía inicial de $462.696 pesos mensuales, correspondiente al 75.00% de su ingreso base de liquidación. En efecto, precisó que la prestación se reconoció al constatarse que el actor cumplió con los requisitos exigidos en la Ley 33 de 1985, es decir 60 años de edad y 20 años de servicios.

No obstante, con posterioridad, la entidad procedió a revocar de manera unilateral el acto administrativo mencionado, pues indicó que el actor no contaba con los años de servicio requeridos en la ley, pues solo acreditó 17 años, 11 meses y 7 días cotizados.

Bajo ese entendido, la entidad concluyó que, al no tener el actor el tiempo de servicio exigido en la Ley 33 de 1985 y al no existir ninguna semana cotizada en el ISS a la entrada en vigencia de la 100 de 1993 que permita aplicar la ley 71 de 1988 , solo le era exigible el cumplimiento de los requisitos pensionales de la Ley 797 de 2003 la cual a 2008, año en que el actor cumplió los 60 años de edad, requería 1125 semanas cotizadas, requisito que tampoco fue acreditado por el actor pues solo completó 1044 semanas.

Al respecto se advierte que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP inició trámite administrativo tendiente a verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación y que, culminada la investigación, concluyó que el señor Marcerlino Parra no tenía derecho a la pensión de vejez por no cumplir con los presupuestos de ley, por lo que, sin mediar consentimiento alguno, revocó el acto administrativo que le reconoció la prestación.

Con fundamento en lo antes expuesto, procede la Sala a examinar si efectivamente la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales invocados por el accionante. Para ello, en primer lugar, es importante destacar que lo relevante

constitucionalmente en el caso concreto es evaluar las razones por las cuales de manera unilateral la entidad decidió revocar el acto administrativo que reconocía la pensión.

Al respecto, cabe destacar que la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto que reconocen pensiones o prestaciones económicas requiere, tal y como se ha expuesto de manera reiterada por la Corte, del consentimiento del particular, salvo que la conducta que dio lugar al reconocimiento pueda ser tipificada penalmente.

En ese entendido, se tiene que la exigencia del consentimiento tiene especial relevancia siempre que la administración advierta una falla suya en el reconocimiento de un derecho particular, mientras que la competencia para proceder a revocar directamente cobra singular importancia cuando el funcionario advierte que la falla proviene del beneficiario de la pensión que ha creado una apariencia para lograr el reconocimiento de una prestación a la que en principio no tendría derecho. En ese caso, la administración está facultada, si no obtiene el consentimiento de quien irregularmente ha resultado beneficiado, para proceder a la revocatoria directa y compulsar copia a la autoridad competente por tratarse de una conducta pasible de ser tipificada como delito.

De conformidad con ese planteamiento inicial, cuando la irregularidad en el reconocimiento de la pensión proviene de la administración y no hay datos relevantes que permitan sostener la participación del particular o una conducta propia del beneficiario constitutiva de delito, la administración podrá requerir el consentimiento expreso del titular y, si no se obtiene, deberá demandar su propio acto ante la jurisdicción contenciosa.

En el caso que se analiza, se observa que la suspensión del reconocimiento pensional tuvo lugar después de que la entidad considerara que el actor no cumplió con los requisitos pensionales que le son aplicables. Al examinar el acto administrativo mediante el cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP revocó la resolución que reconoce a favor de Marcelino Parra la pensión de vejez, la Sala observó que el motivo principal que condujo a adoptar esa decisión radica en la indebida contabilización del tiempo de servicio cotizado, error atribuible, única y exclusivamente, a la administración, pues es deber de la entidad verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para consolidar el derecho prestacional así como, la legalidad de los documentos que utilizados para el efecto.

Bajo ese entendido, advierte la Sala que al ser el reconocimiento del derecho un aparente error atribuible a la administración toda vez que la irregularidad no provino de una conducta propia del beneficiario, la exigencia del consentimiento previo reviste, para el caso concreto, una especial relevancia, pues constituye el único medio que permite dejar sin efecto el acto administrativo sin necesidad de demandarlo.

Sin embargo, encuentra este Tribunal que la entidad solicitó en tiempo, en el trámite administrativo de verificación, el consentimiento expreso del titular del derecho para revocar el reconocimiento de la pensión de vejez, el cual no fue otorgado bajo el argumento de que sí cumplía con los presupuestos exigidos por la ley. No obstante, la administración, en lugar de demandar su propio acto, procedió a revocar de manera unilateral la resolución que ordenaba el pago de la prestación.

En conclusión, se precisa, que no le es dable a la administración revocar unilateralmente la pensión del señor Marcelino Parra, toda vez que la aparente irregularidad en el reconocimiento de la prestación provino de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP quien debió, al no obtener el consentimiento, demandar su propio acto y no atribuirse facultades que atentan, de manera directa con los postulados de buena fe y confianza legítima que amparan al beneficiario del reconocimiento de la pensión.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala Cuarta de Revisión considera que como no se evidencia una conducta que permita entrever la comisión de un hecho punible, en tanto no se alude a que el actor haya presentado documentación falsa o alterado su historia laboral con el fin de acceder fraudulentamente a la pensión de vejez acreditando requisitos inexistentes, no era procedente, en el caso concreto, la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento

del particular por lo que, procederá a revocar el fallo proferido el 20 de marzo de 2014 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, el cual confirmó el dictado, el 11 de febrero de 2014, por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá que declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, dejará sin efecto la resolución ADP013078 del 26 septiembre de 2013 que revocó el reconocimiento de la pensión de vejez y ordenará el pago de la mesada pensional del señor Marcelino Parra.

Adicionalmente, la Sala advierte que el señor Marcelino Parra completó más de 20 años de servicios si se tienen en cuenta los siguientes tiempos cotizados al Seguros Social ISS, los que arrojan un total de:

Fechas de Cotización Tiempo de Servicio Cotizado 01 de julio de 1976 al 30 de junio de 1994 (23 días de interrupción) 17 años, 11 meses y 7 días 1 al 30 de marzo de 2004 1 mes 1 de mayo al 30 de julio de 2004 3 meses 1 de septiembre de 2004 al 25 de agosto de 2005 11 meses y 25 días 1 de octubre de 2005 al 20 de septiembre de 2006 11 meses y 20 días 1 al 28 de febrero de 2007 28 días TOTAL 20 años, 3 meses y 20 días De lo anterior, se concluye que el accionante es beneficiario del régimen de transición, pues al 1º de abril de 1994 contaba con 17 años y 9 meses de tiempo cotizado y la norma exigía contar, en ese momento, con 15 años de servicio.

En consecuencia, se infiere que no le es dable a la entidad aplicar, para el caso concreto, la Ley 797 de 2003 toda vez que la calidad de beneficiario del régimen de transición le otorga al accionante el derecho a que le sean exigidos, únicamente, los requisitos contemplados en una norma anterior, es decir la Ley 71 de 1988, lo que generaría, obligatoriamente, al constatarse el cumplimiento de requisitos exigidos tal y como se evidenció en el cuadro que antecede, el reconocimiento y pago de la prestación a cargo de la entidad accionada.

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

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el 20 de marzo de 2014 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, el cual confirmó el dictado, el 11 de febrero de 2014, por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá que declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, conceder el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del señor Marcelino Parra.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la resolución ADP013078 del 26 septiembre de 2013 que revocó el reconocimiento de la pensión de vejez del accionante y, en su lugar, ORDENAR el pago de dicha prestación reconocida en la resolución No. RDP-041956 del 10 de septiembre de 2013, el cual debe efectuarse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de ésta sentencia.

TERCERO.- LIBRENSE, por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada SONIA MIREYA VIVAS PINEDA Secretaria General (E) [1] Acción de tutela anterior, en virtud del cual se le concedió el amparo del derecho de petición y se ordenó a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP contestar, en 24 horas, la solicitud pensional presentada por el accionante.

[2] Sentencia T-1040 de 2008. [3] Sentencia C-655 de 2003. [4] Sentencia T-176 de 2011. [5] Consultar, entre otras, las sentencias T-628 de 2007, T-1040 de 2008, T-777 de 2009, T-880 de 2009 y T-176 de 2011.

[6] Sentencia T-431 de 2009. [7] M.P. Jaime Córdoba Triviño. [8] Artículo 83 C.N. “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones

que aquellos adelanten ante éstas”.

[9] Ver Sentencia T-512 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [10] Puede verse la Sentencia T-494 de 2009. [11] 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 .

[12] Sentencia que resolvió declarar la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 de manera condicionada. En esa oportunidad esta Corporación señaló:

“Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta legalidad, 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 contempla la 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 trascedente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver.

En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutiva del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público”.

[13] La Sala encuentra pertinente indicar en este punto, que la facultad de revocatoria directa unilateral (sin consentimiento del beneficiario de la pensión) bajo ciertas circunstancias de actos que reconocen pensión, se deriva -como se ha dicho- del artículo 19 de la Ley 797 de 2003. Por lo cual, se configura en una excepción a la regla general establecida en el Nuevo Código Contencioso Administrativo (NCCA), luego su vigencia está fuera de discusión.

En efecto el artículo 97 de NCCA supuso un cambio normativo importante en materia de revocatoria unilateral de actos administrativos particulares, como quiera que eliminó la opción de que la administración lo haga sin autorización del titular; opción que estaba presente en el Antiguo CCA en el inciso segundo del artículo 73. Pero, como se acaba de afirmar, la posibilidad excepcional que atañe a este proceso (revocatoria directa unilateral de actos que reconocen pensión) sigue vigente en la medida en que, de un lado se contempla en una ley especial (Ley 797 de 2003), y de otro la mencionada regla general del NCCA (contenida en el artículo 97), establece expresamente que su aplicación procede “salvo las excepciones establecidas en la ley” .

[14] Sentencia C 835 de 2003, fundamento jurídico número 4. [15] Cfr. Sentencia C-835 de 2003. [16] En virtud de una acción de tutela anterior que concedió la protección al derecho de petición, se ordenó a la UGPP contesta, en 24 horas, la solicitud pensional presentada por el accionante.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 6 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.