COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/830/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/830/04
Expediente	—
Fecha	2002-11-18
Sala	Sala considera
Magistrado ponente	Clara Inés Vargas
Partes	María Luz Dary Guzmán González contra el Seguro Social

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Seguridad Social De Persona De La Tercera Edad
- Revocatoria De Acto Administrativo De Reconocimiento De Pension
- Pension De Vejez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Ley 797/03 permitía revocar directamente pero sólo ante evidencia de fraude/ consentimiento del particular las pensiones reconocidas irregularmente, como la norma que modificó el régimen de transición, fueron objeto de control de

Texto completo

T-830-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-830/04 REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO De la jurisprudencia hasta aquí reseñada, es posible extraer algunas conclusiones: (i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dadas ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario. Lo anterior significa que la Administración no puede suspender la efectividad de una prestación, sin iniciar una actuación administrativa que contemple en todas sus etapas el derecho al debido proceso.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD- Fundamental por conexidad ERROR DEL SEGURO SOCIAL- No podía alegar desconocimiento de la modificación del régimen de transición REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION -Artículo 19 de Ley 797/03

permitía revocar directamente pero sólo ante evidencia de fraude/ PENSION DE VEJEZ -Posibilidad de solicitar nuevamente reconocimiento Tanto la norma que permitía revocar directamente sin consentimiento del particular las pensiones reconocidas irregularmente, como la norma que modificó el régimen de transición, fueron objeto de control de constitucionalidad. Respecto del artículo 19 de la ley 797, la Corte señaló –tal y como ya fue reseñado en esta providencia- que sólo ante la evidencia de fraude puede proceder la administración a revocar su acto sin consentimiento del particular. De igual manera, en sentencia C-1056 de 2003, esta Corporación declaró inexequible la modificación del régimen de transición efectuada en el artículo 18 de la ley 797 de 2003. La Sala considera, entonces, que si bien para la fecha en que fue revocada sin consentimiento la resolución de reconocimiento pensional de la actora, la norma que modificó el régimen pensional no había sido excluida del sistema jurídico, como tampoco había sido declarado exequible de manera condicionada el artículo de revocatoria sin consentimiento, nuevas son las consideraciones que deben ser tomadas en cuenta por el seguro social frente a la decisión respecto de la prestación por vejez de la actora. Podría la demandante, entonces, en atención a las nuevas prescripciones jurídicas, presentar nuevamente ante la administración la solicitud de reconocimiento pensional y, frente a la eventual negativa de la misma, interponer la acción procedente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Reitera, por último, esta Sala que el derecho pensional no prescribe, razón por la cual frente a las nuevas consideraciones jurídicas, la demandante tiene derecho a solicitar nuevamente a la entidad de seguridad social en pensiones demandada el reconocimiento de su prestación vitalicia por vejez.

Referencia: expedientes T-910833 Acción de tutela instaurada por María Luz Dary Guzmán González contra el Seguro Social Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES Bogotá D.C., primero (1°) de septiembre de dos mil cuatro (2004). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Rodrigo Uprimny Yepes, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Veinticuatro Penal del Circuito de Medellín, en primera instancia, y el Tribunal Superior de Medellín, en segunda instancia en el trámite de la acción de tutela instaurada por María Luz Dary Guzmán González contra el Instituto de Seguro Social.

I. ANTECEDENTES. María Luz Dary Guzmán González confirió poder a un abogado [1] para que en su nombre y representación interpusiera acción de tutela contra el Seguro Social con el objeto de que se ampararan sus derechos al debido proceso, a la vida, a la salud y a la tercera edad [2] .

1. Hechos 1. El 18 de noviembre de 2002, la ciudadana Guzmán González elevó solicitud de pensión por vejez ante el seguro social. 2. Mediante resolución Nº 001667 de 24 de febrero de 2003, la entidad demandada resolvió reconocer pensión por vejez a la actora, retroactiva hasta febrero de 2003.

Consideró para ello que " según lo dispuesto por el artículo 36 de la ley 100 de 1993, el régimen de transición se aplica a quienes al momento de entrar en vigencia el nuevo sistema general de pensiones tenían 35 años la mujer o 40 años el hombre o 15 años de servicios cotizados, para reconocer la pensión con la edad, tiempo y monto en él establecida (…) que en el caso concreto del peticionario se cumplen las condiciones anteriormente indicadas para ser beneficiario del régimen de transición y cumple los requisitos de edad y tiempo exigidos para adquirir el pretendido derecho, razón por la cual se concluye que es procedente acceder al reconocimiento " (fl. 5).

3. El 29 de mayo de 2003, el Seguro Social Pensiones expidió la resolución No. 5615 " Por medio del cual se revoca una resolución en el sistema general de pensiones régimen de prima media con prestación definida ". La entidad argumentó para ello que cuando reconoció la prestación vitalicia a la demandante, no sabía de la expedición de la ley 797 de enero

de 2003, mediante la cual fueron reformadas algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993. Recordó la demandada que artículo 17 de la ley 797 modificó el régimen de transición, en el sentido de establecer como requisitos para acceder al beneficio pensional, haber cumplido 55 años para mujeres y haber cotizado 1000 semanas, en cualquier tiempo, hasta 31 de diciembre de 1994.

Señaló el Seguro que, si bien la ciudadana Guzmán González cumplía con el requisito de edad, no ocurría igual con el de semanas cotizadas, por cuanto había aportado a la fecha de reconocimiento de la prestación 946 semanas. Indicó igualmente que " según lo estipulado en el artículo 19 de la ley 797 de 2003, las pensiones reconocidas irregularmente por no cumplirse con los requisitos para la adquisición del derecho, se podrán revocar directamente sin el consentimiento del particular, razón por la cual se revocará la resolución 001667 de 2003, de conformidad con lo estipulado además en el artículo 69 y ss del C.C.A." 2.

Solicitud de tutela La demandante considera que la resolución 5615 de 2003, expedida por el seguro social, en el sentido de revocar la resolución 001667 de 2003 de reconocimiento de pensión mensual de vejez, vulneró sus derechos al debido proceso a la vida, a la salud y a la tercera edad.

3. Pruebas aportadas en el trámite de instancia. De las pruebas aportadas en copia simple en el trámite de instancia, la Corte resalta las siguientes:

1. Resolución Nº 001667 de 2003 expedida por el seguro social, "Por la cual se resuelve una solicitud de prestaciones económicas del sistema general de pensiones – régimen solidario de prima media con prestación definida" (cuad. 1, fls 5, 6).

2. Resolución Nº 5615 de 29 e mayo de 2003, "Por medio de la cual se revoca una resolución, en el sistema general de pensiones, régimen de prima media con prestación definida". (cuad. 1, fls. 7, 8, 9).

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN Decisión de primera instancia El conocimiento de la tutela correspondió en primera instancia al Juzgado Veinticuatro Penal del Circuito de Medellín, quien por sentencia del nueve de marzo de dos mil cuatro resolvió " no tutelar los derechos constitucionales fundamentales invocados " (cuad. 1, fl. 17). Consideró el despacho que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para tramitar controversias de tipo legal que deben discutirse ante la jurisdicción ordinaria, a menos que la morosidad de los procesos ordinarios, haga indispensable la intervención tutelar como mecanismo transitorio para evitar la concurrencia de un perjuicio irremediable. En el caso concreto, anotó el Juez de instancia, la resolución atacada por vía de tutela era susceptible de reproche mediante los recursos de reposición y apelación, medios de defensa no activados por la actora y, además, la ley 797 de 2003, facultaba a la institución para revocar sin consentimiento del administrado resoluciones de reconocimiento pensional. En ese sentido, concluyó el operador judicial, no puede activarse la acción de tutela para subsanar la incuria del demandante en el empleo de los recursos que tenía a su alcance.

Impugnación El 25 de marzo de 2004, por intermedio de apoderado, la actora impugnó la decisión de primera instancia. Alegó que dicha decisión paso por alto la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional, de conformidad con la cual, en supuestos de hecho como el reseñado, procede la tutela para guardar los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, sin tener que intentar los recursos ordinarios, ni las acciones procedentes.

Sostuvo el recurrente que su apoderada no puede esperar hasta que se emita un fallo en la jurisdicción laboral pues, debido a la morosidad de la justicia ordinaria, el mismo se tornaría inocuo. Afirmó también que, en casos como el de la ciudadana Guzmán González, el único medio efectivo para la protección de los derechos fundamentales vulnerados por el Seguro Social es la acción de tutela.

Segunda instancia La Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, en providencia de abril 22 de 2004, resolvió confirmar la decisión de primera instancia. Argumentó para ello que resulta evidente que la interpretación del artículo 19 de la ley 797 de 2003 es en extremo laxa, pues si bien lo faculta para revocar sin consentimiento del administrado las pensiones que hayan sido reconocidas de manera fraudulenta o ilegal, ello no significa que pueda vulnerar el derecho de defensa de los ciudadanos. Lo anterior significa, según el Juez de instancia, que sólo ante la evidencia de grave violación del ordenamiento jurídico en la expedición del acto de reconocimiento puede la administración proceder en tal sentido. No obstante, anotó la Sala, en el caso concreto la actora contó con los recursos de ley para atacar la decisión de revocatoria –medios que no empleó- y, en todo caso, la demandante pudo acudir a la solicitud de revocatoria directa, conforme a los lineamientos del artículo 69 y siguientes del código contencioso administrativo. Señaló el Tribunal que:

“ Puede concluirse que la facultad contenida en el artículo 19 e la reforma pensional, no exime a la entidad que reconoció la pensión, supuestamente en forma irregular de agotar un procedimiento respetuoso del debido proceso, dentro del cual se garantice la intervención del eventualmente afectado, pues de los contrario, el acto administrativo contentivo de la revocatoria, degenera en una burda vía de hecho, como quiera que en su expedición se quebrantó el derecho de defensa del administrado.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que en el caso concreto se deba revocar la decisión objeto de impugnación, pues emerge que de acuerdo con el artículo 86 superior, la procedencia de la acción de tutela, está condicionada, en virtud de la carácter residual y subsidiario, no sólo a la presencia de una afrenta efectiva o peligro inmediato para un derecho fundamental, si no también, a la ausencia de otros mecanismos judiciales que resulten idóneos para su protección , de forma tal que el ciudadano para hacer uso de ellos, sin que ello implique un sacrificio o un peligro mayor para el derecho afectado o en peligro de vulneración.

(…) La providencia impugnada debe ser objeto de confirmación, pues aparece diáfano que la accionante dispuso de otros medios de defensa en incluso, en ka actualidad, está haciendo uso de uno de ellos el cual no es otro que la acción judicial interpuesta ante la jurisdicción laboral” (cuad. 1, fls 10, 11) Revisión por la Corte Remitido a esta Corporación, mediante auto del veintiocho (28) de mayo de 2004, la Sala de Selección Número Cinco dispuso su por la Corte Constitucional.

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

Presentación el caso y problemas jurídicos objeto de estudio 2. La actora estima que la resolución 5615 expedida por el Seguro Social, mediante la cual resolvió revocar la resolución de reconocimiento de su pensión de vejez, sin contar para ello con su consentimiento previo, vulneró sus derechos al debido proceso, a la vida, a la salud y a la tercera edad.

Las decisiones de instancia denegaron el amparo. El juez de primera instancia consideró que no hubo vulneración de los derechos fundamentales de la demandante, por cuanto la entidad demandada actuó con fundamento en una facultad legal y que, además, la ciudadana Guzmán González pudo interponer los recursos de reposición y apelación contra la decisión atacada. La Sala del Tribunal que conoció la impugnación, consideró que, si bien la actuación surtida por la demandada fue irregular, la actora no atacó, mediante los recursos a su alcance, tal resolución y que, de igual manera, pudo hacer uso de la solicitud de revocatoria directa para tales fines.

3. Los problemas jurídicos que la Corte estudiará son los siguientes: (i) ¿vulneró la entidad demandada el derecho al debido proceso administrativo con la decisión de revocar unilateralmente la resolución que reconoció su derecho a la pensión de vejez?, (ii) ante la falta de interposición de los recursos que proceden contra los actos administrativos ¿pueden los ciudadanos acudir a la acción de tutela para solicitar la protección de las garantía básicas que consideran vulneradas? 3.1 Para responder estos interrogantes, primero la Sala hará un breve recuento de las causales de

procedibilidad de la acción de tutela contra providencias de carácter administrativo. Revisará en este punto la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria directa de actos particulares y concretos. En segundo lugar determinará si en el caso concreto, es procedente el amparo.

Causales de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones de carácter administrativo. 4. El derecho al debido proceso administrativo ha sido estudiado en múltiples oportunidades por esta Corporación. Ya en los primeros pronunciamientos, la Corte señaló sus características definitorias y, dadas qué condiciones, es procedente su amparo mediante la acción de tutela [3] . Esta garantía se encuentra consagrada de manera expresa en el artículo 29 constitucional, entre otras disposiciones superiores, en el cual se indica que consiste en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad. Corresponde, en este contexto al juez constitucional determinar su alcance y aplicación, en atención a los principios de eficacia de la administración y ceñimiento a los fines inherentes a la función estatal [4] .

4.1 El derecho al debido proceso administrativo es definido, entonces, como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal [5] . El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados [6] .

4.1.1 El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que cobija a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos, no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces, la garantía consubstancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones [7] .

Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados [8] .

5. Ahora bien, aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. El ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa, quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales [9] .

Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad nacional contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuentan con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo que implica que si la persona cuenta con un medio defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela devendrá improcedente. Al respecto, ha señalado la jurisprudencia constitucional:

“(i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de

tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo" [10] .

El problema de la revocatoria del acto propio por parte de la Administración 6. Con el fin de analizar el reproche de vulneración del derecho al debido proceso –teniendo como transfondo las consideraciones arriba anotadas- se hará un breve recuento de la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria del acto propio por parte de la administración.

1. En la sentencia, T-472 de 1992, se analizó cómo el principio de buena fe que debe informar las relaciones entre los particulares, cobra especial relevancia cuando de la administración pública se trata. En tales circunstancias, actuaciones como la negación del acto propio, las demoras injustificadas, el abuso de la posición dominante y el exceso de requisitos formales –entre otros- vulneran de manera flagrante el principio superior en mención. El mandato de lealtad en este preciso ámbito supone que, en las actuaciones que adelanten la administración y el administrado, debe primar la buena fe en el perfeccionamiento desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Esta regla constitucional aplica tanto a los contratos que se celebren con la administración, como a las actuaciones que ésta despliegue unilateralmente por mandato legal y que generen situaciones subjetivas y concretas para las personas, debiendo mantenerse durante todo el tiempo en que se surte la relación.

En punto de la teoría de los actos propios, el imperativo de buena fe se traduce en la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, supuesto del cual dependen –entre otras cosas- la credibilidad en las actuaciones del Estado, el efecto vinculante de sus decisiones para los particulares y la seriedad del procedimiento administrativo. La revocatoria el acto propio por parte de la Administración, que suspenda o modifique desfavorablemente situaciones jurídicas subjetivas configuradas, desplegada de manera irregular y contradictoria de la voluntad inicialmente manifestada, contraviene los principios de lealtad y buena fe (art. 83 C.P.).

2. En la sentencia T-611 de 1997, se indicó cuáles son las dos excepciones al principio general de irrevocabilidad del acto propio sin que medie para ello el consentimiento del afectado. En esta providencia se resaltó que, en el artículo 69 de código contencioso administrativo se contemplan las causales generales de revocatoria directa, entre las que se cuentan la expedición ilegal o inconstitucional de los mismos. De igual forma, el inciso segundo del artículo 73 de tal estatuto, dispone que también son revocables los actos administrativos producto del silencio administrativo positivo, si se dan las causales del artículo 69 o si es evidente que fueron proferidos de manera ilegal.

3. En la sentencia T- 295 de 1999, la Corte reiteró su doctrina persistente, en el sentido de proteger la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo, e insistió en la vulneración de los derechos fundamentales de las personas cuando la administración de manera unilateral e inconsulta revoca sus decisiones sin que medie autorización del afectado. Los principios de buena fe y seguridad jurídica sufrirían entonces un menoscabo de rango constitucional, si se le permitiera al Estado modificar determinaciones en firme que han consolidado un derecho subjetivo, sin que intervenga en manera alguna el ciudadano perjudicado (art. 73 del código contencioso administrativo).

4. En la sentencia T-947 de 2000, esta Corporación retomó jurisprudencia sentada en las sentencias T-827 de 1999 y T-618 de 2000. Indicó que, en desarrollo del principio constitucional de buena fe (art. 83 C.P.) en punto de la teoría del acto propio, una entidad que ha reconocido un derecho prestacional que produce efectos jurídicos, no puede desconocerlo de manera unilateral. En ese sentido, si una autoridad pública ha declarado la titularidad de un derecho en cabeza de particular, pesa sobre ella la prohibición de revocarlo sin previamente iniciar la respectiva acción de lesividad [11] .

5. En la sentencia T- 450 de 2002, La Corte recordó que, en las hipótesis en las cuales el acto administrativo fue proferido con ocasión de una conducta ilícita y fraudulenta debidamente probada, procede la revocatoria del acto propio sin consentimiento del administrado. Señaló la Corte en aquella oportunidad que:

“De conformidad con lo expresado por la sentencia T- 336 de 1997, no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así”.

6. Por último, resulta imprescindible reseñar la sentencia C-835 de 2003, en la cual se estudió específicamente la constitucionalidad de las figuras de revocatoria directa de las pensiones reconocidas de manera irregular y la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública [12] .

En esta providencia, se insiste en la definición que ha mantenido la jurisprudencia constitucional respecto de la revocatoria directa: como acto constitutivo, es una decisión que invalida un acto previo y que produce consecuencias a futuro. En punto de los actos administrativos que generan derechos sujetivos, recalca la irrevocabilidad de los mismos, sin previa autorización del titular del derecho, en atención a los principios de buena fe y seguridad jurídica. La excepción a la anterior regla, la constituyen los actos que han sido dictados con evidente violación del ordenamiento jurídico.

En tal hipótesis “ la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias ”. En todo caso, en la resolución que decida la revocatoria del acto, deben quedar consignados los elementos de juicio que indujeron tal convencimiento (debe ser, entonces, manifiesta la utilización de medios ilegales).

En punto de la revocación de las pensiones o prestaciones reconocidas irregularmente, la Corte resaltó que (i) existe un deber oficioso de verificación de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho, junto con los documentos que lo soportan (ii) este deber está radicado en cabeza de los representantes legales de las instituciones de seguridad social, quienes respondan por el pago de los beneficios o quienes hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, (iii) procede cuando sea manifiesta la manera fraudulenta de obtención de la pensión por parte del ciudadano. Respecto de este último requisito, el fallo es enfático en proscribir la posibilidad de extender a los beneficiarios de una pensión o de otro tipo de prestación económica los efectos de la incuria en que pudo incurrir la administración. En ese sentido, “mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración” 7. De la jurisprudencia hasta aquí reseñada, es posible extraer algunas conclusiones: (i) la revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dadas ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla 2 excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo, b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude. (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede

decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario.

7.1 Lo anterior significa que la Administración no puede suspender la efectividad de una prestación, sin iniciar una actuación administrativa que contemple en todas sus etapas el derecho al debido proceso.

En todo caso, la doctrina setenada por esta Corporación también ha si enfática en señalar que la acción de tutela no es el ámbito adecuado para conocer de los debates que se susciten con ocasión de las posibles vulneraciones del derecho al debido proceso administrativo. No pueden, entonces, los ciudadanos acudir a la vía constitucional para subsanar su falta de impulso procesal –bien en vía gubernativa o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tan sólo excepcionalmente, cuando, pese a haber agotado o intentado la defensa de sus garantías fundamentales ante la administración o el juez administrativo, la violación de sus garantías básicas no cesa, o si la persona está ante la inminencia de configuración de un perjuicio irremediable, es procedente la petición de amparo. En conclusión, si la administración, dadas las circunstancias arriba descritas, desconoce el principio de buena fe y suspende un acto particular y concreto, vulnera el derecho al debido proceso administrativo. Para atacar estas infracciones, el sistema jurídico colombiano ha previsto, en primer término, los recursos de reposición y apelación y, luego de agotados los mismos, las acciones contencioso administrativas. Como ha sido indicado en múltiples oportunidades por esta Corte, tanto a las autoridades administrativas, como a los jueces de la República también les compete la protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones y sólo si, pese a la diligencia procesal del ciudadano, persiste la vulneración de sus derechos fundamentales, hay lugar a la acción de tutela.

Caso concreto El seguro social, revocó la resolución de reconocimiento de pensión de vejez a la actora. Argumentó para ello que, en la fecha en que concedió el beneficio (24 de febrero de 2003), el instituto no tenía conocimiento de la expedición de la ley 797 de 29 de enero de 2003, la cual modificó en su artículo 18 las disposiciones que regulaban los requisitos del régimen de transición de la ley 100 de 1993. Señaló la demandada que, aunque la ciudadana Guzmán González cumplía con el requisito de edad, no sucedía lo mismo con el número de semanas necesarias prescrito por la nueva normatividad. Indicó igualmente que el artículo 19 de la ley 797 de 2003, permitía a la entidad revocar directamente sin el consentimiento del particular las pensiones reconocidas irregularmente por el no cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho.

Las decisiones de instancia denegaron el amparo. El juez de primera instancia consideró que la demandada actuó en uso de sus facultades legales y que, en todo caso, si la ciudadanía quería atacar la decisión, debió ejercer los recursos para ello. El Juez de segunda instancia señaló que, si bien el Seguro actuó irregularmente, la demandante dejó vencer el término para interponer los recursos contra la resolución de revocatoria y que no era la tutela el medio adecuado para subsanar su inactividad procesal.

La Sala considera que, tal como fue arriba anotado, aunque el seguro social revocó de manera ilegal la resolución de reconocimiento pensional, por cuanto no podía esgrimir el desconocimiento de la modificación del régimen de transición pensional para revocar su propio acto, la demandante debió atacar el mismo mediante los recursos de reposición y apelación a su alcance. Siendo la acción de tutela residual, ante la falta de ejercicio de su derecho de defensa frente a la administración, no puede ser la vía constitucional el medio para revivir etapas ya concluidas. En atención a las consideraciones anteriormente anotadas, la Corte confirmará la decisión tomada por la Sala Penal del Tribunal superior de Medellín, en el sentido de denegar el amparo solicitado por la ciudadana Guzmán González.

Consideración final No obstante lo anterior, no puede la Sala dejar de advertir que tanto la norma que permitía revocar directamente sin consentimiento del particular las pensiones reconocidas irregularmente, como la norma que modificó el régimen de transición, fueron objeto de control de constitucionalidad. Respecto del artículo 19 de la ley 797, la Corte

señaló –tal y como ya fue reseñado en esta providencia- que sólo ante la evidencia de fraude puede proceder la administración a revocar su acto sin consentimiento del particular. De igual manera, en sentencia C-1056 de 2003, esta Corporación declaró inexequible la modificación del régimen de transición efectuada en el artículo 18 de la ley 797 de 2003. La Sala considera, entonces, que si bien para la fecha en que fue revocada sin consentimiento la resolución de reconocimiento pensional de la actora, la norma que modificó el régimen pensional no había sido excluida del sistema jurídico, como tampoco había sido declarado exequible de manera condicionada el artículo de revocatoria sin consentimiento, nuevas son las consideraciones que deben ser tomadas en cuenta por el seguro social frente a la decisión respecto de la prestación por vejez de la actora. Podría la ciudadana Guzmán González, entonces, en atención a las nuevas prescripciones jurídicas, presentar nuevamente ante la administración la solicitud de reconocimiento pensional y, frente a la eventual negativa de la misma, interponer la acción procedente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Reitera, por último, esta Sala que el derecho pensional no prescribe, razón por la cual frente a las nuevas consideraciones jurídicas, la demandante tiene derecho a solicitar nuevamente a la entidad de seguridad social en pensiones demandada el reconocimiento de su prestación vitalicia por vejez.

IV. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO. – CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO. – LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO UPRIMNY YEPES Magistrado (E) ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Cuad. 1, fl. 1.

[2] La acción de tutela fue presentada el 25 de febrero de 2004. [3] En sus primeros fallos, este Tribunal enfatizó el giro que implicaría en adelante la consagración constitucional del derecho al debido proceso administrativo, por cuanto si antes de la Constitución del 1991, las vulneraciones al mismo sólo tenían rango legal, después de la entrada en vigencia de la nueva Carta, tales violaciones se estudiarían en clave de derechos fundamentales y, en consecuencias, podrían ser objeto de amparo por medio de la acción de tutela.

[4] Ver sentencia T-582 de 1992. [5] Ver sentencia T-552 de 1992.En esta providencia se indicó también que “ El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general.” [6] Ver sentencia T-522 de 1992.

[7] Ver sentencia T-1263 de 2001. [8] Ver sentencia T-772 de 2003. [9] En la SU-544 de 2001, esta Corporación indicó: “La acción de tutela como mecanismo transitorio únicamente opera cuando se amenaza un derecho fundamental y el juez tiene la posibilidad de adoptar una medida temporal de protección, para evitar un perjuicio irremediable. En materia de debido proceso administrativo, salvo que se trate de una serie de hechos concatenados, resulta en extremo difícil sostener que una persona se enfrenta a un posible perjuicio irremediable en razón al peligro de que el derecho se viole. La Corte no descarta la posibilidad, sin embargo, para que proceda, resulta necesario que la administración no haya adoptado la decisión, pues en tal caso, se estará frente a una violación y no ante la puesta en peligro del derecho.” [10] Sentencia T-

514 de 2003. Ver también las sentencias T-596 de 2001, T-754 de 2001, T-873 de 2001, C-426 de 2002 y T-418 de 2003, entre otras.

[11] En la sentencia T-295 de 1999, se señaló que, para que opere el respecto del acto propio se requiere: “a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción –atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas”.

[12] La demanda de inconstitucionalidad se presentó contra los artículos 19 (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) y 20 (Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el consejo de estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.. La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además: Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y, Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables .

) de la Ley 797 de 2003.

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.