

Sentencia T-450/02

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

ACTO PROPIO-Respeto

REVOCACION DIRECTA DE ACTO PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia de los que resulten de aplicación del silencio administrativo positivo

Si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico. No se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así.

DEBIDO PROCESO-Suspensión pago de mesadas pensionales/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Reanudación pago de mesadas pensionales

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T- 578 023

Acción de tutela instaurada por Alcides Maldonado Figueroa contra el Seguro Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barranquilla, en el trámite de la acción de tutela iniciada a través de apoderado por Alcides Maldonado Figueroa contra el Instituto de Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES

El demandante, quien disfrutaba de una pensión de vejez a cargo del Seguro Social, interpuso acción de tutela contra esta entidad por considerar vulnerados sus derechos a la presunción de inocencia, de defensa y al debido proceso, en razón a que el ente demandado suspendió el pago de su mesada pensional, al revocar unilateralmente el acto administrativo mediante el cual le fue reconocida. Para fundamentar su solicitud de amparo puso de presente los siguientes hechos:

Que es pensionado del Instituto de los Seguros Sociales desde julio 15 de 1990; indica que hasta el mes de mayo de 2000, es decir 11 años después de estar disfrutando de su pensión de vejez, el Seguro Social le suspendió unilateralmente el pago de la citada prestación, argumentando que los documentos que presentó para su reconocimiento no guardaban correspondencia con la revisión que efectuó la Auditoria. Por lo anterior considera vulnerados sus derechos a la presunción de inocencia, de defensa y al debido proceso, pues el Seguro Social Seccional Atlántico le reconoció mediante la Resolución No. 000364 de febrero 28 de 1995 una pensión de vejez, con fundamento en que el demandante había cumplido con los requisitos de edad y semanas exigidos por la ley, y en la Resolución No. 3354 de 2001 se afirma que utilizó medios ilegales para acceder a la pensión de vejez.

Solicita en consecuencia se ordene al Seguro Social que revoque la Resolución No. 3354 de octubre 21 de 2001 y continúe con el pago de su pensión de vejez.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISION

El Juzgado Cuarto Penal Municipal de Barranquilla, en sentencia de enero 30 de 2002, negó la protección solicitada por el demandante, para lo cual consideró que: “En razón de que la evaluación de la auditoría interna de esa seccional pudo establecer que la partida de bautismo expedida en la parroquia del carmen fue adulterada y fue borrado el año de

nacimiento registrado, en ese orden de ideas, no es el juez de tutela el señalado como competente funcional para dirimir este tipo de conflictos de orden puramente legal como para establecer la autenticidad o falsedad de los documentos que se aportan, que la vía para dirimir este tipo de conflictos es lo señalado por el Código Contencioso Administrativo para el caso concreto...”

III. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE

* A folio 9 al 10, copia de la Resolución No. 3354 de 2001 del Instituto de los Seguros Sociales en la que revocó la resolución 000364 de 1995, que a su vez reconoció al demandante una pensión de vejez.

* A folio 11, copia de la Resolución No. 000364 de 1995 del I.S.S. en la reconoció una pensión de vejez a favor del demandante.

* A folios 12 al 14, copia del derecho de petición elevado por el demandante ante el I.S.S. en el que solicita sea reanudado el pago de su pensión de vejez.

* A folio 15, copia del derecho de petición elevado por el demandante ante la Vicepresidencia de Pensiones del I.S.S. en el que solicita información acerca de la suspensión del pago de su pensión de vejez.

* A folio 16, copia de la respuesta del Jefe de Atención al Pensionado del I.S.S. dirigida al señor Alcides Maldonado en la que le informa los motivos que ocasionaron el cese del pago de su pensión de vejez.

* A folios 17 y 18, copias de los derechos de petición elevados por el señor Alcides Maldonado ante el I.S.S., en los que solicita saber las razones de la cesación del pago de su pensión de vejez.

* A folio 19, copia del Registro Civil de Nacimiento del señor Alcides Maldonado Figueroa.

* A folio 20, copia de la partida de bautismo del señor Alcides Maldonado Figueroa.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Violación del debido proceso administrativo por suspensión unilateral de la pensión de vejez por parte del Seguro Social.

En el presente caso la Sala debe dilucidar si el desconocimiento de un acto administrativo de carácter particular y concreto, sin mediar la autorización escrita y expresa del afectado, constituye una violación al debido proceso administrativo, que puede dar lugar a la protección constitucional.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la suspensión por parte del ente demandado del derecho a recibir las mesadas por concepto de pensión de vejez, constituye una revocación directa del acto de carácter particular que concedió dicha prestación, pues tal interrupción representa un hecho administrativo que produce efectos jurídicos.

El Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 73 que la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, que reconozcan un derecho, debe hacerse con el consentimiento escrito y expreso del titular del mismo, lo cual viene siendo ratificado por esta Corporación en varios de sus fallos, al referirse al principio de

inmutabilidad e intangibilidad de los derechos reconocidos por la administración.

Al respecto se ha afirmado:

“...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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

“En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

3. Necesidad del consentimiento del afectado para que la administración pueda revocar un acto administrativo que crea una situación particular y concreta.

Según lo dispuso en la sentencia T-748 de 1998 de esta Corporación la revocatoria parcial o total de los actos que reconocen situaciones de carácter particular o concreto, proferidos por el Seguro Social, que afecten los intereses del titular de los derechos emanados del correspondiente acto, requieren de su consentimiento expreso, o la decisión de la justicia ordinaria. La ausencia de uno cualesquiera de estos elementos, es contraria al debido proceso, y susceptible de protección por vía de tutela.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer que el fundamento esencial para la legalidad de esta clase de decisiones está en la participación activa del titular del derecho, participación que se evidencia con su consentimiento expreso y por escrito. Si ésta no se logra, será necesaria, entonces, su intervención en el proceso que

está obligado a iniciar la institución, ante la jurisdicción ordinaria laboral (artículo 1 de la ley 362 de 1997), a efectos de que sea ésta la que decida si procede la modificación, suspensión o revocación del acto correspondiente.

El consentimiento del particular, entonces, es “un requisito esencial para que, en casos como el que dio origen a esta acción, el instituto acusado pueda modificar o revocar sus actos. La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa”. T-748 de 1998.M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

4. Jurisprudencia que se reitera.

En el presente caso es preciso reiterar la jurisprudencia sentada por esta Corporación y el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el sentido de que falta la administración al debido proceso y al principio de buena fe consagrados en los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, respectivamente, cuando revoca directamente y sin el consentimiento previo y escrito del titular del derecho comprometido, invocando el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, sus propios actos de contenido particular y concreto, no obtenidos por medios fraudulentos ni procedentes del silencio administrativo positivo.¹

En los casos que esta Corporación resolvió por medio de las sentencias citadas, similares al que ahora se decide, la tutela procedió para evitar un perjuicio irremediable, que se configuró, sin lugar a dudas, por la violación del mínimo vital de los demandantes, representado en una prestación económica única que habían perdido por la revocatoria directa de un acto administrativo expreso y no obtenido por medios ilegales. Así, la Corte ordenó el restablecimiento de esa prestación que constituía el mínimo vital para sus beneficiarios y obligó a la administración a demandar su propio acto, para que la jurisdicción definiera si era o no ajustado a derecho.

En el caso resuelto en la sentencia T-246/97, por ejemplo, el demandante, por la revocatoria de la Administración, perdió el derecho a la pensión de invalidez que venía percibiendo desde cierto tiempo y, que por razón de su invalidez, no podía generar ningún otro ingreso.

En las sentencias T-347 de 1994, T-336 y T-611 de 1997, la administración había revocado la pensión de personas de la tercera edad, quitándoles el único ingreso con el que contaban y que venían percibiendo efectivamente, quienes, por razón de la edad, no podían acceder a otra forma de subsistencia.

Lo propio sucedió en las sentencias revisadas por esta Corporación mediante fallos en T-441 de 1998 M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell T-720 de 1998 y T-448 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-558 de 2000 José Gregorio Hernández.

5. Respeto al acto propio. Reiteración de jurisprudencia.

También resulta comprometido en este caso el principio de buena fe, en su vertiente de respeto al acto propio, en virtud del cual las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse al postulado consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, mediante el cual se sanciona como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto.

Por ello, en este caso, la Corte reiterará su jurisprudencia al respecto,² por que también advierte vulneración del principio de buena fe y respeto al acto propio por cuanto la administración en este caso ha ido contra sus propios actos, (*venire contra factum proprium*) al generar confianza en una persona que actuó de buena fe, en razón de una primera conducta realizada, que constituía un acto administrativo que creaba una situación particular y concreta. Según lo tiene definido la jurisprudencia, la razón para que no haya revocatorias unilaterales también lo es para el respeto al acto propio, y por ello ha señalado que:

“Es este un concepto ético del derecho que, tribunales y juristas, deben tener muy en cuenta por el alto valor que con él se defiende”³ El respeto al acto propio no se predica solo de magistrados y juristas, sino de todos los operadores jurídicos porque se debe a que la estabilidad de dicho acto tiene como base el principio de la buena fe, no solo en la relación del Estado con los particulares sino de estos entre sí, buena fe que hoy tiene consagración constitucional en Colombia.”

6. Puede la Administración revocar un acto administrativo si existe una abrupta conducta

ilícita y fraudulenta.

Según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, que ha seguido también, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), “los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo”, ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el artículo 73 *Ibídem*, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada.

Contrario sensu, -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

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

Lo anterior es obvio por cuanto “la Administración se compromete con lo que afirma, y ello significa que responderá por las imputaciones infundadas que haga si después los jueces no encuentran configurados actos delictivos o si no son responsables aquellas personas que se sindicaron en el acto administrativo. De otra parte, contra el acto que afecte injustificadamente la honra o el buen nombre de personas en concreto cabe la acción de tutela, según lo ha definido la jurisprudencia de esta Corte, con independencia de las acciones penales y civiles que puedan intentar los afectados.” T-336 de 1997.

7. ¿Existe en el presente caso prueba fehaciente de la falsedad alegada por el Seguro Social al revocar el acto administrativo que reconoció una pensión de vejez?

En el caso materia de examen, no era aplicable el artículo 73, inciso 2, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto no se trataba de un acto administrativo ficto originado en el silencio administrativo positivo, sino de un acto producido por la administración desde hace once años, al resolver positivamente sobre una solicitud de pensión, respecto del cual no se da la enunciada característica de una ostensible violación del orden jurídico vigente.

Para la Corte, no hay evidencia de la supuesta adulteración, ilegalidad, o fraude -como lo denominó el Seguro Social a través de la Resolución 3354 de 2001. Brillan por su ausencia los elementos objetivos convincentes e indudables que comprometan al demandante en la comisión de hechos punibles.

Antes por el contrario, lo que se constata con las pruebas allegadas a la demanda de tutela, es que mientras existe constancia de la Registraduría del Estado Civil acerca de la fecha en que nació el accionante, 15 de julio de 1930, la cual coincide con la partida de bautismo de la iglesia del Carmen de Barranquilla, el Seguro Social se abstuvo de presentar pruebas y documentos que avalaran lo dispuesto en la resolución que suspendió la pensión del accionante.

En efecto, la Resolución 3354 de 2001, por medio de la cual se revocó la pensión de vejez al accionante dice así en lo pertinente :

“Que en evaluación efectuada por la Auditoría Interna en esta Seccional, se pudo establecer que la partida de bautismo expedida por la Parroquia del Carmen , aportada por el asegurado ALCIDES MALDONADO FIGUEROA, fue adulterada y tiene borrado el año de nacimiento registrando 15 de julio

de 1930 en lugar de 15 de julio de 1936. La Registraduría Departamental del Estado Civil produce rectificación de la fecha de nacimiento 15 de julio de 1936 , con antecedentes partida de Bautismo de Nuestra Señora del Carmen, por 15 de julio de 1930 basándose el Registro Civil No.2125017 de mayo de 1994 expedido por la Notaría Séptima con antecedentes decreto de la arquidiócesis soportado en no existencia del registro en la Parroquia San Nicolás por incendio”.

Sin embargo, al solicitar información al ente accionado, éste informa al juez de instancia

“que se encuentra a la espera de que la oficina de archivo allegue expediente del asegurado a fin de dar respuesta del caso” (Folio 39 del expediente).

No entiende la Corte cómo el Seguro Social tarda once años en hacer una Auditoria Interna en donde advierte una supuesta falsedad y adulteración en la fecha de nacimiento del señor ALCIDES MALDONADO FIGUEROA, y luego no sabe cómo probar los presuntos delitos endilgados al accionante a través de la Resolución 3354 de 2001. Y lo que es peor, no denuncia a las autoridades los presuntos ilícitos como es su deber hacerlo, si no que se apresura a suspender su propio acto, sin esperar siquiera los resultados de un proceso penal.

Deberá entonces la Administración, iniciar la investigación penal si considera que hubo actuaciones delictivas en el curso del trámite que culminó con el reconocimiento de la pensión de jubilación del actor. Pero la actual falta de certidumbre sobre un ilícito comportamiento del interesado no permite la aplicación unilateral de la facultad revocatoria excepcional.

A juicio de la Corte -se repite-, no resulta evidente que el reconocimiento de la pensión hubiera ocurrido por medios ilegales, ya que la resolución 000364 del 28 de febrero de 1995 mediante la cual se reconoce la pensión de vejez al accionante a partir de julio de 1990, se expidió previo el lleno de los requisitos de ley y luego de haber cumplido la edad y las semanas requeridas.

La Administración no podía, entonces, revocar el acto positivo mediante el cual había reconocido la pensión -con lo cual había creado un derecho particular-, sin contar con la anuencia escrita y expresa de su titular. La única vía que le quedaba era la de demandar su propio acto, proceder que a juicio de la Corte, es el que debe seguirse por el demandado.

La Sala revocará el fallo revisado y, dado el perjuicio irremediable que afronta el demandante en razón de hallarse de por medio su mínimo vital, siendo las mesadas pensionales su único ingreso, concederá, como mecanismo transitorio, la protección del derecho al debido proceso, dejando temporalmente sin efectos la resolución que revocó el acto administrativo en que se reconocía su pensión de jubilación.

La Administración, si quiere invalidar su propia actuación, deberá demandarla ante la jurisdicción Contencioso Administrativa dentro del término que contempla el artículo 136 del

Código Contencioso Administrativo. La tutela que se concede cesará en sus efectos si la jurisdicción Contencioso Administrativa accede a decretar la suspensión provisional o la nulidad del acto mencionado, o si se profiere por la justicia penal una sentencia definitiva que condene al actor por algún delito en relación con el trámite de reconocimiento de su pensión.

V. DECISIÓN.

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado 4 Penal Municipal de Barranquilla, mediante el cual se negó la protección solicitada.

En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho al debido proceso administrativo. Para tal efecto, ordena dejar sin efectos la Resolución 3354 de octubre 1 de 2001, proferida por el Seguro Social, Seccional Barranquilla, que revocó el acto por medio del cual se reconocía la pensión de vejez del accionante, mientras la jurisdicción Contencioso Administrativa resuelve sobre la demanda que la Administración entable contra su propio acto (el que reconoció la pensión), para lo cual ella goza de un término de dos (2) años contados a partir de su expedición (artículo 136 del Código Contencioso Administrativo).

Segundo. ORDENAR al Seguro Social, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, restablezca el derecho pensional del accionante y pague las mesadas pensionales dejadas de devengar desde el momento en que le fue suspendido el referido derecho.

Tercero . La protección que se concede dejará de surtir efectos si la Jurisdicción Contencioso Administrativa accede a decretar la suspensión provisional o la nulidad del acto administrativo o si se profiere por la justicia penal una sentencia definitiva que condene al actor por algún delito en relación con el trámite de solicitud de pensión.

Cuarto. Si el Seguro Social estima que se cometió algún delito durante el trámite que culminó con el reconocimiento de la aludida pensión, deberá solicitar a la Fiscalía General de la Nación que inicie las investigaciones penales que sean del caso.

Quinto. El desacato a lo aquí dispuesto se sancionará en la forma prevista por el artículo 52

del Decreto 2591 de 1991

Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, sentencia T-347 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Sala Primera de Revisión, sentencia T-315 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía. Sala Quinta de Revisión, sentencias T-246 de 1996 y T-336 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Sala Sexta de Revisión, sentencias T-376 de 1996 y T-611 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara. Sala Novena de Revisión, sentencia T-639 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Ver sentencias T-295 y T-827 de 1999

3 Ibidem, p. 607