COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/790/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/790/04
Expediente	—
Fecha	2003-11-18
Sala	Sala Octava
Magistrado ponente	Dr ALVARO TAFUR GALVIS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Revocacion Directa De Acto Administrativo Particular Y Concreto
- Accion De Tutela
- Acto Administrativo
- Pension De Vejez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Revocan actos administrativos en los que se reconocen derechos pensionales Si bien es claro que mientras los actos administrativos no cumplan con el requisito de la notificación, no podrán producir efecto alguno, pero tal

Texto completo

T-790-04 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-790/04 REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO -Consentimiento expreso y escrito del titular ACCION DE TUTELA -Procedencia cuando se revocan actos administrativos en los que se reconocen derechos pensionales ACTO ADMINISTRATIVO- Notificación/ ACTO ADMINISTRATIVO- Notificación personal o por edicto ACTO ADMINISTRATIVO- Excepción al requisito de la notificación/ ACTO ADMINISTRATIVO- Notificación ficta o presunta Si bien es claro que mientras los actos administrativos no cumplan con el requisito de la notificación, no podrán producir efecto alguno, pero tal regulación contempla una excepción y es la consagrada por el artículo 48 del C.C.A., que admite que ante determinadas actuaciones de la persona interesada, se puede deducir que la misma se ha dado por notificada, pues la parte interesada no solamente admite que está suficientemente enterada de la decisión de la administración, sino que además manifiesta de manera expresa que conviene con ella (notificación ficta o presunta).

PENSION DE VEJEZ -Reconocimiento y pago de mesadas/ SEGURO SOCIAL -Revocatoria pensión de vejez sin consentimiento del titular Referencia: expediente T-880566 Acción de tutela instaurada por Manuel Dionisio Baena Heroza contra el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-.

Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D. C., diecinueve (19) de agosto de dos mil cuatro (2004). La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de

Cartagena y por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena dentro de la acción de tutela instaurada por Manuel Dionisio Baena Heroza contra el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-.

I. ANTECEDENTES A través de apoderado judicial, el señor Manuel Dionisio Baena Heroza, instaura acción de tutela para que se protejan los derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa, al pago oportuno de las pensiones legales, y al mínimo vital, los cuales considera vulnerados, pues no obstante que la entidad accionada mediante la Resolución Nº 1197 de fecha 24 de junio de 2002, le había reconocido una pensión especial por vejez, posteriormente y de manera unilateral y arbitraria mediante la Resolución Nº 1763 de septiembre 12 de 2002, el ISS revoca la decisión sin que el actor hubiese prestado su consentimiento para ello, lo cual además de violar los derechos fundamentales invocados, resulta contrario a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, no es posible que de manera unilateral se revoquen los actos administrativos después de haber creado una situación concreta y definida.

1. Hechos: 1.1.- El apoderado judicial del señor Manuel Dionisio Baena Heroza, señala que éste trabajó ininterrumpidamente como obrero en la empresa Alcalis de Colombia desde el 24 de Mayo de 1972 hasta la fecha del cierre de esa empresa en julio del año 1993.

1.2.- Como característica principal de esa empresa, ubicada en el sector industrial de Mamonal, destaca la de estar clasificada en la clase VI (Riesgo Máximo), por ser productora de sustancias cáusticas, corrosivas y altamente contaminantes como el mercurio que producía, estando todos sus trabajadores expuestos a estos altos contaminantes.

1.3.- Precisa que el señor Baena Heroza cotizó para el Instituto de los Seguros Sociales 1.083 semanas. En razón de ello, el día 12 de Abril de 2002, solicitó ante el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-, el reconocimiento y pago de la pensión especial por vejez (de alto riesgo) de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 049 de 1990, emanado del Consejo del Instituto de los Seguros Sociales y que fue aprobado posteriormente por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 758 de 1990, el cual exige tener 55 o más años de edad el hombre y 500 semanas pagadas dentro de los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la referida edad o 1000 semanas cotizadas en cualquier época. La edad para la pensión especial de alto riesgo se reduce en un (1) año por cada cincuenta (50) semanas cotizadas en forma especial después de las primeras setecientas cincuenta (750) semanas, según el Art. 16 del Decreto 758 de 1990.

1.4.- El Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-, luego de estudiar la petición del actor concluyó que éste cumplía los requisitos para ser beneficiario de la pensión especial por vejez de alto riesgo. Es así como la entidad accionada por medio de la Resolución Nº 1197 del 24 de Junio de 2002, suscrita por el Jefe del Departamento de Pensiones Doctor Taylor Torres Castro, reconoció la pensión especial por vejez al asegurado, a partir del 9 de noviembre de 1999, con una asignación mensual para el año 2002 de $ 746.868, generándose un retroactivo de $ 26.066.686. El pago se efectuaría a partir de la mesada de julio de 2002 a través del Banco Ganadero CENPA Cartagena.

1.5.- Aclara que el señor Baena Heroza no cobró la mesada de julio ni el retroactivo que debía pagarse el 1º de agosto de 2002 en el Banco Ganadero, pero sí recibió los pagos subsiguientes correspondientes a la mesada de agosto 2002 que se paga en septiembre 2002, y la mesada de septiembre 2002 que se paga en Octubre 2002.

Luego de estos dos pagos, y en espera del retroactivo, el actor no recibió más mesadas por cuanto en el Banco Ganadero le informaron que el Instituto de los Seguros Sociales había dado orden de no pago de la pensión que ya venía disfrutando.

1.6.- El apoderado judicial del accionante, sostiene que el Instituto de los Seguros Sociales actuando en calidad de juez y parte, primero suspendió el pago del derecho pensional y no conforme con ello, expidió la Resolución Nº 1763 de septiembre 12 de 2002, por medio de la cual revoca arbitrariamente la pensión de vejez reconocida sin que, mediara el consentimiento expreso de su defendido, ni orden de autoridad judicial al respecto.

1.7.- Señala que la Resolución Nº 1763 de 2002, que revocó la pensión especial de vejez fue notificada al señor Baena Heroza el día 17 de Octubre de 2002, cuando éste ya se había notificado el día 4 de octubre de 2002 por intermedio de apoderado judicial de la Resolución Nº 1197 del 24 de Junio de 2002, habiendo renunciado en aquella oportunidad al término de ejecutoria, quedando en firme dicho acto administrativo.

1.8.- El apoderado judicial del demandante, considera que tal proceder es una violación al derecho de defensa de su representado, al que se le han conculcado sus derechos fundamentales al pago oportuno de la pensión, al debido proceso y al mínimo vital, ya que el Instituto de los Seguros Sociales en ejercicio de una posición dominante revocó el acto administrativo de reconocimiento de la pensión especial de vejez, colocando a éste en un claro estado de indefensión o inferioridad, pues sin respetar el debido proceso cesaron los pagos, sin que mediara consentimiento expreso del actor u orden de autoridad judicial para proceder en esa forma.

2. Pruebas: -Fotocopia de la Resolución Nº 1197 de fecha 24 de junio de 2002 (fl.8 cuaderno 2º). -Fotocopia de la Resolución Nº 1763 de septiembre 12 de 2002 (fls.11-13 cuaderno 2º).

- Fotocopia del comprobante de pago de pensión efectuado por el Banco Ganadero Cenpa de Cartagena al señor Manuel Dionisio Baena Heroza correspondiente al mes de agosto de 2002, así como de la fotocopia del comprobante de pago de pensión efectuado por el Banco Popular (fl. 9 cuaderno 2º).

- Fotocopia del escrito de fecha 22 de octubre de 2002, mediante el cual el actor presenta recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 1763 de septiembre 12 de 2002 que le revocó el derecho a la pensión especial de vejez, los cuales según el demandante a la fecha de presentación de la tutela (16 de octubre de 2003), no habían sido resueltos por la administración (fls. 51-58 cuaderno 2º).

-Escrito presentado por el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena de fecha 18 de noviembre de 2003 con motivo de la impugnación presentada por el apoderado judicial del señor Manuel Dionisio Baena Heroza (fls. 5-7 cuaderno 1º).

3. Decisiones judiciales objeto de revisión. 3.1 Fallo de Primera Instancia El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena en fallo del 30 de octubre de 2003, niega el amparo impetrado, al considerar que como las decisiones tanto judiciales como administrativas, solo se encuentran en firme una vez sean notificadas y queden ejecutoriadas, al no haberse notificado la Resolución No. 1197 de junio 24 de 2002, no se había creado legalmente ninguna situación jurídica de carácter particular y concreto en beneficio del señor Baena Heroza, y por lo mismo, podía revocarse tal decisión y que ante esa actuación el interesado podía acudir a la jurisdicción laboral, para controvertir lo resuelto por el ISS.

3.2 Impugnación. El apoderado judicial del tutelante, sostiene que si bien el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena señala que acoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que establece que los actos administrativos que crean una situación jurídica particular y concreta no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, no accede a lo pretendido por considerar que la Resolución Nº 1197 de junio 24 del 2002, que concedió la pensión especial de vejez al tutelante, no había sido notificada y por tanto, no se había creado legalmente ninguna situación jurídica de carácter particular y concreto en beneficio del accionante.

Al respecto manifiesta que no está de acuerdo con la decisión adoptada pues precisa, que tal y como consta en las pruebas que obran en el expediente, la Resolución Nº 1197 de fecha junio 24 del 2002 comenzó a producir efectos a partir del 1º de agosto del 2002, cuando el actor se acercó al Banco Ganadero CENPA Cartagena para cobrar el retroactivo y la primera mesada de junio de 2002, como no encontró pagos en esa fecha, regresó al mes siguiente y recibió dos pagos sucesivos correspondientes a los meses de agosto y septiembre de 2002 y en esta medida sostiene que la Resolución Nº 1197 de 2002, produjo sus efectos.

Señala además, que de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del Artículo 48 del C.C.A el señor Baena Heroza por intermedio del apoderado judicial se notificó por conducta concluyente del contenido de la Resolución Nº 1197 de 2002, renunciando expresamente al término de ejecutoria de dicha resolución. Este memorial obra en el expediente y fue recibido por el Instituto de los Seguros Sociales el día 4 de octubre de 2002 por el funcionario Edgardo Yepes Vergara.

Lo anterior quiere decir que la Resolución Nº 1197 de 2002 venía surtiendo sus efectos y quedó debidamente ejecutoriada el 4 de octubre de 2002 por haber renunciado el apoderado al término de ejecutoria.

Afirma que la Resolución Nº 1773 de fecha septiembre 12 del 2002, que revocó el reconocimiento de la pensión especial de vejez, fue notificada personalmente al accionante el día 17 de octubre de 2002 y eso, porque el señor Baena Heroza recibió en su residencia un correo el 16 de octubre de 2002 referente al Oficio Nº 2389 suscrito por el señor Jefe de Pensiones Jairo Franco Sánchez donde se le informa que debía presentarse al Centro de Atención al Pensionado con el fin de notificarse de una resolución por medio de la cual se resuelve la prestación económica solicitada. Al llegar al citatorio el 17 de octubre de 2002, se encontró con la desagradable sorpresa que se le notificaba de la Resolución Nº 1773 de 2002, donde se le revocaba su derecho pensional, lo que considera un engaño, pero aclara que no obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que para esa fecha la Resolución 1197 de 2002, se encontraba debidamente ejecutoriada y por lo tanto, solamente podía revocarse el reconocimiento mediante el consentimiento expreso y escrito del titular del mismo, circunstancia que para el caso no se dio.

Así mismo, cuestiona la tardanza y negligencia que tuvo la administración para notificar las resoluciones mediante las cuales se le reconoció y luego se revocó la pensión especial de vejez y no está de acuerdo que sea su poderdante el que deba sufrir las consecuencias de dichas anomalías.

Igualmente señala que la Sentencia T-466 de 1999 en el capítulo correspondiente a la prevalencia del principio a la seguridad jurídica y al respeto por los derechos adquiridos, afirmó que los titulares de derechos derivados de situaciones jurídicas concretas, tienen la potestad para exigir que con anterioridad a que se les prive de un derecho que está produciendo plenos efectos jurídicos, y para cuyo reconocimiento se presumen cumplidos y agotados todos los requisitos legales, estatutarios, etc., se agote un procedimiento que revista de legalidad la decisión de suspender o revocar esos derechos.

De otra parte observa que para el caso la entidad accionada, ni siquiera se hizo parte dentro del proceso, por lo tanto, indica que por disposición de la ley, se presumen ciertos los hechos de la acción de tutela.

Aclara que la Resolución Nº 1773 de septiembre 12 de 2002, por la cual se le revocó la pensión especial de vejez, fue oportunamente recurrida en reposición y en subsidio en apelación por el apoderado inicial del actor (Dr. Arrázola Carrasquilla), sin que a la fecha en que se instaura la presente tutela, se haya producido una decisión a dichos recursos. Por tanto concluye, que la resolución mediante la cual se revocó la pensión al señor Baena Heroza es abiertamente ilegal.

Posteriormente con fecha 18 de noviembre de 2003, el Doctor Johnny Patiño Banquett , como apoderado judicial del tutelante, presenta escrito en el que manifiesta que adiciona la impugnación propuesta y en la que plantea, lo siguiente:

- Sostiene que si bien la Resolución Nº 1763 de Septiembre 12 de 2002 revocatoria del derecho, tiene fecha anterior a la que se notifica el tutelante por conducta concluyente de su pensional especial de vejez (octubre 4 de 2002), aclara que como el acto administrativo de revocación, sólo vino a ponerse en conocimiento del afectado el día 17 de Octubre de 2002, para esa fecha ya la Resolución Nº 1197 de 2002, se encontraba debidamente ejecutoriada.

- Precisa que si bien es cierto, en principio pudieron existir motivos para que la entidad accionada profiriera un acto administrativo de revocatoria con fecha del 12 de Septiembre de 2002, como dicho acto no fue notificado oportunamente

por causa de la negligencia de la entidad accionada, tal conducta no puede ser asumida por el beneficiario del derecho pensional, quedando entonces la entidad accionada supeditada a demandar ante la jurisdicción administrativa la Resolución 1197 de 2002, para sacarlo del universo jurídico, si considerara que con la misma se le causa un detrimento en su patrimonio, y ante la eventualidad de no obtener el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, para revocar el mencionado acto administrativo.

- Para finalizar sostiene que la resolución de revocatoria No. 1763 del 12 de Septiembre de 2002 proferida por el Jefe del Departamento de Pensiones, es ineficaz para producir los efectos legales que ella contiene, por cuanto se está en presencia de un acto administrativo particular y concreto (Resolución No. 1197 de Junio 24 de 2002), que reconoció en cabeza del señor Manuel Baena Heroza, un derecho pensional que produjo plenos efectos, se encuentra debidamente ejecutoriado, y actualmente no puede ser disfrutado por su titular, con ocasión de las vías de hecho cometidas por la entidad accionada quien asumiendo su posición dominante ante una debilidad manifiesta del señor Baena Heroza, lo ha despojado sin fórmula de juicio de un derecho que por la vía de tutela debe ampararse y garantizarse su pleno goce.

3.3 Fallo de Segunda Instancia La Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena en providencia del 16 de Diciembre de 2003, precisa que a folio 8º del expediente se encuentra la Resolución Nº 1197 de Junio 24 de 2002, en la que no obra prueba alguna que acredite que la misma haya sido notificada al actor y que además aparece la Resolución Nº 1763 de septiembre 12 de 2002, donde se revoca la Resolución Nº 1197 de 2002, pues en ella se encontraron unas irregularidades y por lo tanto la administración decide revocarla.

En tal sentido indica que el artículo 69 del C. C. A., dispone que deberán ser revocados los actos administrativos por los mismos funcionarios que los hayan expedido de oficio o a solicitud de parte, entre otros casos cuando sea manifiesta su oposición a la ley y cuando no estén conforme con el interés público o social o se atente contra él.

En el presente asunto se aprecia que el acto administrativo que reconoció el derecho es contrario a la ley, porque no existe un derecho. El artículo 73 del mismo código establece que habrá lugar a revocatoria si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Que en este caso el “aplicativo” que se utilizó por la entidad accionada para la liquidación de la prestación no es el autorizado y utilizado normalmente por el I.S.S.

Además en el caso sujeto a análisis, el acto revocado, no ha creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto, por cuanto el mismo no ha cumplido con uno de los requisitos para estar ejecutoriado como lo es el de la notificación, en consecuencia no afecta intereses de hecho, ni derecho al beneficiario de la pensión.

De otro lado la Sala del Tribunal precisa, que a pesar de que la entidad accionada no haya dado respuesta a la contestación a la demanda, cuando le fue comunicada la iniciación de la misma por el juez de primera instancia, concluye que como la cuestión gira en torno a un conflicto de intereses laborales, el asunto no puede ser resuelto por la vía de tutela, sino que tal hecho debe decidirse por la jurisdicción laboral. El acto administrativo que reconoció la pensión no creó ni modificó ninguna situación jurídica de carácter particular y concreto, porque no fue notificado al asegurado, es decir no reunió los requisitos para estar la Resolución Nº 1197 de 2002 ejecutoriada y por lo tanto podía revocarse.

En ese orden de ideas y al considerar que el caso es muy distinto al invocado por el actor en su demanda, sostiene que no se debe dar aplicación a la jurisprudencia de la Corte que cita el actor, porque la Resolución Nº 1197 de 2002, no había cumplido con los actos de notificación y ejecutoria. Además precisa, que el juez de tutela no es el llamado a determinar si la entidad accionada cumplió o no cumplió con el acto administrativo y que el accionante tiene a su alcance los medios legales correspondientes, como la vía ordinaria, para dilucidar el asunto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia. Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela proferido en este proceso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el

Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2 . Problema jurídico. En el caso sometido a revisión, esta Sala debe establecer si el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-, podía sin desconocer los derechos fundamentales del señor Manuel Dionisio Baena Heroza, tomar la decisión de dejar sin efecto la Resolución Nº 1197 de fecha 24 de junio de 2002, por medio de la cual se le había reconocido una pensión especial de vejez al actor, aduciendo que como dicha prestación fue ilegalmente reconocida y que además el acto administrativo no había sido notificado, podía revocarse unilateralmente.

En ese orden de ideas, son varios los temas a tratar para poder definir el caso concreto. 3. De la revocatoria de los actos administrativos por parte de la administracion.

En varias oportunidades la Corte ha señalado que las entidades públicas no pueden revocar directamente los actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito de su titular, pues de lo contrario la revocación es improcedente.

Tal exigencia está acorde con lo establecido en el inciso primero del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, que dispone: “Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica particular y concreta o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular” y constituye un “claro límite al poder de decisión de la administración en favor del administrado porque, invocando las causales dispuestas en el artículo 69 de dicho estatuto, en virtud de las cuales procede la revocatoria directa de los actos administrativos, la administración tendría un amplio margen de discrecionalidad que no solamente afectaría los derechos individuales” [1] , sino también la seguridad jurídica, así como el principio de la buena fe con relación al acto propio.

[2] Sobre el tema de la exigencia del consentimiento del titular de un derecho, para poder proceder a la revocación de un acto administrativo que ha creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, se ha ocupado esta Corporación en diferentes oportunidades tales como en las Sentencias T-411 de 2002, T-295 y T-827 y T-466 de 1999, T-720 de 1998, T-336 de 1997, T-639, T-315 y 163 de 1996, T-144 de 1995, T-347 de 1994, T-230 de 1993.

A continuación se transcriben los argumentos expuestos en la Sentencia de T- 347 de 1994: [3] "Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social".

"Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C. C. A. esto es, por razones de legitimidad o legalidad -oposición con la Constitución o la ley- o por razones de mérito o conveniencia- cuando no estén conforme con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona".

"Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C. C. A.)".

" Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones

administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo".

"Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto "cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona".

"Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1o. del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente".

Acorde con lo expresado en la providencia en cita, se puede concluir que lo que el inciso primero del artículo 73 del C.C.A. pretende, es que exista un equilibrio en las relaciones que surgen entre la administración y el particular, asegurándole a este último que la entidad pública no podrá modificar o desconocer los derechos que le han sido reconocidos sin el consentimiento del mismo o, en su defecto, se requiere que la administración demande su propio acto, ello con el fin de evitar decisiones que asalten la buena fe del titular del derecho y rompan la seguridad jurídica o desconozcan derechos adquiridos de los particulares.

4. La procedencia de la acción de tutela cuando se han revocado actos administrativos en los que se han reconocido derechos pensionales. Cabe aclarar además, que la situación jurídica particular y concreta a la que hace referencia el inciso primero del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es aplicable lógicamente para el caso de una persona a la que se le haya reconocido mediante un acto administrativo una pensión de vejez o invalidez.

En tal medida, la prestación reconocida solamente puede ser revocada previo el consentimiento expreso y escrito de su titular y de no existir el mismo, la administración está obligada a ejercer la acción de lesividad para obtener la nulidad de su propio acto.

[4] De otra parte es oportuno señalar, que para los casos en que la administración decida dejar sin efecto un acto administrativo mediante el cual se ha reconocido una pensión, la competencia en principio se radica en una jurisdicción distinta a la constitucional, pero en la medida que la tutela resulta necesaria para garantizar la inmutabilidad del derecho pensional ya reconocido, procede la tutela mientras el juez ordinario decide sobre la procedencia de la revocación, suspensión o modificación del respectivo acto administrativo.

[5] Además cabe aclarar que conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, la procedencia de la tutela para estos casos, no solo busca proteger el derecho a la seguridad social, sino otros derechos tales como la vida, la dignidad, el debido proceso, defensa, los derechos adquiridos, la buena fe y la seguridad jurídica, entre otros.

5. La notificación de los actos administrativos. Cuando se ha expedido un determinado acto administrativo, el mismo carece de fuerza jurídica para producir efectos, mientras no se cumplan los procedimientos administrativos contemplados en la ley tendientes a garantizar que la administración dé a conocer sus decisiones de tal manera que se vincule jurídicamente a sus destinatarios.

Para el caso específico de los actos de carácter individual, la forma de dar publicidad a los mismos es a través de la notificación en cuanto permite la comunicación directa entre la administración y la persona respecto de la cual el acto

produce efectos jurídicos, ello con el propósito de garantizar el derecho de defensa del interesado al permitirle la posibilidad de que éste pueda contradecir las decisiones adoptadas.

[6] Ahora bien, los actos administrativos de carácter individual que ponen término a una actuación administrativa se deben notificar personalmente al interesado o a su apoderado de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 44 del C.C.A. Además cabe precisar, que ante la imposibilidad de realizar la notificación personal, las autoridades deben recurrir a la notificación por edicto, según lo establecido en los artículos 45 y 46 del Código Contencioso Administrativo.

De otra parte es preciso señalar que la decisión que pone término a una actuación administrativa que no es notificada a las partes vulnera el debido proceso. En efecto, iniciada una actuación administrativa, el acto que le pone fin y que contiene una decisión mediante la cual la administración se inhibe, concede o niega la petición ante ella presentada, debe comunicarse en debida forma a la parte interesada, de modo que la conozca y adecúe su conducta a la misma o la impugne, esto es, que ejercite el debido proceso. De ahí que el ocultamiento del acto - que es análogo a su no notificación -, equivale a la vulneración del debido proceso, que incorpora en su núcleo esencial la posibilidad de conocer los actos públicos y ejercitar todos los recursos y acciones que concede la ley.” [7] Sobre el particular dijo la Corte en la sentencia T-352 de 1996, lo siguiente:

“Ahora bien, la notificación de los actos administrativos, como factor esencial del debido proceso, tiene el sentido de asegurar el derecho de defensa de los administrados, quienes, una vez conocedores de lo que se ha resuelto en asuntos de su interés, pueden acudir a los recursos por la vía gubernativa o directamente a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando el recurso previsto no es indispensable, con el objeto de obtener la nulidad del acto y el restablecimiento de los derechos que, en su sentir, le fueron vulnerados.

No todo acto administrativo se profiere en contra de los intereses del administrado y, por tanto, la notificación de aquellos que los favorecen plenamente busca, por una parte, dejar en claro que la administración resolvió oportunamente acerca de la petición presentada y, por otra, permitir que el particular, pese a la favorabilidad de la decisión, pueda pedir las modificaciones, aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes, ya que únicamente él podrá establecer, previa verificación de sus propias y específicas circunstancias, si debe o no interponer algún recurso. Siempre debe garantizarse a la persona ese derecho, mediante la oportunidad de impugnar el acto, aun el que por todas las apariencias le conviene, con el fin de cristalizar su derecho de defensa, y ello se consigue por medio de la notificación.” Y más adelante en el mismo fallo expresó:

“La obligación de practicar la notificación personal y, en su caso, la notificación por edicto, según lo preceptuado por la ley, es de la administración. Es ella la responsable si no se practica. Precisamente allí radica la razón para prever la modalidad del edicto, en el evento en el cual, por causas imputables al particular o por otros motivos, no sea posible la notificación personal.

Así, pues, faltando la notificación personal, la administración debe proceder a fijar el edicto. Si no lo hace, viola el debido proceso, pues hace secreto un acto que el particular implicado tiene el derecho a conocer.

Pero si, además, la administración, fundada en su propia negligencia -que ha dado lugar a la omisión de la notificación por edicto-, revoca unilateralmente el acto que favorecía al particular, como en este caso, no solamente vulnera de manera franca las reglas del debido proceso (artículo 29 C.P.), sino que atenta contra la buena fe del gobernado, en clara transgresión a lo dispuesto en el artículo 83 Ibídem .

La revocación del acto administrativo en tales casos, no procede, aunque no se haya notificado, pues ya existe un derecho a favor del particular, aunque éste lo ignore. Y, entonces, es aplicable el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, como se verá más adelante.” De lo afirmado resulta claro, que en aras de garantizar el derecho de

defensa y el debido proceso, la administración está en la obligación de notificar las decisiones que adopte en relación con los intereses de una persona -inclusive el que en apariencia puede presumirse resulta más conveniente para el administrado- [8] de manera personal o en su defecto por edicto, todo con el propósito de garantizar que el titular del derecho en caso de no estar conforme con tal decisión, pueda acudir a los recursos por la vía gubernativa o directamente a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el objeto de obtener la nulidad del acto y el restablecimiento de los derechos que estima le fueron vulnerados.

En este punto es necesario anotar, que si bien es claro que mientras los actos administrativos no cumplan con el requisito de la notificación, no podrán producir efecto alguno, pero tal regulación contempla una excepción y es la consagrada por el artículo 48 del C.C.A., que admite que ante determinadas actuaciones de la persona interesada, se puede deducir que la misma se ha dado por notificada, pues la parte interesada no solamente admite que está suficientemente enterada de la decisión de la administración, sino que además manifiesta de manera expresa que conviene con ella (notificación ficta o presunta).

Con arreglo a las anteriores consideraciones procede la Sala a examinar si con la Resolución No. 1763 de 2002, que revocó de oficio la pensión especial de vejez que le había sido reconocida al Manuel Dionisio Baena Heroza se atenta contra sus derechos fundamentales.

6. Caso concreto. 6.1 En el presente caso, el señor Manuel Dionisio Baena Heroza a través de apoderado judicial, instaura acción de tutela contra el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar- con el propósito de que se ordene a dicha entidad que se restablezca sin solución de continuidad el derecho pensional que le fue reconocido por medio de la Resolución No. 1197 del 24 de Junio del 2002.

6.2 El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena y la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena que conocieron del asunto, negaron el amparo impetrado, al estimar que como las decisiones judiciales o administrativas, solo se encuentran en firme una vez estén debidamente notificadas y ejecutoriadas y en el caso en estudio, la Resolución No. 1197 de junio 24 de 2002 no había sido notificada cuando se revocó mediante la Resolución Nº 1763 de septiembre 12 de 2002, entonces no se había creado legalmente ninguna situación jurídica de carácter particular y concreto en beneficio del señor Baena Heroza y en tal medida, la decisión adoptada podía revocarse y ante esa actuación el interesado bien podía acudir a la vía judicial correspondiente para controvertir dicha decisión de no estar de acuerdo con ella.

6.3 En el asunto sometido a consideración, la Sala observa, que el centro de la discusión gira en torno a si la entidad accionada directamente y sin el consentimiento del titular del derecho, podía aduciendo que la pensión se concedió por medios “ilegales”, en tanto la misma, le fue reconocida al actor, sin que éste cumpliera con los requisitos que se requieren para esta clase de prestación, dado que no se encontraba entre otras cosas debidamente acreditado que las labores que realizó el señor Baena Heroza como trabajador de la empresa Álcalis de Colombia fueran en áreas de alto riesgo y que aparte de lo anterior en la liquidación que se utilizó como soporte legal para el reconocimiento de la prestación económica, se elaboró en un aplicativo (programa sistematizado), que no correspondía al diseñado por el ISS y que igualmente, el acto administrativo que le reconoció la pensión no le fue notificado, podía procederse a la revocación de la Resolución No. 1197 de junio 24 del 2002.

6.4 Ahora bien, en lo que atañe con la falta de notificación que invocó la propia administración en la Resolución No. 1763 de septiembre 12 de 2002, como sustento para proceder a revocar la Resolución No. 1197 de 24 de junio de 2002, mediante la cual se le reconoció la pensión especial de vejez al señor Baena Heroza y que además acogen los jueces de instancia, para negar el amparo tutelar impetrado, la Sala estima que al respecto debe tenerse en cuenta que en la medida que el actor a través de apoderado judicial, había manifestado mediante escrito presentado el día 4 de octubre de 2002,

que conocía el contenido de la Resolución No. 1197 de 2002 proferida por el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Bolívar- y que consecuente con ello, se daba por notificado de la misma y renunciaba a los términos de ejecutoria por estar de acuerdo con su contenido, no se podía decir que el mencionado acto administrativo no se encontraba notificado y ejecutoriado, pues si bien es cierto que en tanto los actos administrativos no cumplan con el requisito de la notificación no pueden producir efecto alguno, cabe señalar que en el artículo 48 del C.C.A., se admite la posibilidad de que la persona interesada pueda darse por notificada de una decisión, cuando enterada de la misma conviene con ella y fue eso, lo que precisamente ocurrió en el caso sometido a consideración.

En efecto, según las pruebas que obran en el expediente, la Resolución No. 1763 de septiembre 12 de 2002 que revocó la pensión especial por vejez reconocida al señor Baena Heroza, solo le fue notificada a éste hasta el día 17 de octubre de 2002, pero para esa fecha la Resolución No. 1197 de 24 de junio de 2002, ya se encontraba notificada y ejecutoriada, por la manifestación que en ese sentido había presentado el apoderado judicial del tutelante el día 4 de octubre de 2002.

6.5 Como si lo anterior fuera poco, cabe señalar que al accionante además del reconocimiento que se le hizo mediante la Resolución No. 1197 de 2002, se le cancelaron las mesadas correspondientes a los meses de agosto y septiembre de 2002, lo que configuró aún más el derecho del actor a gozar de la pensión reconocida mediante la Resolución No. 1197 de 2002.

6.6 Aparte de lo anterior, se estima que la entidad accionada no podía, como sustento para revocar el acto administrativo que reconoció un derecho particular y concreto, alegar su propia culpa. Analizados los fundamentos que se exponen en la Resolución No. 1763 de septiembre 12 de 2002 como motivos para revocar la Resolución No. 1197 de 24 de junio de 2002, se estima que de ser ciertas las “irregularidades” que allí se mencionan, las mismas no son imputables en manera alguna al señor Baena Heroza, pues no aparece acreditado que éste se haya valido de medios ilegales para obtener el reconocimiento de la pensión especial de vejez.

6.7 Recuérdese en este punto que según jurisprudencia reiterada de esta Corporación [9] y del Consejo de Estado [10] no cabe la revocatoria de actos administrativos de contenido particular, cuando la administración ha incurrido en error de hecho o de derecho, sin que tenga en ello participación alguna el titular del derecho reconocido. Pues para ese caso estará obligada la administración a demandar su propio acto cuando no cuente con el consentimiento del particular para revocarlo.

En ese orden de ideas es claro que el acto atacado no podía expedirse sin el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. De tal manera, si el Instituto de Seguros Sociales quiere invalidar su propio acto, deberá acudir ante la Jurisdicción competente de conformidad con lo establecido en la ley, para demandar la Resolución No. 1197 de 24 de junio de 2002.

Ahora bien en lo que hace relación a los dineros dejados de percibir por el señor Manuel Dionisio Baena Heroza, como consecuencia de la decisión del Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-, de dejar sin efecto la Resolución Nº 1197 del 24 de Junio de 2002, los mismos deberán ser reclamados por el señor Baena Heroza por la vía ejecutiva, en el caso en que la entidad demandada se niegue a cancelarlos.

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

Primero. REVÓCANSE , por las razones expuestas en esta providencia las sentencias proferidas en su orden por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena y por la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena dentro de la acción de tutela instaurada por Manuel Dionisio Baena Heroza contra el Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Bolívar-.

Segundo. En consecuencia, CONCÉDASE el amparo solicitado a través de apoderado judicial al señor Manuel Dionisio Baena Heroza y en tal medida ORDÉNASE al Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Bolívar, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, reanude el pago de la pensión especial de vejez que en favor del señor Baena Heroza se reconoció a través de la Resolución Nº 1197 del 24 de Junio de 2002, decisión que deberá mantenerse mientras la Jurisdicción competente no se pronuncie en contrario sobre el asunto.

Tercero: Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (E) EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (E) [1] Ver Sentencia T-357 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz. [2] En la Sentencia T-411 de 2002, se precisó acerca del principio de la buena fe en relación con el acto propio, lo siguiente:

" Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art. 83 C.N). Principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisible toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto.

La teoría del respeto del acto propio, tiene origen en el brocardo “Venire contra pactum proprium nellí conceditur” y, su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria.

El tratadista y Magistrado del Tribunal Constitucional Español Luis Díaz Picazo [2] enseña que la prohibición no impone la obligación de no hacer sino, más bien, impone un deber de no poder hacer; por ello es que se dice “no se puede ir contra los actos propios”.

Se trata de una limitación del ejercicio de derechos que, en otras circunstancias podrían ser ejercidos lícitamente; en cambio, en las circunstancias concretas del caso, dichos derechos no pueden ejercerse por ser contradictorias respecto de una anterior conducta, esto es lo que el ordenamiento jurídico no puede tolerar, porque el ejercicio contradictorio del derecho se traduce en una extralimitación del propio derecho.” [3] M.P.

Antonio Barrera Carbonell. [4] Ver Sentencia T-411 de 2002. [5] En ese sentido se puede consultar la Sentencia T-466 de 1999. [6] En la sentencia T-419 de 1994 se dijo sobre la notificación lo siguiente:

“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria.

Existen diversas modalidades de notificación - personal, por estado, por edicto, por conducta concluyente -, según la naturaleza del acto o de la preexistencia de un proceso. En particular, las decisiones que ponen término a una actuación administrativa deben ser notificadas personalmente al interesado, o a su representante o apoderado (C.C.A. art. 44).

El ordenamiento jurídico sanciona el acto no notificado con su ineficacia o inoponibilidad. La ley condiciona los efectos de una decisión que pone término a un trámite administrativo a su notificación, a menos que la parte interesada conociendo de la misma, convenga o ejercite en tiempo los recursos legales (C.C.A. art. 48). Así, pues, mientras no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz.

Sobre el particular, la jurisprudencia 1 y la doctrina administrativas han señalado que los actos administrativos no notificados "ni aprovechan ni perjudican", cabe decir, son "inoponibles al interesado".

[7] Ver sentencia T-419 de 1994. [8] Ver Sentencia T-352 DE 1996. [9] Ver entre otras las Sentencias T-466 de 1999, T-720 de 1998. [10] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia Mayo 6 de 1992.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.