

T-163-96

Sentencia No. T-163/96

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Fundamental por conexidad

Es viable la protección del derecho a la seguridad social a través de la acción de tutela, cuando la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, amenace o vulnere ese derecho, de tal forma que pongan en peligro otros derechos fundamentales, tales como la vida o la dignidad humana, con mayor razón si se trata de ancianos o de niños.

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

En relación con la facultad de la administración de revocar unilateralmente sus propios actos administrativos y, en especial, los que conceden derechos subjetivos, de acuerdo con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, la revocatoria debe contar con el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; de lo contrario no es procedente. Cuando la administración observe que un acto particular es contrario a la Constitución o a la ley, la administración debe demandar ante la jurisdicción competente la nulidad de su propio acto administrativo.

DERECHO A LA PENSION DE VEJEZ-Fundamental por conexidad/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Revocación de acto que reconoce pensión

La avanzada edad del peticionario, la calidad de cabeza de familia y la necesidad urgente de recuperar la totalidad del ingreso económico, permiten deducir el carácter fundamental del derecho a la pensión del accionante. La revocatoria unilateral del acto administrativo que concedía el derecho a la pensión de vejez al peticionario, sin que medie consentimiento escrito y expreso del beneficiario del derecho, hace que el acto administrativo vulnere el derecho fundamental a la seguridad social y específicamente, el derecho de pensión del accionante; por consiguiente, es factible el acceso a la acción de tutela. Se concederá la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, hasta tanto se interponga la correspondiente acción ordinaria.

Ref.: Expediente T-86.374

Peticionario: Hernando Roa Hoyos

Procedencia: Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia

Tema: Reiteración de Jurisprudencia. Revocatoria directa de actos administrativos en caso de pensión de vejez consolidada.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-86.374, adelantado por el señor HERNANDO ROA HOYOS, en contra del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca.

### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

#### 1. Información Preliminar

El Señor HERNANDO ROA HOYOS, mediante apoderado, instauró acción de tutela contra la Seccional Cundinamarca del Instituto de Seguros Sociales, para solicitar se le ampare su

derecho a la pensión de vejez. El peticionario consideró vulnerados los artículos 29, 42, 46, 48 y 53 de la Constitución Política.

El accionante fundamenta la demanda en la exposición de los siguientes

### 1.1. Hechos

Mediante Resolución 02207 de 1978, el Instituto de Seguros Sociales reconoció pensión de jubilación al peticionario de la tutela, la cual debe ser cancelada a través de la Seccional Cundinamarca de esa institución.

La Comisión de Prestaciones del Instituto de Seguros Sociales, seccional Cundinamarca, a través de la Resolución 08943 de 1988, concedió al señor ROA HOYOS, su derecho a la pensión de vejez, la cual empezó a disfrutar con una mesada de \$ 92.289, la cual en abril de 1995 alcanzó a la suma de \$568.220.

Luego de siete años de recibir en un mismo cheque las mesadas pensionales correspondientes a jubilación y a vejez, en cuantía de \$1.124.988, la entidad demandada mediante Resolución 001423 de abril 20 de 1995, de manera unilateral ordenó la suspensión del pago correspondiente a la pensión de vejez, por lo que desde mayo de 1995 el señor ROA HOYOS, ha venido recibiendo la suma de \$596.055 mensuales. La administración basó su decisión en la prohibición que el artículo 128 de la Constitución consagra, en lo referente al pago de más de una asignación que provenga del tesoro público.

Contra el acto administrativo en mención se interpuso recurso de reposición, pese a lo cual la decisión fue confirmada mediante Resolución 002021 de mayo 24 de 1995. Resulta procedente anotar que la acción contencioso administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho ya caducó.

El peticionario de la tutela cuenta con 72 años de edad y explica que sus ingresos pensionales son su medio de subsistencia.

### 1.2. Fundamento Jurídico de la tutela

El actor afirma que los ingresos pensionales constituyen un derecho adquirido incorporado definitivamente a su patrimonio; por consiguiente, goza de la protección constitucional (art.

58) que impide la revocatoria unilateral del acto administrativo que concede el derecho, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular. Así pues, según él, si la entidad demandada quiere revocar su decisión y no obtiene consentimiento del beneficiario, está obligada a demandar su propio acto administrativo.

## II. ACTUACIÓN JUDICIAL

### 2.1. Sentencia de Primera Instancia

Mediante providencia de octubre 19 de 1995, la Sala General del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá decidió negar la acción de tutela interpuesta por el señor Hernando Roa Hoyos, en razón a que el peticionario cuenta con otros medios de defensa judicial, tales como los previstos en la jurisdicción contencioso administrativa, toda vez que no encontró la existencia de un perjuicio irremediable.

### 2.2. Impugnación

El peticionario, por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación en contra de la decisión del Tribunal Superior de esta ciudad, por cuanto consideró que existe vulneración de derechos fundamentales que ameritan la protección judicial a través de la acción de tutela.

De otro lado, se afirma que la urgencia con que se requiere el restablecimiento de la totalidad del ingreso patrimonial del solicitante, justifica la tutela de los derechos fundamentales vulnerados.

### 2.2. Decisión de Segunda Instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de noviembre 15 de 1995 confirmó la decisión impugnada, al considerar que no existe vulneración de derechos, en la medida que el Instituto de Seguros Sociales obró en cumplimiento de la Constitución y de la Ley.

De otra parte, A-quem afirmó que el carácter subsidiario de la acción de tutela, exige el agotamiento de vías de defensa judicial, tales como las contempladas en la justicia contencioso administrativa.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

#### 2. La Materia

Los problemas jurídicos que se deben resolver a través de la reiteración de la jurisprudencia de la Corte Constitucional serán, en primer lugar, si la pensión es un derecho subjetivo, en segundo lugar, se desatará la inquietud respecto de si la administración puede revocar unilateralmente actos administrativos que conceden derechos particulares, y finalmente, se estudiará si, en el presente caso, la acción de tutela es procedente aún en caso de existir otros medios de defensa judicial, ya como mecanismo transitorio o como instrumento definitivo de protección de los derechos fundamentales.

##### 2.1. Pensión de Jubilación como Derecho Subjetivo

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en reconocer el carácter fundamental del derecho a la seguridad social<sup>1</sup> y en especial los derechos a la pensión de vejez y de jubilación que de él se desprenden, cuando quiera que se vean afectados otros derechos fundamentales de la persona, en especial cuando aquellos se protegen por la Constitución en razón a sus condiciones de debilidad manifiesta o de disminución física o mental de los solicitantes, como es el caso de las personas de la tercera edad.

En este orden de ideas, es viable la protección del derecho a la seguridad social a través de la acción de tutela, cuando la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, amenace o vulnere ese derecho, de tal forma que pongan en peligro otros derechos fundamentales, tales como la vida o la dignidad humana, con mayor razón si se trata de ancianos o de niños.

Ahora bien, una vez precisado el carácter fundamental del derecho a la seguridad social, esta Sala reitera la doctrina de la Corporación en relación a que las prestaciones sociales adquiridas son derechos subjetivos patrimoniales<sup>2</sup>, toda vez que cuando el pensionado

adquiere una situación jurídica concreta que le permite el goce del status correspondiente a una pensión adquirida, su derecho no puede menoscabarse con actos administrativos unilaterales. Al respecto la Corte Constitucional explicó:

“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.”<sup>3</sup>

## 2.2. Consideraciones sobre la revocación del acto administrativo

En relación con la facultad de la administración de revocar unilateralmente sus propios actos administrativos y, en especial, los que conceden derechos subjetivos, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha sido reiterativa en afirmar que, de acuerdo con lo establecido en el inciso primero del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la revocatoria de un acto administrativo debe contar con el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; de lo contrario la revocación no es procedente.

Al respecto, la Corte Constitucional dijo:

“La estabilidad de los actos administrativos como carácter básico en su estructura es siempre elemento a favor del administrado y en consecuencia elemento primordial en todo proceso de seguridad jurídica, por ello para no tener en cuenta las reglas señaladas en el artículo 73 del C.C.A, debe la administración distinguir que la revocación del acto no perjudique al administrado, ni a terceros que pudieron estar afectados al acto dictado por la administración.

Revisemos para los efectos del presente análisis la figura de la revocación, como facultad propia de la administración para dejar sin efectos un acto administrativo de contenido particular pero que de manera alguna puede vulnerar derechos subjetivos adquiridos. Debe establecerse desde ya que esta posibilidad dada a la administración establece determinados límites, por cuanto debe la administración respetarlos y seguir unas reglas señaladas por el legislador.

Cabe recordar que expresamente el artículo 73 de C.C.A establece que “Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”. Como vemos se trata de una renuncia por parte del administrado, que se constituye en una clara declinación por parte del interesado de los derechos que el acto le confiere. Es clara esta disposición y en consecuencia resulta violatorio de toda la normatividad pretender desconocer lo que allí la norma prescribe.”<sup>5</sup>

En estas circunstancias, cuando la administración observe que un acto particular es contrario a la Constitución o a la ley, la administración debe demandar ante la jurisdicción competente la nulidad de su propio acto administrativo, tal como lo describe el inciso primero del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo.

### 2.3. Tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable

En razón a lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencias T-144 de 1995, T-347 de 1994 y T-142 de 1995, y de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 2º del Código de Procedimiento Laboral, la jurisdicción del trabajo conoce de las controversias y ejecuciones que le atribuye la legislación sobre el seguro social. Entonces es a la jurisdicción laboral a la que le corresponde decidir si el peticionario de esta tutela goza del derecho a recibir un monto determinado por concepto de pensión de vejez y de jubilación. Al respecto dijo la Corte:

“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.”<sup>6</sup>

En este orden de ideas, el señor ROA HOYOS cuenta con otro medio de defensa judicial para resolver la controversia planteada. Sin embargo, la avanzada edad del peticionario y la necesidad impostergable del recibo de un monto económico relativo a sus pensiones, que como se vió, se constituye en un derecho adquirido, hace que la acción de tutela sea viable.

### 3. Análisis del Caso Concreto

Con arreglo a las anteriores consideraciones procede la Sala a examinar si la Resolución que revocó de oficio la pensión de vejez del peticionario atenta contra sus derechos fundamentales.

Según obra en el expediente, la avanzada edad del peticionario, la calidad de cabeza de familia y la necesidad urgente de recuperar la totalidad del ingreso económico, permiten deducir el carácter fundamental del derecho a la pensión del accionante.

De otra parte, la revocatoria unilateral del acto administrativo que concedía el derecho a la pensión de vejez al peticionario, sin que medie consentimiento escrito y expreso del beneficiario del derecho, hace que el acto administrativo vulnere el derecho fundamental a la seguridad social y específicamente, el derecho de pensión del accionante; por consiguiente, es factible el acceso a la acción de tutela.

Ahora bien, con base en las consideraciones anteriormente expuestas, encuentra la Sala de Revisión que se deberá revocar los fallos de instancia y en su lugar concederá la acción de tutela de la referencia como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, hasta tanto se interponga la correspondiente acción ordinaria.

No obstante lo expuesto, para salvaguardar los intereses del ISS, se dispondrá en la parte resolutive que la acción laboral correspondiente deberá instaurarse dentro del término de cuatro meses, que se estima prudencial, contados a partir de la notificación de esta sentencia, y que de no ejercitarse dicha acción en el referido término cesarán los efectos de la tutela que se concede.

### DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala General del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, D.C. y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: CONCEDER la tutela instaurada por Hernando Roa Hoyos por violación del derecho a la seguridad social -y concretamente al derecho adquirido al disfrute de la pensión de vejez-, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y se ordena al Instituto de Seguros Sociales que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a restablecer los efectos de la Resolución 08943 de 1988.

TERCERO: ADVERTIR al actor, 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 Roa Hoyos no instaura la acción laboral, los efectos de la orden cesarán definitivamente.

CUARTO: COMUNICAR a través de la Secretaria General de la Corte Constitucional el contenido de la sentencia a la Sala General del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá D.C, a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al Instituto de Seguros Sociales -Seccional Cundinamarca- y al peticionario de la presente tutela.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente de la Sala

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sobre el carácter fundamental del derecho a la seguridad social y en especial de las pensiones, puede consultarse entre otras, las sentencias T-356 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara. T-111 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-456 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-613 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz

2al respecto ver las sentencias T-313 de 1995, T-355 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3Sentencia T-347 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell

4Al respecto puede consultarse las sentencias T-144 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-355 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-142 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5Sentencia T-355 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero

6Sentencia T-347 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell