

T-1021-99

Sentencia T-1021/99

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Revocación sin consentimiento expreso y escrito del titular

DEBIDO PROCESO-Revocación de derecho pensional sin consentimiento expreso y escrito del titular

Referencia: Expediente T-225846

Acción de tutela instaurada por Tulia Nelly Solarte de González contra el Instituto de los Seguros Sociales, ISS Seccional Valle del Cauca.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre quince (15) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA,

dentro del trámite de la revisión del fallo adoptado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en relación con la acción de tutela instaurada por Tulia Nelly Solarte González contra el Instituto de Seguros Sociales -ISS.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1.1. Tulia Nelly Solarte de González, acude a la acción de tutela como mecanismo transitorio

con el fin de que se le protejan sus derechos al pago oportuno de su pensión, a la seguridad social y al debido proceso, vulnerados por el ISS, Seccional Valle del Cauca, con ocasión de la revocatoria del reconocimiento de su pensión de sobreviviente.

1.2. Señala la demandante que mediante Resolución 02191 de marzo 20 de 1992, la Comisión de Prestaciones Sociales del ISS, Seccional Valle del Cauca, le reconoció la pensión de sobreviviente en su calidad de cónyuge de Servio Tulio González.

1.3. El 22 de enero de 1997, Luz Mery Martínez presentó ante el I.S.S., solicitud de sustitución de la pensión de Servio Tulio González, en calidad de compañera permanente y en representación de sus dos hijos menores en calidad de hijos del asegurado fallecido.

1.4. Como consecuencia de lo anterior, el ISS, Seccional Valle del Cauca, mediante resolución No. 9520 del 18 de noviembre de 1997, resolvió suspenderle el derecho prestacional reconocido a la accionante, y conceder la pensión de sobreviviente a Luz Mery Martínez de Solarte en calidad de compañera permanente y a los menores Paula Andrea y Servio Tulio González, en calidad de hijos del causante.

## 2. Pretensión.

Impetra la demandante la tutela de sus derechos al pago oportuno de su pensión, a la seguridad social y al debido proceso y, en consecuencia, que se ordene al ISS, restablecer el pago de la mesada pensional que venía recibiendo, así como el pago de las mesadas dejadas de percibir, en razón de la decisión de dicha entidad.

## 3. Sentencia objeto de revisión.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia del 11 de mayo de 1999, resolvió rechazar por improcedente la tutela impetrada en razón a que la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por otra parte, para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio se requiere que se trate de un perjuicio irremediable, lo que para el caso no opera, porque es sabido que éste sólo se configura cuando no existe la posibilidad de regresar las cosas a su estado anterior, restableciendo así el derecho conculcado, lo que la interesada puede

conseguir solicitando la medida de suspensión provisional en ejercicio de la referida acción.

El fallo no fue impugnado.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. El problema planteado.

Se reduce a determinar si el ISS puede revocar directamente la sustitución pensional decretada a favor de la demandante y si cuando procedió a efectuar dicha revocación violó los derechos fundamentales cuya tutela invoca ésta.

### 2. La solución del problema.

2.1. Por guardar estrecha similitud con el caso decidido en la sentencia T-441/981, la Corte reitera su jurisprudencia en relación con la imposibilidad de la revocación directa de los actos del ISS que han reconocido pensiones de vejez a favor de un afiliado. En efecto, en dicha sentencia se expresó lo siguiente:

“2.1. En la sentencia T-347/942 esta Sala, en punto a la revocación directa de los actos administrativos que reconocen situaciones jurídicas particulares y concretas, expresó:

‘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 expesos 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 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente’.

“2.2. Los criterios expuestos en la citada sentencia fueron complementados y precisados en la sentencia T-639/963, en la cual se admitió la posibilidad de la revocación directa de los actos administrativos expedidos como consecuencia de la comisión de hechos manifiestamente fraudulentos y por consiguiente delictuosos, pero con la condición de que se observe para dicha revocación el debido proceso”.

“2.3. Con posterioridad, la abundante jurisprudencia de la Corte<sup>4</sup>, ha reiterado la tesis de la intangibilidad, en principio, de las situaciones jurídicas particulares y concretas, o derechos subjetivos pensionales creados en virtud de un acto administrativo”.

“2.4. En la sentencia T-347/94 antes citada, en la cual se analizó una situación similar, dado que el ISS revocó directamente una pensión que había sido reconocida, se expresó luego de hacer una distinción entre la suspensión y la revocación del acto administrativo, que dicha entidad no podía llevar a cabo ésta sin el consentimiento expreso del titular del derecho, sino que debía acudir al juez laboral para desligarse de las obligaciones que hubiera adquirido en favor del beneficiario. En efecto, en uno de los apartes de dicha sentencia se dice:

‘Según el art. 2 del Código de Procedimiento Laboral, la jurisdicción del trabajo conoce de las controversias y ejecuciones que le atribuye la legislación sobre Seguro Social. Por consiguiente, las controversias que puedan presentarse entre el Instituto de los Seguros Sociales y sus afiliados en razón de la suspensión de una prestación económica o de salud son dirimidas por la jurisdicción laboral ordinaria y no por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La radicación de esta competencia en el juez laboral ordinario responde a la filosofía de la norma en lo relativo al carácter que tiene la suspensión de hacer cesar temporalmente el goce del derecho y no extinguirlo definitivamente, pues es aquél quien en últimas define si el beneficiario tiene o no derecho a disfrutar de la respectiva prestación, pues si se tratara de la revocación de un acto administrativo que ha reconocido un derecho subjetivo, en el evento de que la ley permitiera su revocación, la lógica y la técnica jurídica, avalada en los preceptos de los artículos 236, 237 y 238 de la C.P., indicarían que su control jurisdiccional debe estar atribuido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo’.

“2.5. Significa lo anterior que el ISS, salvo el caso de actuación fraudulenta e ilícita del peticionario para obtener el derecho a la pensión, no puede ejercer la potestad de revocación con el fin de modificarla o extinguirla”.

“Según la reforma introducida por el art. 1 de la ley 362/97 al art. 2 del Código de Procedimiento Laboral, la jurisdicción del trabajo ha sido instituida, entre otras finalidades, para resolver “las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de seguridad social integrado y sus afiliados”, con lo cual se reafirma lo expresado con anterioridad, en el sentido de que en situaciones como la analizada el ISS no puede ejercer la autotutela, sino que debe acudir en demanda en proceso ordinario ante la jurisdicción laboral para efectos de obtener la modificación o extinción de la situación jurídica pensional que ha reconocido en favor de un afiliado”.

2.2. Según resolución No. 02191 del 20 de marzo de 1992 el derecho vitalicio a la sustitución pensional generada por el fallecimiento del asegurado Servio Tulio González, la cual fue luego suspendida en forma permanente por dicha entidad, lo cual equivale en la práctica a su revocación, sin que hubiera mediado el consentimiento de su beneficiaria o titular.

En tales circunstancias, el acto de revocación viola los arts. 29 y 58 C.P., que garantizan los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de una persona y el derecho al debido proceso, no sólo en las actuaciones judiciales sino en las administrativas, pues el ISS para extinguir el derecho pensional de la actora, derivado del reconocido a Servio Tulio González, ejerció la potestad de revocación directa y eludió la vía jurídica idónea que era la que le prescribía la ley procesal laboral.

2.3. En conclusión, se reafirma el criterio expresado de la Corporación en el sentido de que no es dable a la entidad accionada, ejercer de manera unilateral la facultad de revocar sus propios actos administrativos cuando han constituido situaciones jurídicas de carácter particular y concreto y reconocido derechos de igual categoría, razón por la cual también en esta oportunidad se concederá la tutela impetrada, por violación del debido proceso. En tal virtud, se ordenará al ISS restablecer el derecho pensional de que venía disfrutando la actora, y siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, sentada en la sentencia SU-400/975, se ordenará el pago de las mesadas pensionales dejadas de devengar desde el momento en que le fue suspendido el referido derecho, con la correspondiente corrección monetaria.

### III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del 11 de mayo de 1999 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca y en su lugar, CONCEDER la tutela para la protección del derecho al debido proceso de Tulia Nelly Solarte de González.

Segundo. ORDENAR a la Comisión de Prestaciones Sociales del ISS Seccional Valle del Cauca,

que en el término de cuarenta y ocho (48) horas proceda a restablecer el derecho pensional de que venía disfrutando la actora, y a pagar las mesadas pensionales dejadas de devengar desde el momento en que le fue suspendido el referido derecho, con la correspondiente corrección monetaria.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

3 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

4 Sentencias 328/97 y 553/97 M.P. Hernando Herrera Vergara, entre otras

5 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.