DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Vulneración por declarar decaimiento del acto administrativo que concedió sustitución pensional

(La entidad accionada) vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante porque, desconociendo la obligación legal de respetar su propio acto, se sustrajo a su cumplimiento con fundamento en un supuesto decaimiento que no se configuraba, y pretermitiendo con ello el trámite legal que debía agotar, bien sea de revocar el acto con consentimiento previo, expreso y escrito del afectado o en su defecto acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 97 del CPACA.

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Inexistencia para el caso

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Procedencia excepcional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Derecho fundamental/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Garantía

DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Concepto

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION-Alcance

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Obligación de obtener consentimiento expreso y escrito del titular del derecho

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO-Demanda del propio acto por falta de consentimiento expreso y escrito del titular

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION-Casos en que la administración puede revocar su propio acto sin consentimiento expreso del titular/REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO-Incumplimiento de requisitos o

reconocimiento con apoyo en documentación falsa

PRINCIPIO DE RESPETO DEL ACTO PROPIO EN MATERIA DE DERECHOS PENSIONALES-Aplicación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Quinta de Revisión-

SENTENCIA T-169 de 2023

Acción de tutela de Cecilia Ramírez Laíno contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dos mil veintitrés (2023)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela emitidos el 17 de marzo de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia; y el 12 de mayo de 2022 por la Subsección A de la Sección Segunda de la misma corporación, en segunda instancia, dentro del proceso de tutela promovido por Cecilia Ramírez Laíno en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. La señora Cecilia Ramírez Laíno (“la accionante” o “la actora”) interpuso acción de tutela a través de apoderado judicial en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (“UGPP”). Acusó a esta última de vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la seguridad social con ocasión de la expedición de la Resolución RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021, a través de la cual la UGPP declaró el decaimiento o pérdida de ejecutoria de la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021 que, a su vez, había reconocido a su favor la sustitución de la pensión de su compañero permanente fallecido.

A. HECHOS RELEVANTES

1. El 24 de octubre de 1984, la entonces Caja Nacional de Previsión Social (“Cajanal”) expidió la Resolución 10863, mediante la cual reconoció la pensión de vejez al ciudadano Eduardo Alfonso Ramírez Navarro1.

1. Con ocasión del fallecimiento del señor Ramírez Navarro el 21 de octubre de 2008, la accionante solicitó a Cajanal la sustitución pensional como compañera permanente del causante. Dicha entidad negó tal petición mediante Resolución PAP 42731 del 11 de marzo de 2011, confirmada en Resolución PAP 57013 del 10 de junio del mismo año, por cuanto no se demostraron los requisitos legales exigidos para acceder a dicha prestación2.

1. La señora Ramírez Laíno presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las citadas Resoluciones PAP 42731 y 57013, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado 4° Administrativo de Descongestión de Bogotá3. Este, en sentencia del 31 de octubre de 2013, declaró la nulidad de dichos actos administrativos y en consecuencia ordenó a la UGPP reconocer y pagar a favor de la señora Ramírez Laíno la sustitución de la pensión de la cual era beneficiario el señor Ramírez Navarro, en su condición de compañera permanente de este último. Para el juzgado administrativo, las pruebas recaudadas durante el proceso acreditaban la convivencia efectiva por más de 5 años entre la demandante y el causante4. La UGPP presentó recurso de apelación en contra de la mencionada sentencia5.

1. En forma concomitante al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra las aludidas Resoluciones PAP 42731 del 11 de marzo de 2011 y 57013, la accionante Ramírez Laíno promovió un proceso de declaración de unión marital de hecho entre ella y el causante Eduardo Alfonso Ramírez Navarro. Este fue conocido por el Juzgado Primero de Familia de San José de Cúcuta, el cual, mediante sentencia del 19 de diciembre de 2016, declaró la existencia de unión marital de hecho entre el señor Ramírez Navarro y la accionante desde el 11 de octubre de 2002 hasta el fallecimiento de este último, el 21 de octubre de 20086.

1. La sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de San José de Cúcuta quedó ejecutoriada el 25 de mayo de 2017, fecha de la audiencia en la que la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta declaró desierto el recurso de apelación interpuesto contra dicha sentencia por parte de una de las demandadas7 dentro del proceso de declaración de unión marital de hecho promovido por la accionante8.

1. Por otra parte, mediante sentencia del 16 de junio de 2017, la Sección Segunda, Subsección “E”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió el recurso de apelación que la UGPP había interpuesto contra la sentencia del Juzgado 4° Administrativo de Descongestión de Bogotá -ver supra, numeral 4-. En ella, el tribunal revocó el fallo de primera instancia y en su lugar negó las pretensiones de la demandante, al no existir prueba “fehaciente, contundente y determinante de la existencia de una verdadera relación de compañeros permanentes entre la actora y el causante”9. Con respecto a la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de San José de Cúcuta el 19 de diciembre de 2016 declarando la unión marital de hecho entre la señora Ramírez Laíno y el señor Ramírez Navarro, el tribunal consideró que dicho fallo no se encontraba ejecutoriado para ese momento, y que, en todo caso, la suerte del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no depende del proceso de familia, toda vez que son trámites autónomos e independientes.

1. La accionante Ramírez Laíno interpuso demanda de tutela en contra de la referida

sentencia del 16 de junio de 2017. Esta fue negada por la Sección Segunda, Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 8 de septiembre de 2017, confirmada por la Sección Cuarta de la misma corporación en sentencia del 10 de septiembre de 201810.

1. El 9 de febrero de 2021, la accionante solicitó a la UGPP nuevamente el reconocimiento de la sustitución pensional. Alegó que la ejecutoria de la sentencia que declaró la existencia de la unión marital de hecho -ver supra, numerales 5 y 6- constituía una situación nueva frente a lo debatido y resuelto en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que concluyó con la sentencia del 16 de junio de 2017 -ver supra, numerales 4 y 7-11.

1. Mediante auto ADP 001009 del 1° de marzo de 2021, el subdirector de determinación de derechos pensionales de la UGPP determinó que no era posible analizar la procedencia de la solicitud de sustitución pensional porque “estamos ante el fenómeno de Cosa Juzgada, ya que dichos hechos fueron debatidos en la respectiva instancia judicial y la administración de justicia se pronunció sobre los mismos”12.

1. El 4 de mayo de 2021, la UGPP expidió la Resolución RDP 011175 en la que -al parecer con ocasión de otra petición de la accionante-13, nuevamente negó el reconocimiento de la prestación, pero en esta ocasión aduciendo que si bien se allegó copia de la sentencia del 19 de diciembre de 2016 mediante la cual se declaró la unión marital de hecho, no se acreditó que esta estuviese ejecutoriada14.

1. El 25 de junio de 2021, la UGPP profirió la Resolución RDP 015846, en la que resolvió el recurso de reposición que interpuso la accionante contra la Resolución RDP 011175. En esta ocasión, se valoró una constancia secretarial del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta en la que se certificó que el 25 de mayo de 2017 declaró como desierto el recurso de apelación contra la sentencia del 19 de diciembre de 2016 (ver supra, numerales 5 y 6). Por lo anterior, concluyó que “[d]e conformidad con lo señalado y una vez analizada la documentación aportada al cuaderno administrativo por la interesada, se establece que al momento de la muerte del causante se encontraba conviviendo con este, por lo tanto se puede establecer que fue acreditado el requisito de convivencia de cinco (5) años continuos con anterioridad a la muerte del Pensionado”. En consecuencia, revocó la Resolución RDP 011175 y en su lugar reconoció y ordenó el pago de la “pensión de sobrevivientes” (sic) a la accionante15.

1. El 9 de septiembre de 2021, la UGPP expidió la Resolución 023645 en la que declaró que

en el trámite en cuestión se había producido el decaimiento jurídico de la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021, en atención a que “nos encontramos ante el fenómeno de Cosa Juzgada, ya que los hechos fueron debatidos en la respectiva instancia judicial y la administración de justicia se pronunció sobre los mismos, por lo cual no era posible entrar a analizar la procedencia o no frente al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes solicitada”19. En consecuencia, ordenó la exclusión inmediata de la accionante de la nómina de pensionados, y la consolidación de los mayores valores que le fueron pagados.

A. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE TUTELA

1. Afirmó la accionante que la UGPP vulneró los derechos fundamentales ya señalados -ver supra, numeral 1-, puesto que dicha entidad desconoció la sentencia del 19 de diciembre de 2016 proferida por el Juzgado Primero de Familia de Cúcuta. Manifestó que la mencionada sentencia declaró la existencia de una unión marital de hecho entre ella y el señor Eduardo Alfonso Ramírez Navarro, quien en vida fue titular de la pensión que pretende le sea adjudicada. Añadió que no es cierto que la sentencia del 16 de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca constituya cosa juzgada que impida a la UGPP pronunciarse de nuevo sobre su solicitud de sustitución pensional, puesto que para ese entonces no se encontraba en firme la sentencia que declaró la unión marital de hecho, como sí lo estaba para el momento en que se solicitó nuevamente el reconocimiento de dicha prestación. En consecuencia, la ejecutoria de dicha providencia es un hecho nuevo que desvirtúa la configuración de la cosa juzgada.

1. Por otra parte, adujo que la accionada ya había reconocido su condición de compañera permanente en Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021, por lo que no le era dado desconocer unilateralmente el derecho que ella misma le otorgó. Reprochó que la UGPP, al no contar con su consentimiento previo, expreso y escrito exigido para revocar el acto en los términos del artículo 97 del CPACA, optó por acudir a la figura del decaimiento del acto administrativo, regulada en el artículo 91 ibidem. Si lo procedente era aplicar esta figura, cuestionó la razón por la cual la UGPP había solicitado el consentimiento previo y escrito propio de la revocatoria, y acusó a la accionada de preferir vulnerar sus garantías fundamentales aplicando el decaimiento en vez de demandar judicialmente su propio acto, como le correspondía. Con este proceder, concluyó la tutelante que la UGPP desconoció los principios de legalidad, confianza legítima, seguridad jurídica y de buena fe, al tiempo que vulneró sus derechos al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital.

1. Por otra parte, invocó para sí la condición de sujeto de especial protección constitucional en razón a que -para el momento de instauración del amparo- contaba con 75 años y a que lleva más de 12 años promoviendo diversas actuaciones administrativas y judiciales en procura de acceder a la mencionada prestación.

1. Por estas razones, solicitó al juez de tutela que concediera el amparo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y, en consecuencia, ordenara dejar sin efectos la Resolución RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021, y en su lugar dejara en firme la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021, que reconoció y ordenó el pago de la pensión.

A. ADMISIÓN Y RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

1. Mediante auto del 11 de febrero de 2022, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela y corrió traslado a la UGPP para que se pronunciara al respecto.20

Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

1. En su contestación, el subdirector de defensa judicial pensional de la UGPP solicitó que se declare la improcedencia del amparo, dado que lo que se pretende es el reconocimiento y pago de una pensión que fue negada por el juez natural de la causa.

1. En segundo lugar, indicó que los reclamos de la accionante ya fueron decididos por otros jueces de tutela cuando, en su momento, perseguía que se dejara sin efectos la sentencia del 16 de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revocó la decisión de primera instancia que le había otorgado la pensión de sobrevivientes. Al respecto, refirió que contra dicha providencia la actora ya había formulado acción de tutela, la cual fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por el Consejo de Estado.

1. Así mismo, explicó la entidad accionada que los actos administrativos que se expiden en materia pensional no pueden ser anulados vía tutela, salvo que se demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable o que el medio judicial ordinario sea ineficaz para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante. Manifestó que en el presente caso no se configuran tales circunstancias, más cuando la accionante se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social en salud como beneficiaria.

1. Así las cosas, alegó que los actos cuestionados gozan de presunción de legalidad, y, por lo tanto, es carga de la accionante agotar los mecanismos ordinarios con que cuenta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertirlos. Con todo, advirtió que el acto administrativo que se pretende atacar fue expedido de manera oportuna, en cumplimiento de los requisitos legales y con plena garantía de las garantías constitucionales.

A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 17 de marzo de 2022

1. Esta corporación declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no se acreditó el requisito de subsidiariedad. Argumentó que la accionante tenía mecanismos judiciales a su disposición tales como el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir el acto administrativo que acusa de ser violatorio de sus garantías fundamentales, más cuando no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable que justifique desconocer el ejercicio de los mecanismos judiciales ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico.

Impugnación presentada por la señora Cecilia Ramírez Laíno a través de su apoderado judicial

1. En escrito del 25 de marzo de 2022, la accionante, a través de su apoderado, impugnó la decisión de primera instancia. En primer lugar, señaló que existe una línea jurisprudencial con relación al requisito de subsidiariedad frente al reconocimiento de derechos pensionales, según la cual el juez debe evaluar y determinar en cada caso si el mecanismo judicial ordinario al alcance del afectado puede otorgar una protección completa y eficaz. Lo anterior se logra verificando (i) las características del procedimiento; (ii) las circunstancias del peticionario; y (iii) el derecho fundamental involucrado, lo que eventualmente permitirá acceder al amparo de forma definitiva o transitoria, según el caso. Un mecanismo judicial ordinario es idóneo cuando materialmente puede proteger los derechos fundamentales y es eficaz cuando protege oportunamente los derechos amenazados o vulnerados. La idoneidad implica que aquel brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados y su eficacia supone que es lo suficientemente expedito para atender dicha situación.

1. Con base en lo anterior, insistió en que la señora Ramírez Laíno pertenece a un grupo de especial protección constitucional por tener 76 años, y por el hecho que desde octubre de 2008 no cuenta con las mismas condiciones de vida que le brindaba su compañero permanente, sino que sobrevive gracias al apoyo de sus hijas por cuenta de que la UGPP le revocó la pensión a la que dice tener derecho como compañera permanente de quien en vida fue titular de dicha prestación. Además, adujo que si bien se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social en salud, lo está a título de beneficiaria, no de cotizante. Agregó que la vivienda en la que habita está inmersa en un pleito judicial desde que inició su relación con su pareja, hoy fallecida. En tal virtud, manifestó que el mecanismo ordinario de defensa judicial no es idóneo ni eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales invocados, porque, si bien cumple con los requisitos para acceder al derecho pensional que reclama, probablemente no le alcance el tiempo para sobrellevar otro proceso judicial, más cuando la entidad accionada ya había reconocido la prestación y ordenado su pago.

1. Por último, sostuvo que la decisión de la UGPP de declarar el decaimiento jurídico del acto administrativo que reconoció y ordenó el pago de la "pensión de sobrevivientes" es una actuación arbitraria que debe resolverse directamente por el juez constitucional porque vulnera los derechos fundamentales reclamados al (i) no existir razones válidas para aplicar el artículo 91 del CPACA más cuando desconoce los efectos jurídicos de la decisión judicial que reconoció la unión marital de hecho; y (ii) so pretexto de la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo, ocultar la arbitrariedad y trasladarle a la accionante la carga de demandarlo por la vía ordinaria.

1. Con base en lo anterior, solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y en su lugar se acceda al amparo deprecado.

Sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sección Segunda, Subsección "A", de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 12 de mayo de 2022

1. Esta corporación confirmó la decisión de primera instancia, al considerar que la accionante no hizo uso del mecanismo judicial idóneo, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para impugnar la Resolución RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021, que declaró el decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021.

A. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Mediante auto del 28 de octubre de 2022, notificado el 15 de noviembre del mismo año, la

Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional dispuso seleccionar para revisión el expediente T-8.852.127 bajo los criterios de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional y urgencia de proteger un derecho fundamental, y asignarlo por reparto a la entonces Sala Tercera de Revisión -hoy Sala Quinta-.

1. Con auto del 20 de enero de 2023, y con fundamento en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, el magistrado sustanciador requirió a la accionante para que suministrara información sobre su situación familiar, social y económica21, y ordenó que la respuesta que aquella emitiera fuese puesta a disposición de la accionada para que, si a bien lo tenía, se pronunciara al respecto.

1. En virtud de dicha providencia, la Secretaría General de este tribunal recibió los siguientes documentos e información:

Respuesta de Cecilia Ramírez Laíno22

1. Mediante escrito enviado por correo electrónico el 31 de enero de 2023, la accionante, a través de su apoderado, dio respuesta a los interrogantes formulados por el despacho sustanciador. En lo pertinente, señaló que actualmente cuenta con 77 años, su estado de salud es bueno y adecuado para su edad, y se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social en salud como beneficiaria de su hija Nicoletta Laíno Ramírez. Actualmente se dedica a actividades de costura y tejidos en crochet y su ingreso mensual promedio es de aproximadamente 500.000 pesos. Vive en San José de Cúcuta con otra de sus hijas, Virpi Cecilia Laíno Ramírez, quien registra un ingreso mensual promedio de 3.200.000 pesos producto de la comercialización de vestidos de baño. Entre las dos asumen los gastos de manutención de su hogar (servicios públicos, alimentación, salud, recreación, vestuario), que ascienden a aproximadamente $2.875.000 pesos mensuales. No es propietaria de inmuebles, y junto con su hija tienen un vehículo avaluado en la suma de 4.730.000 pesos. No registra obligaciones financieras, aunque, según manifiesta, le adeuda 40.000.000 pesos a un abogado por concepto de los servicios profesionales que le prestó en la tramitación de un proceso reivindicatorio. Por último, aportó copia de su cédula de ciudadanía en la que consta que nació el 24 de enero de 194623.

Pronunciamiento de la UGPP24

1. Esta entidad manifestó, en primer lugar, que la accionante la hizo incurrir en error al solicitar el reconocimiento de la sustitución pensional puesto que ya existía un pronunciamiento judicial frente al derecho que ella reclamaba, que a la postre le resultó adverso, y que le corresponde a la UGPP acatar en su integridad. Afirmó que si bien el reconocimiento pensional a favor de la accionante fue producto de un error, lo cierto es que este no tiene la vocación de generar derechos, más cuando, de continuar pagándose la prestación, se afectaría gravemente la sostenibilidad financiera del sistema pensional. En segundo lugar, insistió en que la UGPP no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, y si bien esta se muestra en desacuerdo con el acto que declaró el decaimiento de la resolución que le concedió la sustitución pensional, lo cierto es que contaba con otros medios de defensa para controvertir las decisiones de la Administración. Por último, adujo que la señora Ramírez Laíno no demuestra un perjuicio irremediable que amerite la procedencia del amparo, debido a que ella cuenta con el apoyo de sus hijas, sumado a que se encuentra afiliada al Sistema de Salud del régimen contributivo. Con base en lo anterior, considera que la tutela es improcedente.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, así como en virtud del auto del 28 de octubre de 2022 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de 2022 de esta Corte, que decidió seleccionar la presente actuación para revisión, y repartirla a la entonces Sala Tercera de Revisión -hoy Sala Quinta-.

A. CUESTIONES PREVIAS – AUSENCIA DE TEMERIDAD O DE COSA JUZGADA

1. En atención a que la UGPP señaló que la accionante previamente había ejercido la acción de tutela parar formular iguales reclamos a los que ahora plantea -ver supra, numeral 22-, la Sala debe verificar en primer lugar si en el presente caso se configuran situaciones de cosa juzgada y/o temeridad que de entrada hagan improcedente la solicitud de amparo.

1. La cosa juzgada es “una institución jurídico-procesal que enmarca un carácter inmutable,

vinculante y definitivo de las decisiones resueltas por las autoridades judiciales, con lo que se garantiza el predominio del principio de seguridad jurídica, a través del respeto por la finalización imperativa de las causas litigiosas y, por tanto, su no perpetuación”25. El efecto de la cosa juzgada es que torna improcedentes las acciones de tutela promovidas respecto de un mismo asunto que previamente fue resuelto con sentencia en firme, y respecto del cual se predica identidad de objeto, causa petendi y partes.

1. En este orden de ideas, la jurisprudencia26 ha identificado tres criterios que permiten advertir cuándo, en el marco de una acción de tutela, se ha vulnerado el principio de cosa juzgada: (i) cuando se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia; y (ii) que en el nuevo proceso exista identidad de partes, objeto y causa respecto del anterior. Según las definiciones contenidas en la sentencia C-774 de 2001, la triple identidad se define de la siguiente manera: (i) La identidad de partes consiste en que al nuevo proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada; (ii) la identidad de objeto se refiere a que ambas demandas deben versar sobre las mismas pretensiones; y (iii) la identidad de causa consiste en que ambos procesos tengan los mismos fundamentos fácticos, por lo tanto, cuando se presenten nuevos hechos o elementos el juez solamente podrá pronunciarse sobre estos últimos.

1. En el presente caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada en relación con las sentencias de tutela proferidas por el Consejo de Estado en el marco de un proceso de tutela previamente instaurado por la accionante -ver supra, numeral 8-. Lo anterior, por cuanto, (i) no hay identidad de partes, porque en dicho proceso la accionada era la Subsección “E” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mientras que en este lo es la UGPP. Asimismo, (ii) tampoco se advierte identidad de objeto ni de causa petendi, pues mientras aquí se afirma que la vulneración a los derechos fundamentales se generó en una resolución de la UGPP que declaró el decaimiento del acto que le reconoció pensión, en el anterior proceso se cuestionaba una decisión judicial de segunda instancia proferida en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Temeridad

1. Ahora bien, establece el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 que “[c]uando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”. Por su parte, establece el artículo 25 del mismo Decreto que “(…) si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad” (resaltado por fuera del texto original). Al respecto, ha explicado este tribunal que la cosa

juzgada constitucional y la temeridad son conceptos diferentes. En efecto, mientras que la primera obedece a un análisis objetivo sobre la coincidencia material de ambas acciones, la segunda es un reproche de carácter subjetivo, que sanciona a aquellas personas que radican la segunda tutela con la intención deliberada de provocar una nueva decisión sobre lo ya resuelto27. Luego, la temeridad busca "sancionar el uso irracional y desmedido del recurso de amparo que (…) desconoce el deber de las personas de actuar de buena fe y con moralidad en el desarrollo de las actuaciones judiciales"28.

1. En este orden de ideas, se ha explicado que, para determinar la configuración de la actuación temeraria, los jueces deben verificar los presupuestos de la cosa juzgada y de manera adicional una conducta originada en la mala fe. Esto último, ocurre cuando el accionante "(a) actúa de manera deshonesta o desleal o, (b) cuando acude al recurso de amparo de manera desmedida, por los mismos hechos y sin presentar una justificación razonable"29. Entonces, la configuración de la temeridad se ha asociado con un actuar doloso y de mala fe del accionante30, que se evidencia cuando su actuación "(i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de los administradores de justicia"31.

1. En el presente caso, no se configura el fenómeno de temeridad dado que no se evidencia un actuar deshonesto o desleal por parte de la accionante. La solicitud realizada por la tutelante demuestra un firme convencimiento de un nuevo hecho que constituiría una justificación razonable de su solicitud ante la UGPP. Dicho convencimiento sobre la concurrencia de nuevos hechos, acaecidos con posterioridad a la interposición de la primera acción de tutela, como lo es la declaratoria de la unión marital de hecho por sentencia judicial (ver supra, numeral 5 y 6), da cuenta de una situación que no fue tenida en cuenta como base para decidir la primera tutela presentada por la accionante.

1. En consecuencia, al quedar descartada la configuración de cosa juzgada y de temeridad en el presente asunto, es del caso proseguir con el análisis de procedencia del amparo.

A. CUESTIONES PREVIAS – PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. A la luz del artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 5° y 6° del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la acción de tutela tiene un carácter

subsidiario. En consecuencia, procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo ese medio, carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental.

1. En atención a esa naturaleza subsidiaria, la acción de tutela está sujeta a unos presupuestos generales de procedencia que el juez constitucional debe verificar antes de examinar el fondo del asunto sometido a su consideración, a saber: (i) si quien ejerce el amparo es titular de los derechos cuya protección se invoca o está legalmente habilitado para actuar en nombre de este –legitimación por activa–; (ii) si la presunta vulneración puede predicarse respecto de la entidad o persona accionada, y esta última es de aquellas contra las que procede la acción de tutela –legitimación por pasiva–; (iii) si la tutela fue interpuesta en un término prudente y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos –inmediatez–; y (iv) si el presunto afectado dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable –subsidiariedad–.

1. En consideración a lo anterior, la Sala analizará la procedencia de la acción de tutela antes de abordar el estudio de fondo del caso bajo examen.

Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto

1. Legitimación por activa. El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela directamente o a través de un representante que actúe en su nombre32.

1. En desarrollo del citado mandato superior el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 define a los titulares de la acción, esto es, quienes tienen legitimación en la causa por activa, señalando que la tutela se puede impetrar por cualquier persona: (i) ya sea en forma directa (el interesado por sí mismo); (ii) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad y personas jurídicas); (iii) mediante apoderado judicial (abogado titulado con mandato expreso); (iv) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o por conducto (v) del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión)33.

1. En el caso en cuestión, se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa, por cuanto la señora Cecilia Ramírez Laíno otorgó poder especial a un abogado para que en su nombre promoviera la acción de tutela con el propósito de reclamar la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la UGPP34.

1. Legitimación por pasiva. El artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto Ley 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una "autoridad pública"35 que haya violado, viole o amenace con violar un derecho fundamental. Al mismo tiempo prevén la posibilidad de interponer la acción contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos en el citado artículo de la Constitución y desarrollados en el artículo 42 del referido Decreto, por ejemplo, cuando el accionante se halle en estado subordinación o indefensión36. Por lo anterior, la Corte ha sostenido que, para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva, es necesario acreditar dos supuestos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión37.

1. En el presente caso, el accionante dirigió el amparo contra la UGPP, entidad pública que tiene la naturaleza de unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales38, la cual profirió el acto administrativo que la accionante acusa de vulnerar sus derechos fundamentales. Por consiguiente, es claro que en el presente caso se predica la legitimación por pasiva de la entidad accionada.

1. Inmediatez. Según la jurisprudencia de esta Corte, a pesar de no existir un término de caducidad para acudir a la acción de tutela, esta debe interponerse en un tiempo prudente y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos39. De este modo, la Corte ha determinado que la relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales debe evaluarse en cada caso, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad40.

1. En el asunto que ocupa a esta Sala, la acción de tutela es de fecha 20 de octubre de 2021 y fue inicialmente recibida por reparto por el Juzgado 26 de Familia del Circuito de Bogotá41 el 22 de octubre siguiente42. Teniendo en cuenta que la UGPP profirió la resolución presuntamente vulneradora de garantías fundamentales el 9 de septiembre de 2021, se advierte que transcurrieron no más de dos meses entre el momento de la alegada vulneración y la instauración del amparo, tiempo que esta Sala estima razonable. En

consecuencia, se cumple el requisito de inmediatez en el presente caso.

1. Subsidiariedad. Como se indicó -ver supra, numeral 45-, en virtud del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela fue consagrada como un mecanismo judicial subsidiario y residual. Aquel procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, toda vez que no fue diseñado para suplir los procesos ordinarios a los cuales deben acudir los ciudadanos para dar solución a sus controversias. En este sentido, el principio de subsidiariedad autoriza la utilización de la acción de tutela en tres hipótesis: (i) cuando no exista otro medio de defensa judicial que permita resolver el conflicto relativo a la afectación de un derecho fundamental; (ii) cuando el mecanismo existente no resulte eficaz e idóneo43; o (iii) cuando la intervención transitoria del juez constitucional sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable debidamente acreditado.

1. En línea con lo anterior, esta corporación ha señalado que por regla general la acción de tutela no procede para controvertir la legalidad de actos administrativos sobre asuntos pensionales, puesto que el ordenamiento prevé otros medios de defensa judicial para someter este tipo de reclamos a consideración de la autoridad judicial ordinaria44. No obstante, también ha reconocido que pueden existir situaciones excepcionales en las que, atendiendo las condiciones del accionante, tales medios de defensa no resulten eficaces o idóneos para la salvaguarda de sus derechos, en cuyo caso se torna procedente el amparo constitucional.

1. En sentencia T-080 de 2021, esta Sala de Revisión -antes Sala Tercera- reseñó algunos supuestos que deben ser valorados por el juez constitucional ya que permiten inferir que los mecanismos ordinarios no son los adecuados para garantizar una protección efectiva y oportuna de los derechos vulnerados, a saber: “(i) la edad del accionante, puesto que las personas de la tercera edad y los menores son, en principio, sujetos de especial protección constitucional; (ii) su estado de salud y las condiciones de vulnerabilidad en las que pueda encontrarse; (iii) la composición de su núcleo familiar; (iv) las circunstancias económicas que lo rodean; (v) el hecho de haber agotado cierta actividad administrativa y judicial tendiente a obtener el derecho; (vi) el tiempo transcurrido entre la primera solicitud y el momento de radicación del amparo constitucional; (vii) el grado de formación escolar del accionante y el posible conocimiento que tenga sobre la defensa de sus derechos; y (viii) la posibilidad de que se advierta, sin mayor discusión, la titularidad sobre las prestaciones reclamadas”45. En consecuencia, le corresponde al juez de tutela verificar si tales medios de defensa en realidad resultan eficaces e idóneos para la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados, a partir de las circunstancias particulares de cada caso concreto.

1. En el caso en cuestión, en principio podría sostenerse que la accionante Cecilia Ramírez Laíno cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir la legalidad de la Resolución

RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021, a través de la cual la UGPP declaró el decaimiento del acto administrativo que reconoció a su favor la sustitución pensional. Y si bien no se advierte un riesgo inminente para su mínimo vital toda vez que goza de cobertura en salud y cuenta con una red familiar de apoyo que le permite solventar sus gastos básicos de manutención -ver supra, numeral 34-, la Sala no puede pasar por alto que se trata de (i) una adulta mayor46 -a la fecha tiene 77 años- sujeto de especial protección constitucional47; (ii) que ha superado la esperanza de vida -76,8 años-;48 (iii) lleva más de una década impulsando trámites administrativos y procesos judiciales ante las jurisdicciones de familia y de lo contencioso administrativo para efectos de reclamar la prestación pensional a la que dice tener derecho; la cual (iv) a la postre, le fue reconocida a través de un acto administrativo que resultó revocado por la misma entidad que lo concedió.

1. En tales circunstancias, y contrario a lo considerado por los jueces de tutela de primera y segunda instancia, la Sala colige que en el presente caso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no se muestra eficaz para lograr una oportuna salvaguarda de las garantías fundamentales de la accionante, toda vez que resulta desproporcionado pretender que la señora Ramírez Laíno tenga que ejercer nuevamente acciones judiciales para controvertir la legalidad del acto administrativo que la dejó desprovista de su pensión a sabiendas de su avanzada edad y del tiempo que lleva y las numerosas acciones que ha desplegado en procura de acceder a la pensión. Por consiguiente, ante la ausencia de eficacia del mecanismo ordinario de defensa judicial, considera esta Sala de Revisión que la presente acción de tutela satisface el presupuesto de subsidiariedad.

1. Así las cosas, como quiera que la presente solicitud de amparo cumple los requisitos de procedencia, le corresponde a la Sala entrar a examinar el fondo de los planteamientos puestos de presente por la accionante, a lo que a continuación se procede.

A. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Esta corporación ha sostenido que, en virtud del principio de informalidad que rige la acción de tutela, al juez constitucional le corresponde interpretar la solicitud de amparo para efectos de fijar adecuadamente el objeto del litigio49. En el presente caso, aunque la accionante invocó la protección de sus derechos al mínimo vital, a la seguridad social y al debido proceso administrativo, la Sala no analizará la posible vulneración de los dos primeros de ellos, por las razones que se exponen a continuación.

1. En primer lugar, desde el análisis de procedencia del amparo la accionante aclaró a esta Sala de Revisión que no existen elementos de juicio indicativos de que la manutención de la actora estuviese en una situación de perjuicio irremediable -ver supra núm. 58-, por lo cual,

entiende la Sala que su reproche a la actuación de la UGPP se limita a cuestionar la actuación de la entidad, en la revocatoria del acto administrativo de interés particular que le había concedido la prestación económica en materia pensional; y en segundo lugar, en las pruebas recaudadas no se cuestiona si la accionante cumple o no los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional, prestación que materializaría tal derecho. Una vez más, se constata que el reproche está dado en clave de la actuación de la UGPP al decidir la revocatoria directa de la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021. Es el procedimiento que siguió dicha entidad para revocar la mencionada resolución, lo que se cuestiona con las pruebas aportadas en el curso de la acción de tutela, por lo que el examen de fondo se contraerá a la posible violación del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

1. Definido el alcance de esta decisión, y de conformidad con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar si: ¿la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Cecilia Ramírez Laíno al declarar mediante la Resolución RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021 el decaimiento del acto administrativo que reconoció a su favor la sustitución pensional?

1. Para estos efectos, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso administrativo. A renglón seguido, realizará una breve caracterización de las figuras del (ii) decaimiento y (iii) la revocatoria de los actos administrativos. A partir de lo anterior, (iv) resolverá el caso concreto.

A. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. Reiteración de jurisprudencia

1. La Constitución Política consagra el debido proceso como derecho fundamental en su artículo número 29. A partir del contenido de esta norma superior, la Corte Constitucional ha determinado el debido proceso como “el derecho que tienen las partes de hacer uso del conjunto de facultades y garantías que el ordenamiento jurídico les otorga, para efecto de hacer valer sus derechos sustanciales, dentro de un procedimiento judicial o administrativo”.50 Al mismo tiempo, esta garantía fundamental constituye un límite al ejercicio del poder público en el Estado de Derecho.

1. En tal virtud, la garantía fundamental en cuestión impone a las entidades estatales que “en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos

administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso”.51

1. Lo anterior ha sido reafirmado por la Corte Constitucional al señalar que las garantías procesales se desprenden del principio de legalidad y que las personas tienen derecho a que las entidades les resuelvan sus situaciones con apego a las reglas sustantivas y procesales aplicables. Con esto se pretende evitar un uso arbitrario y caprichoso de las facultades estatales en los procesos administrativos52.

1. La garantía del debido proceso adquiere especial relevancia en actuaciones administrativas relacionadas con el reconocimiento de prestaciones pensionales atendiendo que estas constituyen medios para, a su vez, materializar otros derechos como la seguridad social, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas.53 Por ello, la Corte ha enfatizado a las administradoras de pensiones la importancia del respeto por el debido proceso, subrayando la necesidad de consultar las necesidades fácticas de los solicitantes y de verificar el cumplimiento de los requisitos legales dentro del régimen jurídico aplicable54.

1. En lo que interesa para el asunto bajo examen, importa destacar que esta corporación ha considerado que la autoridad administrativa viola el debido proceso del particular cuando desconoce la normatividad aplicable a los trámites a su cargo, por ejemplo, cuando esta “profiere el acto a partir de la aplicación de normas inexistentes, inconstitucionales, declaradas ilegales por la jurisdicción contenciosa o abiertamente inaplicables para el caso concreto”.55

A. DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Según el artículo 91.2 del CPACA, los actos administrativos en firme pierden su obligatoriedad -y por ende, su fuerza ejecutoria-, entre otros casos, cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho. A este fenómeno se le conoce en la doctrina y la jurisprudencia como decaimiento del acto administrativo, y ocurre “cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho, en razón de circunstancias posteriores mas no directamente relacionadas con la validez inicial del acto”56 (subrayas fuera de texto original), por ejemplo, cuando pierden vigencia las normas de rango superior en las que dicho acto se fundamenta.

1. El Consejo de Estado, por su parte, ha definido el decaimiento del acto administrativo como “la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que

hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexequibilidad de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta"57 (subrayas fuera de texto original).

1. El decaimiento, a diferencia de la nulidad, no es un vicio en la formación del acto, sino que se produce por situaciones sobrevinientes y posteriores a su expedición58. De tal suerte que un supuesto vicio ocurrido y conocido antes del proferimiento del acto administrativo, en modo alguno habilita la aplicación de la figura del decaimiento.

A. REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. El artículo 93 del CPACA habilita a la autoridad administrativa a revocar sus propios actos cuando (i) sean manifiestamente contrarios a la Constitución o a la ley; (ii) desconozcan el interés público o social; o (iii) causen un agravio injustificado a una persona. Sin embargo, tratándose de actos de carácter particular que crean o modifican situaciones jurídicas o reconocen derechos, el artículo 97 ibidem establece que, salvo ciertas excepciones establecidas en la ley, estos no podrán ser revocados a menos que se cuente con el respectivo consentimiento previo, expreso y escrito del afectado; de lo contrario, le corresponde a la autoridad demandar su propio acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esta exigencia busca salvaguardar los principios constitucionales de buena fe59 y de confianza legítima60 que orientan la relación entre el Estado y el particular.

1. Una de las excepciones que permitiría a la autoridad revocar su propio acto aún sin el consentimiento del particular afectado se encuentra contemplada en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003. Esta norma autoriza la revocatoria de actos administrativos que reconocen prestaciones económicas en materia pensional, en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se llevó a cabo con base en documentación falsa. Sin embargo, no puede perderse de vista que esta corporación, en sentencia C-835 de 2003, condicionó dicha potestad, en el entendido de que "el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal".

1. Al respecto, consideró la Corte que la revocatoria autorizada por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 no puede operar ante "cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la

información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, tal como ocurriría, por ejemplo, con un pensionado que habiendo cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos legales y reglamentarios, sin embargo, se le pretende cuestionar su derecho porque en la contabilización posterior del tiempo requerido, resultan dos días más o dos días menos de tiempo laborado, que en modo alguno modifican el requisito del tiempo que él ya demostró por los medios idóneos, llegando incluso a superar el tiempo exigido. Por consiguiente, la comentada actuación, lejos de cualquier pretensión revocatoria de oficio, debe encaminarse hacia la depuración de la información que soporta la expedición y vigencia del acto administrativo de reconocimiento prestacional".

1. Visto lo anterior es dado concluir que cuando deba revocarse un acto administrativo (i) será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes; (ii) de no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y (iii) en materia de actos administrativos de reconocimiento de prestaciones económicas en materia pensional no se requerirá el consentimiento expreso y escrito del titular en aquellos casos en los que se demuestre el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito. En este sentido, en la sentencia C-835 de 2003 señaló este tribunal que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc.

A. CASO CONCRETO. LA UGPP VULNERÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO DE CECILIA RAMÍREZ LAÍNO AL DECLARAR EL DECAIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN QUE LE CONCEDIÓ LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL

1. Como se indicó -ver supra, numeral 63-, en esta ocasión le compete a la Sala de Revisión determinar si la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante, con ocasión de la expedición de la Resolución RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021, a través de la cual la UGPP declaró el decaimiento de la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021. Para la Sala es evidente que la UGPP vulneró el derecho fundamental

mencionado por cuanto unilateralmente la dejó desprovista de una prestación económica de carácter pensional previamente reconocida, tras dar indebida aplicación a lo dispuesto en el artículo 97 del CPACA, lo cual, a su turno conllevó a que la entidad accionada omitiera el trámite exigido en la ley para tales efectos.

1. Como se señaló en la delimitación del alcance de esta decisión, la Sala no entrará a dilucidar si la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 16 de junio de 2017 -ver supra, numeral 7- le impedía a la UGPP pronunciarse sobre la solicitud de sustitución pensional presentada por la accionante el 9 de febrero de 2021. Lo anterior, por cuanto, este es un asunto que le corresponde dirimir al juez ordinario en el evento en que la accionada decida hacer uso y aún se encuentre en término de instaurar la acción de lesividad contra su propio acto, en los términos del artículo 97 del CPACA. Sin embargo, esta Sala cuestiona la violación del debido proceso de la accionante, por parte de la UGPP. Dicha entidad optó por desconocer el régimen aplicable a la revocatoria directa de actos administrativos de interés particular, como lo es la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021, y en consecuencia se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante por las razones que se exponen a continuación.

1. En primer lugar, el artículo 91 del CPACA establece que, salvo norma expresa, los actos administrativos en firme son de obligatorio cumplimiento mientras no sean anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En tanto no hay ningún elemento de juicio que permita afirmar que la accionante obró fraudulentamente, o con soporte en documentación falsa, la entidad accionada solo contaba con dos caminos para dejar de cumplir su propio acto: (i) procurar el consentimiento expreso, previo y escrito de la señora Ramírez Laíno para revocarlo; o, (ii) en su defecto, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandarlo -artículo 97 del CPACA-.

1. En segundo lugar, si bien consta en los hechos que la UGPP efectivamente inició el trámite orientado hacia la revocatoria, al punto que, mediante Auto ADP 004241 del 11 de agosto de 2021 -ver supra, numeral 13- dispuso requerir a la accionante para que se sirviera prestar su consentimiento expreso, previo y escrito, dicho consentimiento como quedó probado en los hechos nunca se produjo. No obstante, en lugar de demandar su propio acto ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la UGPP optó por acudir a la figura del decaimiento del acto administrativo prevista en el artículo 91.2 del CPACA. Dicha disposición legal no resultaba aplicable al presente caso toda vez que no se había configurado ninguna situación sobreviniente y posterior a la expedición del acto que permitiese afirmar la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho. Se debe resaltar que (i) la sentencia invocada por la UGPP para alegar el fenómeno de cosa juzgada se profirió el 16 de junio de 2017, contra un acto administrativo diferente a la Resolución RDP 015846; (ii) los hechos que dieron lugar al proceso que culminó con la sentencia del 16 de junio de 2017, no son los mismos que se alegan en el presente caso; (iii) la UGPP conoce dicho proceso al ser parte, por lo que no puede alegar como un hecho sobreviniente, la existencia del mencionado fallo de 2017, el

cual era conocido por la entidad accionada.

1. En tercer lugar, para la Sala tampoco es de recibo el planteamiento expuesto por la UGPP en sede de revisión, según el cual la accionante la habría inducido al error para proferir la Resolución RDP 015846 que le reconoció la sustitución pensional. Lo anterior, por cuanto (i) no hay ningún elemento de juicio indicativo de que la actora se valió de maniobras o artificios para ocultarle a la accionada la sentencia del 16 de junio de 2017 -la cual era conocida por la entidad, al haber sido parte procesal en dicho proceso-; (ii) la UGPP tenía pleno conocimiento de la existencia de dicha providencia, tanto así que la trajo a colación en el numeral 9 del Auto 001009 del 1° de marzo de 2021 para negarse a tramitar la solicitud de sustitución pensional por existir cosa juzgada -ver supra, numeral 10-; (iii) el citado Auto 00109 del 1° de marzo de 2021 que negó la sustitución pensional por existir cosa juzgada fue expedido por el mismo funcionario que suscribió la Resolución 015846 del 25 de junio61 siguiente concediendo dicha prestación, con lo cual se torna inadmisible el argumento de la accionada en cuanto a que fue víctima de un error provocado por la accionante; y (iv) en la solicitud del 9 de febrero de 2021, la accionante puso de presente la existencia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y la sentencia del 16 de junio de 2017 que le puso fin, y explicó las razones por las que, a su juicio, existía un hecho nuevo que ameritaba solicitar nuevamente el reconocimiento de la prestación -ver supra, numeral 9-.

1. Con fundamento en lo anterior, es dado concluir que la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la señora Cecilia Ramírez Laíno porque, desconociendo la obligación legal de respetar su propio acto -art. 91 CPACA-, se sustrajo a su cumplimiento con fundamento en una norma que no resultaba aplicable -art. 91.2 CPACA sobre decaimiento del acto administrativo-, y evadiendo con ello el trámite legal que debía agotar para tal efecto. El hecho de que la UGPP considerara que no era procedente reconocer dicha prestación y que su concesión afectaba la sostenibilidad financiera del sistema pensional, en modo alguno la autorizaba para desconocer las reglas legales a las que se encontraba sujeta. Por el contrario, en respeto al derecho al debido proceso de la accionante, le correspondía, si lo encontraba procedente: (i) solicitar el consentimiento previo, expreso y escrito de la accionante; y (ii) en caso de no haberlo obtenido y si aún se encontraba en término para hacerlo, demandar su propio acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo dispone el artículo 97 del CPACA.

1. En consecuencia, la Sala revocará las sentencias de tutela de primera y segunda instancia que declararon la improcedencia del amparo, y en su lugar tutelará el derecho fundamental de la accionante al debido proceso administrativo. A título de restablecimiento, dejará sin efectos la Resolución RDP 023645 de 2021 que declaró el decaimiento de la Resolución RDP 015846 del mismo año, y en su lugar dejará en firme esta última. Lo anterior, no obsta para que la entidad accionada pueda instaurar las acciones legales que considere pertinentes, siempre que se siga el debido proceso de la tutelante, con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 97 del CPACA y demás normas aplicables a la revocatoria directa de actos

administrativos de interés particular.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional examinó el proceso de tutela promovido por el apoderado de la señora Cecilia Ramírez Laíno contra la UGPP, entidad a la que acusó de vulnerar los derechos fundamentales de esta última, al haber declarado el decaimiento del acto administrativo que le reconoció la sustitución pensional.

1. Tras constatar la satisfacción de los requisitos de procedencia del amparo, la Sala delimitó el alcance de su decisión a verificar la ocurrencia de una potencial vulneración al derecho al debido proceso administrativo, para lo cual reiteró la jurisprudencia de este tribunal acerca del contenido y alcance de dicho derecho, e hizo una breve caracterización de las figuras de: (i) el decaimiento del acto administrativo, destacando que este se configura a partir de situaciones de hecho y de derecho sobrevinientes al acto; y (ii) la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular que reconocen derechos, señalando que, por regla general, esta requiere el consentimiento previo, expreso y escrito del afectado.

1. Al analizar el caso concreto, la Sala concluyó que la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante porque, desconociendo la obligación legal de respetar su propio acto, se sustrajo a su cumplimiento con fundamento en un supuesto decaimiento que no se configuraba, y pretermitiendo con ello el trámite legal que debía agotar, bien sea de revocar el acto con consentimiento previo, expreso y escrito del afectado o en su defecto acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 97 del CPACA.

1. En consecuencia, la Sala resolverá amparar el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, y en consecuencia dejará sin efectos la Resolución RDP 023645 de 2021 que declaró el decaimiento de la Resolución RDP 015846 del mismo año, y en su lugar dejará en firme esta última. Lo anterior, no obsta para que la entidad accionada pueda instaurar las acciones legales que considere pertinentes, siempre que se siga el debido proceso de la tutelante, con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 97 del CPACA y a las demás normas aplicables a la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.– REVOCAR las sentencias de tutela proferidas el 17 de marzo de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia; y el 12 de mayo de 2022 por la Subsección A de la Sección Segunda de la misma corporación, en segunda instancia, y en su lugar AMPARAR los derechos fundamentales de Cecilia Ramírez Laíno al debido proceso administrativo.

Segundo.– En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la Resolución RDP 023645 del 9 de septiembre de 2021, y en su lugar DEJAR EN FIRME la Resolución RDP 015846 del 25 de junio de 2021 por medio de la cual se reconoció la sustitución pensional a favor de Cecilia Ramírez Laíno.

Tercero.– Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Así consta en los antecedentes de la Resolución UGPP RDP 015846 del 25 de junio de 2021, esta última allegada en copia por la UGPP en su contestación a la demanda de tutela. En: Expediente digital T-8.852.127, archivo "D2B77E1BF5B283788EA95AD34D387C354DFB804F0953A844E906A8E09DEA77B8.pdf", páginas 12 a 15.

2 Las Resoluciones PAP 42731 y PAPA 77013 aparecen reseñadas en los antecedentes de la Resolución UGPP RDP 015846 del 25 de junio de 2021, esta última allegada en copia por la UGPP en su contestación a la demanda de tutela. Ibidem. Sin embargo, no existe mayor información sobre las razones por las cuales Cajanal consideró que la solicitante no cumplía con los requisitos legales para acceder a la sustitución pensional.

3 Proceso No. 11001333170420120017 5.

4 Copia de la sentencia se encuentra dentro de los anexos a la demanda de tutela. En: Expediente digital T-8.852.127, archivo "BE4125666436CD74E741A7D4CBE78A4A4D0607537DBDF9B851C42540ABC519F2.pdf", páginas 174 a 193.

5 Así consta en los antecedentes de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda, Subsección "E", el 16 de junio de 2017, mediante la cual se desató el citado recurso de apelación. Copia de esta

providencia obra dentro de los anexos de la demanda de tutela. Ibidem, páginas. 4 a 21. No se cuenta con la fecha exacta de interposición del recurso de apelación.

6 La accionante allegó copia de la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de Cúcuta con la demanda de tutela. Ibidem, páginas 99 a 108.

7 Graciela del Socorro Ramírez Meneses.

8 La accionante anexó a la demanda de tutela copia del acta de audiencia en la que se declaró desierta la apelación interpuesta contra la sentencia. Ibidem, páginas 109 a 110.

9 Copia de esta providencia obra dentro de los anexos de la demanda de tutela. Ibidem, páginas. 4 a 21.

10 La accionante aportó copias de dichas providencias con la demanda de tutela. Ibidem, páginas 22 – 56 y 62 a 88.

11 La accionante adjuntó copia de la solicitud con la demanda de tutela. Ibidem, páginas 94 a 98.

12 Copia del auto obra dentro de los anexos de la demanda de tutela. Ibidem, páginas 115 a 117.

13 En dicho acto administrativo se refiere una solicitud del 16 de marzo de 2021, pero no se cuenta con copia de esta.

14 La accionante aportó copia de dicha resolución con la demanda de tutela. Op cit. Páginas 118 a 120.

15 La UGPP aportó copia de esta resolución con la contestación a la demanda de tutela. Op cit. Páginas. 12 a 15.

16 Ley 1437 de 2011.

17 En la demanda de tutela la accionante afirmó que dio respuesta al requerimiento ordenado mediante auto ADP 004241 manifestando que resultaba improcedente que la UGPP solicitara su consentimiento para la revocatoria del acto que reconoció la suspensión pensional (hecho 22 de la demanda de tutela), y aportó copia de un escrito que en tal sentido manifestó haber dirigido a la accionada el 23 de agosto de 2021 (Demanda de tutela, op cit, páginas 128 – 132). Sin embargo, no hay evidencia de que dicho escrito efectivamente haya sido enviado y recibido por la UGPP.

18 La accionante aportó copia de esta resolución con la demanda de tutela. Op cit. Páginas 123 a 125.

19 La accionante allegó copia de esta resolución con la demanda de tutela Ibidem. Páginas 133 a 141.

20 Inicialmente, la demanda de tutela fue conocida por el Juzgado 26 de Familia del Circuito de Bogotá, el cual, mediante sentencia del 9 de noviembre de 2021, resolvió negar el

amparo. Sin embargo, el 13 de diciembre de 2021 la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. declaró la nulidad de la sentencia de tutela de primera instancia por falta de competencia, tras considerar que la solicitud de amparo involucraba decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativa. En consecuencia, remitió la actuación al Consejo de Estado para que allí se le diera el trámite respectivo.

21 Concretamente, se le solicitó a la accionante rendir un informe resolviendo los siguientes interrogantes: "(i) ¿Quiénes integran el núcleo familiar de la señora Cecilia Ramírez Laíno? Para responder, se sirva: – Informar los nombres completos, las edades y el parentesco de las personas que viven con ella. – Informar a qué se dedican cada uno de los miembros de su núcleo familiar, y los ingresos mensuales que perciben. (ii) ¿Cuál es el actual estado de salud de la señora Cecilia Ramírez Laíno? Para tal efecto, se sirva remitir: – Informar situación actual de salud. – Remitir copia de los soportes pertinentes en los que conste el estado de salud de la accionante. – Certificado de afiliación al régimen de Seguridad Social en Salud. (iii) ¿Cuál es la actual situación económica de la señora Cecilia Ramírez Laíno? Para responder, se sirva: – Explicar, de forma detallada, qué profesión, ocupación u oficio desempeña o desempeñó ella y su núcleo familiar. – Informar qué nivel de formación académica tiene ella y cada uno de los miembros de su grupo familiar. – Informar cuánto reciben ella y los miembros de su familia por concepto de salario o ingreso mensual. – Realizar un listado de los ingresos y gastos mensuales de la señora Cecilia Ramírez Laíno. - Informar si ella o los miembros de su núcleo familiar tienen obligaciones económicas (deudas) con entidades financieras o con algún particular. Especifique con quién y a cuánto asciende la deuda. – Informar si ella o los miembros de su núcleo familiar son beneficiarios de algún tipo de subsidio. En caso afirmativo, informar qué tipo de subsidio recibe o reciben. – Informar si ella o su grupo familiar son propietarios de bienes inmuebles o muebles. En caso afirmativo, ¿cuál es su valor y la renta que puede derivar de ellos? (iv) Remitir copia de la cédula de ciudadanía de la señora Cecilia Ramírez Laíno." En: Expediente digital T-8.852.127, archivo "2.-Expediente T-8.852.127 -Auto de pruebas (Enero 20 2023).pdf".

23 En la contestación al auto del 20 de enero de 2023, la accionante anexó los siguientes documentos: certificado de ingresos expedido por contadora pública, certificado afiliación a EPS Sánitas, facturas de servicios públicos, contrato de servicios personales abogado, estado proceso judiciales, declaración de impuesto vehículo sobre vehículos automotores, y copia de cédula de ciudanía de Cecilia Ramírez Laíno y Virpi Cecilia Laíno Ramírez.

24 Ver en expediente digital T-8.852.127, archivo "2.2.-2023111000713081_1676324230586_2023111000713081.pdf."

25 Corte Constitucional, sentencia T-260 de 2020, reiterada en sentencia T-250 de 2021.

26 Corte Constitucional, entre otras, sentencias T-427 de 2017, T-219 de 2018, T-497 de 2020 y T-393 de 2021.

27 Corte Constitucional, sentencia T-393 de 2021.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Corte Constitucional, sentencia T-497 de 2020.

31 Ibid.

32 La norma en cita señala que: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales […]”.

33 Corte Constitucional, sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018, SU-150 de 2021, T-525 de 2022.

34 El poder especial conferido por Cecilia Ramírez Lanío al abogado Juan Felipe Ogliastri Turriago para interponer la acción de tutela contra la UGPP se encuentra en la página 2 del archivo contentivo de la demanda de tutela. Op cit.

35 En la sentencia T-501 de 1992, reiterada en sentencias SU-026 de 2021 y SU-128 de 2021, la Corte Constitucional aclaró el concepto de autoridad pública, señalando que: “[l]a autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen. Subjetivamente hablando, la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad. […] Para el acceso a mecanismos judiciales concebidos para la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho de amparo o recurso extraordinario en otros sistemas, o de la acción de tutela entre nosotros, por ‘autoridades públicas’ deben entenderse todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares”, criterio recientemente reiterado sentencia T-217 de 2022.

36 Decreto Ley 2591 de 1991: “Artículo 42. Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: […] 9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela.”

37 Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2021.

38 Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010”, art. 156.

39 Corte Constitucional, sentencia T-370 de 2020.

40 Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2004.

41 Ver¸ supra nota al pie 18.

42 Así se advierte en la demanda de tutela y en la constancia de ingreso al despacho emitida

por el secretario del Juzgado 26 de Familia del Círculo de Bogotá, visibles en el archivo contentivo de la demanda de tutela. Op cit. Páginas 205 y 216.

43 “Un mecanismo judicial es idóneo, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.” Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2021.

44 Corte Constitucional, sentencias T-291 de 2017, T-013 de 2020, T-080 de 2021, entre otras.

45 Corte Constitucional, sentencia T-081 de 2021. En igual sentido, sentencias T-453 de 2021, T-390 de 2022, T-451 de 2022, entre otras.

46 Según el artículo 3° de la Ley 1251 de 2008, adulto mayor es toda persona con 60 años o más.

47 Corte Constitucional, sentencias T-339 de 2017 y T-598 de 2017.

48 Según la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031, la esperanza de vida al nacer para el año 2021 se estimaba en 76,8 años. Véase: Decreto 681 de 2022, “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7 al Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 relativo a la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031”, numeral 5.1: “Aspectos demográficos de las personas mayores y del envejecimiento.” Sobre los indicadores de vida probable como elementos de juicio relevantes para evaluar la procedencia excepcional de la acción de tutela en materia pensional, ver: Corte Constitucional, sentencias T-034 de 2021, T-015 de 2019, entre otras.

49 Sobre la facultad del juez de tutela para fijar el objeto del litigio en razón al principio de informalidad que rige la actuación, en sentencia SU-150 de 2021 esta corporación señaló que “[p]recisamente, por no requerir la asistencia de un abogado, para efectos de activar este mecanismo constitucional, (i) se admite que la descripción de cada componente de la demanda se haga “con la mayor claridad posible”, sin que tenga que utilizarse un lenguaje técnico para darle curso a la acción; (…) (iii) no se impone citar una norma constitucional relacionada con el derecho que se invoca, o utilizar de forma correcta la denominación que la Constitución, la ley o la jurisprudencia le han dado a una reivindicación moral, pues basta con que el derecho pueda inferirse de los hechos narrados para ser susceptible de protección…”. En similar sentido procedió esta Sala de Revisión (antes Sala Tercera de Revisión) en sentencia T-183 de 2022, en la que se indicó que “si bien la accionante no invocó de manera expresa y técnica los defectos señalados por la jurisprudencia constitucional como requisitos especiales de procedibilidad del amparo contra providencias judiciales, del escrito de tutela sí es posible identificar con claridad dos señalamientos concretos en contra de [la autoridad accionada].”

50 Corte Constitucional, sentencia T-531 de 2019.

51 Corte Constitucional, sentencia T-051 de 2016.

52 Corte Constitucional, sentencia T-531 de 2019.

53 Ibidem.

54 Ibidem.

55 Corte Constitucional, sentencia T- 076 de 2011, T-531 de 2019. Énfasis añadido.

56 Corte Constitucional, sentencia T-705 de 2005, reiterada en sentencia C-121 de 2010. Énfasis añadido.

57 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia del 1° de agosto de 1991. Citada por la Corte Constitucional en sentencia C-069 de 1995. Énfasis añadido.

58 Ibidem.

59 Artículo 83 de la Constitución Política.

60 “Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.” Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1998.