

T-142-95

Sentencia No. T-142/95

#### ACTO ADMINISTRATIVO-Fuerza ejecutoria

La ejecutoria está circunscrita a la facultad que tiene la administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados... La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos”.

#### ACTO ADMINISTRATIVO/SUSPENSION PROVISIONAL

Una vez en firme el acto administrativo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”. “Si al demandarse la nulidad de un acto administrativo, el actor solicita la suspensión provisional, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico superior al cual debe sujetarse, y el juez de lo contencioso administrativo la decreta, aquél, pierde su fuerza ejecutoria en forma temporal hasta tanto haya un pronunciamiento definitivo sobre la legalidad o ilegalidad del mismo, es decir, que los efectos no rigen, en forma tal que la Administración no puede aplicarlos, ni son oponibles.

#### ACTO ADMINISTRATIVO/SUSPENSION PROVISIONAL-Improcedencia/ACTO ADMINISTRATIVO-Inaplicación

La atribución de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos está específicamente conferida por la Constitución a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y mal pueden interpretarse en contra de su perentorio mandato las disposiciones de los artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991, aplicables tan solo a aquellos actos contra los cuales no sea procedente dicho mecanismo, de conformidad con las reglas

generales. No desconoce la Corte que la última de las disposiciones citadas, al permitir el ejercicio conjunto de la acción de tutela con las pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, faculta al juez para ordenar que tratándose de un perjuicio irremediable, se inaplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita mientras dure el proceso, pero es obvio que ésta norma legal parte del supuesto de que en tales casos no procede la suspensión provisional, pues resultaría innecesario, inconveniente e inconstitucional que, siendo ella aplicable para alcanzar el específico fin de detener los efectos del acto cuestionado, se añadiera un mecanismo con idéntica finalidad por fuera del proceso contencioso administrativo y a cargo de cualquier juez de la República, con el peligro adicional de decisiones contradictorias, máxime si se tiene en cuenta que también la suspensión provisional se resuelve mediante trámite expedito tal como lo dispone el C.C.A.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES/ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION/SUSPENSION PROVISIONAL/DEBIDO PROCESO-Vulneración/CARGA DE LA PRUEBA-Inversión en perjuicio del particular

El ISS suspendió provisionalmente los efectos del acto administrativo por medio del cual se le creó al peticionario su situación de pensionado, sin que éste fuera citado, sin que pudiera conocer y controvertir los fundamentos de la suspensión, y sin que siquiera se intentara notificársela personalmente, a pesar de contar el órgano administrador con su dirección. Más claro resulta el proceder ilegítimo del ISS, si se tiene en cuenta que el acto contra el cual se impetró la tutela, fué producto de una falla de la administración, cuyo origen no aparece probado que sea imputable al administrado, y cuyos efectos no pueden hacerse recaer en él, sin que la administración aduzca su ilegalidad para propio beneficio, invirtiendo la carga de la prueba en perjuicio del actor.

Ref.: Expediente No. T- 53089

Acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales -ISS- por presunta violación de los derechos al debido proceso, a la vida y a la seguridad social.

Temas:

Actor: Luis Alberto Castro

Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz

Acta No.

Santafé de Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a dictar sentencia de revisión en el proceso instaurado por Luis Alberto Castro contra el Instituto de Seguros Sociales -ISS-.

ANTECEDENTES

1. HECHOS.

Luis Alberto Castro, considerando haber reunido los requisitos exigidos por el Decreto 758 de 1990 -artículo 12-, solicitó al Instituto de Seguros Sociales -ISS- el reconocimiento de su pensión por vejez.

El ISS, mediante la Resolución No. 002073 del 29 de abril de 1994, reconoció el derecho del actor a recibir la pensión solicitada (folio 4).

Sin embargo, mediante la Resolución No. 5423 del 16 de agosto de 1994, el mencionado Instituto suspendió la Resolución No. 002073 del mismo año, sin que Luis Alberto Castro conociera o autorizara tal trámite (folios 5-6).

2. DEMANDA.

Luis Alberto Castro consideró que con la actuación del ISS se le vulneraron sus derechos al debido proceso, a la vida y a la seguridad social, razón por la cual solicitó al juez de tutela

ordenarle a dicho Instituto continuar pagando las mesadas pensionales reconocidas por la Resolución 002073 de 1994.

### 3. PRIMERA INSTANCIA.

Conoció del proceso el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali, y después de practicar las pruebas que consideró pertinentes, resolvió acoger las pretensiones del actor y tutelar los derechos invocados, con base en la consideración siguiente:

“Teniendo en cuenta las normas transcritas (artículo 29 de la Constitución y artículos 73 y 152 del Código Contencioso Administrativo), concluye el Juzgado que al conceder el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, mediante la Resolución No. 002073 de 29 de abril de 1994, la pensión de vejez y posteriormente suspender su efecto con la Resolución 5423 de 16 de agosto de 1994, sin agotarse ningún trámite para tal suspensión se ha violado el debido proceso administrativo por no haberse proferido la suspensión con el cumplimiento de las debidas formalidades”.

“Así las cosas y aunque existe la acción contenciosa para proteger el derecho al debido proceso (Art. 84 y 85 Código Contencioso Administrativo) debe proceder la acción de tutela en el presente caso, toda vez que no se puede violar el derecho fundamental a la protección inmediata de los derechos fundamentales” (folios 19-20).

### 4. IMPUGNACIÓN.

El Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca, descontento con la decisión de primera instancia, por medio de apoderado judicial, la impugnó en la oportunidad legal, aduciendo en su defensa:

“El Instituto en desarrollo de las normas generales que lo rigen ha reglamentado las diferentes situaciones en lo que respecta a la prestación de servicios de salud y pago de prestaciones económicas entre otras, y en desarrollo de éstas últimas se expidió el Decreto 2665 de 1988 ‘por el cual se expide el reglamento general de sanciones, cobranzas y procedimientos del Instituto de Seguros Sociales’, el cual en su artículo 42, literal b), prescribe: ‘Suspensión de las prestaciones económicas y de salud. El ISS procederá a la suspensión inmediata de las prestaciones económicas y de salud en los siguientes casos:a)...

b) cuando se compruebe que conforme a los reglamentos de los seguros, no se tenía derecho a ellas´”.

“Es en aplicación de este precepto legal que se ha procedido a suspender la pensión de vejez, que por Resolución #02073 del 29 de abril de 1994, el ISS, le concediera al señor Luis Alberto Castro, al darse cuenta que por un error aritmético al contabilizar las semanas netas y válidas dentro del lapso de 20 años anteriores al cumplimiento de la edad mínima requerida (60 años), se comprobó que el accionante no tenía las 500 semanas mínimas exigidas en el período citado, como erróneamente se contabilizó en un principio al sumarle 794 semanas, cuando en realidad la sumatoria de semanas en ese período exigido julio 10 de 1933 (sic) a julio 10 de 1993 es de 490 semanas”.

“...”

“Si bien es cierto que el art. 29 de la C.N. establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, también lo es que las normas y preceptos del ISS son preceptos legales que a la fecha no han sido declarados inexequibles por el máximo Tribunal competente, por lo que como lo dice la Corte Constitucional en Sentencia que ya reseñamos (T-484 de agosto 11 de 1992), ‘...sus reglamentos y procedimientos legales deben tenerse en cuenta...’, recordando además que el Artículo 6 de la C.N. señala que los funcionarios públicos solo pueden realizar actos que la Constitución y las leyes le permitan y que la omisión ó extralimitación en el ejercicio de sus funciones los hacen responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” (folios 26-27).

## 5. SEGUNDA INSTANCIA.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, conoció de la impugnación y resolvió, el 27 de octubre de 1994, revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar, denegar la acción de tutela propuesta por Luis Alberto Castro, con base en las siguientes consideraciones:

“Como primera medida, observa la Sala que contra la resolución a través de la cual se le suspendió el pago de la pensión al peticionario, como en ella misma se anota, procedían los

recursos de reposición y apelación, mecanismos tendientes a enervar su contenido, además previo agotamiento de los mismos, vía gubernativa, el tutelante Luis Alberto Castro, cuenta con otros medios de defensa ante la jurisdicción ordinaria laboral en procura a establecer la efectividad de su derecho, por lo que al tenor de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 la tutela es improcedente”.

“Ahora, en principio podría pensarse que el Seguro Social con su proceder desconoció el derecho fundamental del debido proceso administrativo (art. 29 C.N.), en cuanto no hubo previamente un consenso con el tutelante o un pronunciamiento judicial para disponer de tal suspensión, pero resulta que, esta medida, está expresamente dispuesta en el literal b) del artículo 42 antes citado, hasta tanto se clarifique por la vía ya indicada, si le asiste o no el derecho al peticionario y en tal medida, de prosperar, hablar de un derecho adquirido. Como tampoco, con tal proceder puede afirmarse que se atentó contra el derecho a la vida puesto que es la propia ley la que establece condiciones o requisitos para tener derecho a la pensión de vejez a cargo del Seguro Social que de no cumplirse, no se genera, aún bajo la premisa de ser vital, pues cosa diferente sería que no se le permitiera alcanzar tales requisitos por situaciones no contempladas en la ley, teniendo en este caso, la tutela otra orientación” (folios 35 vuelto-36).

## CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. COMPETENCIA.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre los fallos de instancia proferidos en el trámite del presente proceso, según los artículos 86 y 241 de la Constitución. Corresponde pronunciarse a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, de acuerdo con las normas del reglamento interno y el auto de la Sala de Selección Número Doce del 5 de diciembre de 1994..

### 2. CONVENIENCIA DE ACLARAR LA DOCTRINA.

La Corte Constitucional se pronunció sobre la suspensión unilateral por parte del Instituto de Seguros Sociales de prestaciones médico asistenciales y económicas, en las Sentencias T-484 de 1992, T-516 de 1993, T- 347 y 440 de 1994; aunque en todas ellas se concedió la tutela, en las dos primeras se otorgó como mecanismo definitivo y en las dos últimas como

transitorio, remitiendo en uno de esos casos al actor ante la jurisdicción laboral y en el otro a la contencioso administrativa.

Sobre la procedencia de la revocación del acto administrativo y su suspensión provisional cuando no existe consentimiento previo del afectado por ellas, también se pronunció la Corte en las Sentencias T- 443, 551 y 584 de 1992, y T- 230 de 1993. En los dos primeros casos se juzgó procedente, en los dos últimos improcedente.

Además, la Corte expuso su doctrina sobre el acto administrativo, su existencia, eficacia y fuerza ejecutoria, su suspensión provisional y la supremacía de la Constitución, en la Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995.

### 3. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.

#### 3.1. Fuerza ejecutoria del acto administrativo.

Sobre ella, dijo la Corte en la Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995 (Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara): "...está circunscrita a la facultad que tiene la administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados... La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos".

Así, el acto administrativo tiene fuerza ejecutoria, produce sus efectos jurídicos, una vez ha quedado en firme luego de cumplir con los requisitos de publicación o notificación, y cuando no queda por resolver recurso alguno en su contra. Debe entonces la Administración proceder a cumplirlo y a hacerlo cumplir.

Ahora bien: tal como lo anotó la Corte en la Sentencia T-484 del 11 de agosto de 1992 (Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz), el particular que inicia con su petición una actuación de la administración, tendente a que se le resuelva una situación de carácter particular y concreto, o se le reconozca un derecho de igual categoría, puede exigir por vía de tutela que

se expida el acto administrativo por medio del cual se da pronta resolución a su petición.

### 3.2. Suspensión provisional del acto administrativo por vía judicial.

Una vez en firme el acto administrativo, “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial” (artículo 238 de la C.N.).

Sobre el punto, se señaló en la Sentencia C-069/95, antes citada:

“En desarrollo de dicho precepto constitucional, los artículos 152 a 154 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.) subrogados por los artículos 31 y 32 del Decreto 2304 de 1989 determinaron las reglas para la suspensión de los efectos de los actos administrativos por parte del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos”.

“...”

“Así pues, la suspensión provisional es una declaración judicial atribuída por la Constitución Política a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

“Si al demandarse la nulidad de un acto administrativo, el actor solicita la suspensión provisional, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico superior al cual debe sujetarse, y el juez de lo contencioso administrativo la decreta, aquél, pierde su fuerza ejecutoria en forma temporal hasta tanto haya un pronunciamiento definitivo sobre la legalidad o ilegalidad del mismo, es decir, que los efectos no rigen, en forma tal que la Administración no puede aplicarlos, ni son oponibles”.

La atribución conferida por el Constituyente a la jurisdicción contencioso administrativa para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, enfrenta al juez de tutela con varias situaciones que han sido objeto de decisión por parte de la Corte: 1) existe violación o amenaza de un derecho fundamental por parte de una autoridad ejecutiva, pero el afectado no cuenta con acción contencioso administrativa, o dentro del trámite de ella no es posible controvertir tal violación; 2) existe violación o amenaza de un derecho fundamental, el afectado cuenta con acción y no procede, de acuerdo con las reglas del artículo 31 del Decreto 2304 de 1989, la suspensión provisional; 3) existe violación o

amenaza de un derecho fundamental, el afectado cuenta con acción contencioso administrativa y procede la suspensión provisional de los efectos del acto.

En situaciones en las que existe violación o amenaza de un derecho fundamental por parte de una autoridad ejecutiva, y no cuenta el afectado con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, o dentro del trámite de ella no es posible la controversia sobre la violación del derecho constitucional, la tutela procede como mecanismo definitivo de protección del derecho constitucional conculcado. Así quedó planteado en las Sentencias T-090 de 1995 y T-100 de 1994, ambas de la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas.

Cuando existe violación o amenaza de un derecho fundamental, el afectado cuenta con acción contencioso administrativa, y no procede la suspensión provisional, el juez de tutela debe dar aplicación a los artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991:

“Artículo 7°. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere”.

“Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante”.

“El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso”.

“El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado”.

“Artículo 8°. La tutela como mecanismo transitorio. Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

“En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

“Si no la instaura, cesarán los efectos de éste”.

“Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso”.

Finalmente, cuando existe la violación o amenaza del derecho, hay acción contencioso administrativa y procede la suspensión provisional, el juez de tutela debe proceder como indica la Sentencia T-443 de 1992 (Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo):

“La atribución de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos está específicamente conferida por la Constitución a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y mal pueden interpretarse en contra de su perentorio mandato las disposiciones de los artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991, aplicables tan solo a aquellos actos contra los cuales no sea procedente dicho mecanismo, de conformidad con las reglas generales. No desconoce la Corte que la última de las disposiciones citadas, al permitir el ejercicio conjunto de la acción de tutela con las pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, faculta al juez para ordenar que tratándose de un perjuicio irremediable, se inaplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita mientras dure el proceso, pero es obvio que ésta norma legal parte del supuesto de que en tales casos no procede la suspensión provisional, pues resultaría innecesario, inconveniente e inconstitucional que, siendo ella aplicable para alcanzar el específico fin de detener los efectos del acto cuestionado, se añadiera un mecanismo con idéntica finalidad por fuera del proceso contencioso administrativo y a cargo de cualquier juez de la República, con el peligro adicional de decisiones contradictorias, máxime si se tiene en cuenta que también la suspensión provisional se resuelve mediante trámite expedito tal como lo dispone el Código Contencioso Administrativo”.

3.3. Suspensión provisional del acto por vía administrativa.

Al respecto, dijo la Corte en la Sentencia C-069/95 que se viene comentando: “Lejos de contrariar las normas constitucionales en que se apoya la demanda (artículos 189 y 209 de la C.N.), la Administración Pública tiene un control interno que se ejerce en los términos que señale la ley, de manera que el legislador está facultado por la Constitución (artículo 209) para consagrar causales excepcionales a través de las cuales la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo, sin que haya lugar a que al erigirse ésta pueda desprenderse quebrantamiento constitucional alguno, lo que da lugar a considerar que el cargo mencionado no está llamado a prosperar”.

“...”

“El criterio según el cual los casos mencionados de pérdida de fuerza ejecutoria no son adoptados la mayoría de las veces, por quien tiene la potestad de suspender o anular el acto respectivo, como lo es la jurisdicción de lo contencioso administrativo no implica que con ello se infrinja precepto constitucional alguno, ya que por el contrario el título al cual corresponde la norma demandada se refiere a la conclusión de los procedimientos administrativos, lo que da lugar a considerar que dichas causales legales son procedentes dentro de la actuación administrativa” (Subraya fuera del texto).

“A lo anterior resulta importante agregar que la decisión adoptada por la administración en aplicación de cualquiera de las causales de que trata la norma acusada, es susceptible de ser demandada ante la misma jurisdicción contencioso administrativa dentro de la oportunidad legal correspondiente, lo que garantiza la tutela del orden jurídico y el restablecimiento de los derechos de los particulares que puedan ser lesionados en virtud de la expedición del acto sobre pérdida de fuerza ejecutoria por parte de la administración, cuando este se haga necesario”.

Sin embargo, la Sala resalta que la decisión sobre pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, está consagrada en la ley de manera tal que la controversia sobre la procedencia de las causales consagradas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, debe darse dentro de la actuación que termina con su adopción, al menos en los casos de actos que hayan creado o modificado una situación jurídica particular o reconocido un derecho individual, pues así lo indica el artículo 2 de la Constitución Política, al

señalar como uno de los fines esenciales del Estado, "...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...".

Así lo consideró la Corte en la Sentencia T-440 del cinco de octubre de 1994 (Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz), al señalar que el ISS vulneró el derecho al debido proceso al actuar en contra de la regla señalada. Dijo la Corte en esa oportunidad:

"En el caso sub-exámine, encontramos que el ISS procedió equivocadamente; en efecto, desde un comienzo, ese ente administrativo, mediante sendos actos administrativos (resoluciones 12907 de 1976 y 03511 de 1981), concedió la calidad de pensionado por incapacidad permanente al peticionario. De las pruebas que obran en el expediente, se advierte la actuación ilegal del ISS, que en forma insolidaria y negligente despojó al asegurado de su pensión de invalidez permanente, y demás prestaciones asistenciales, sin mediar citación y decisión de ninguna especie...".

Más aún: cuando la administración no da al particular la posibilidad de participar en la decisión sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo que le reconoció un derecho o le creó o modificó una situación jurídica particular, y omite expedir un acto que la contenga y sea atacable ante la jurisdicción contencioso administrativa, la Corte juzga que la tutela es procedente como mecanismo definitivo para la protección de los derechos fundamentales vulnerados por tal vía de hecho. Así lo expresó en la Sentencia T-516 del 10 de noviembre de 1993 (Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara):

"Teniendo en cuenta que no sólo no existe causal legal que autorice la suspensión del pago de las mesadas pensionales, sino que además la resolución mediante la cual se reconoció la pensión constituye un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad, y que de otra parte, contra el oficio que ordenó la suspensión de la ejecución de la citada resolución no proceden recursos ni medios de defensa judicial (por el hecho de no tener carácter ni naturaleza de acto administrativo), es por lo que surge la acción de tutela como el único mecanismo de protección ante la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial que puedan asegurar la protección del derecho conculcado".

Vale mencionar también que en el caso de los actos administrativos que reconocen pensiones de vejez o invalidez, la garantía del debido proceso administrativo contenida en el artículo 29 Superior, ha de complementarse con el carácter de fundamental que adquiere, en

estos casos, el derecho a la seguridad social, según lo expuso la Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994 (Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell):

“En reiteradas jurisprudencias de las diferentes Salas de Revisión de esta Corte se ha dicho que el derecho a la seguridad social, asume el carácter de derecho fundamental, cuando su desconocimiento puede conllevar a la violación de otros derechos y principios fundamentales, como la vida, la integridad física, el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad y la dignidad humana (Sentencias T-426, T-471, T-491, T-534, T-571 de 1992, T-011, T-111, T-116, T-124, T-356, T-446, T-447, T-478, T-516 de 1993, T-068 y T-111 de 1994)”.

“...”

“Como se expresó por esta Sala de Revisión en la sentencia T-111/94, ante la pérdida de su capacidad laboral las personas de la tercera edad muchas veces se encuentran limitadas e imposibilitadas para obtener un mínimo vital de ingresos económicos que les permita disfrutar de una especial calidad de vida. En estas circunstancias, el no reconocimiento de las prestaciones a su favor por las entidades de previsión social, su no pago oportuno o la suspensión de éste, pueden significar atentados contra los aludidos derechos y principios; ello justifica plenamente la especial protección que la Constitución ha dispuesto para las personas de la tercera edad (art. 46, 47 y 48), la cual se traduce en la imperatividad de la norma del inciso 3 del art. 53, que dice: ‘El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales’”.

#### 3.4. Revocación directa del acto administrativo.

Sobre la revocación directa del acto administrativo, la Corte recuerda la aclaración contenida en la Sentencia T-551 del 7 de octubre de 1992 (Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo):

“El predominio del interés general es consagrado por el precepto legal como motivación imperativa ineludible para que el funcionario competente proceda a revocar el acto que riñe con aquél, no ya sobre el supuesto de consideraciones de índole jurídica sino sobre la base de la oposición real entre la permanencia de dicho acto y las conveniencias del bien colectivo. El acto administrativo de carácter general puede haber favorecido intereses de

personas particulares habida cuenta de las circunstancias peculiares en que se hallen éstas. Pero en modo alguno convierte el acto administrativo en particular, individual y concreto, ni lo ampara en la previsión normativa del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo...”.

Pero, cuando los actos administrativos “...hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular salvo, cuando resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales...” (Sentencia T-230 del 17 de junio de 1993, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, y T-584 del 12 de noviembre de 1992, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero).

#### 4. EL CASO MATERIA DE REVISIÓN.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, es claro que el Instituto de Seguros Sociales le reconoció a Luis Alberto Castro su pensión de vejez, después de estudiar la solicitud que éste presentó, y de verificar los datos que reposan en sus archivos.

Es claro también que el ISS suspendió provisionalmente los efectos del acto administrativo por medio del cual se le creó al señor Castro su situación de pensionado, sin que éste fuera citado, sin que pudiera conocer y controvertir los fundamentos de la suspensión, y sin que siquiera se intentara notificársela personalmente, a pesar de contar el órgano administrador con su dirección.

Más claro resulta el proceder ilegítimo del ISS, si se tiene en cuenta que el acto contra el cual se impetró la tutela, fué producto de una falla de la administración, cuyo origen no aparece probado que sea imputable al administrado, y cuyos efectos no pueden hacerse recaer en él, sin que la administración aduzca su ilegalidad para propio beneficio, invirtiendo la carga de la prueba en perjuicio del actor.

En consecuencia, la Corte revocará la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, y tutelaré los derechos a la seguridad social, a la protección y asistencia de la tercera edad y al debido proceso, que fueron vulnerados por el Instituto de Seguros Sociales a Luis Alberto Castro.

La tutela se otorgará en la parte resolutive de esta providencia como mecanismo provisional para evitar un daño irreparable, pues el señor Castro cuenta con acción ante la jurisdicción laboral, según explicó suficientemente la Sentencia T-347/94, antes citada:

“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 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”

## DECISION

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

PRIMERO. Revocar la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, Sala Laboral, del 27 de octubre de 1994, y en su lugar, tutelar los derechos a la seguridad social, a la protección y asistencia de la tercera edad, y al debido proceso de Luis Alberto Castro.

SEGUNDO. Ordenar al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle, que durante las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a restablecer los efectos de la Resolución No. 002073 del 29 de abril de 1994, por medio de la cual le reconoció a Luis Alberto Castro la calidad de pensionado.

TERCERO. Advertir al actor, Luis Alberto Castro, que la orden contenida en el numeral anterior se mantendrá por el término de cuatro (4) meses, durante los cuales deberá interponer la correspondiente acción ante la jurisdicción laboral ordinaria. Entablada la acción laboral durante ese término, los efectos de la orden se prolongarán hasta que el juez competente decida sobre el derecho a percibir la prestación; pero, si durante los cuatro meses siguientes a la notificación de este fallo, el señor Castro no instaura la acción laboral, los efectos de la orden cesarán definitivamente.

CUARTO. Advertir al representante legal del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle, que en futuras oportunidades, debe abstenerse de incurrir en los mismos actos de violación de los derechos fundamentales de los pensionados de que dan cuenta las sentencias citadas en esta providencia, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

QUINTO. Remitir copia de este fallo al Director General del Instituto de Seguros Sociales.

SEXTO. Comunicar la presente providencia al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

