

T-497-14

Sentencia T-497/14

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional cuando se evidencia perjuicio irremediable

Para determinar la procedencia de la acción de tutela en contra de una sentencia judicial, es preciso que concurren tres situaciones: (i) el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, (ii) la existencia de alguna o algunas de las causales específicas establecidas por la Corporación para hacer procedente el amparo material y, (iii) el requisito sine que non, consistente en la necesidad de intervención del juez de tutela, para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental.

CARACTERIZACION DEL DEFECTO ORGANICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el defecto orgánico “se configura cuando la autoridad que dictó la providencia carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer de un asunto. Así entonces, es necesario precisar que cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues no constituyen más que una violación al debido proceso”

PENSIONES ADQUIRIDAS CON ABUSO DEL DERECHO O SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY-Revisión administrativa

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 la acción de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia es el mecanismo apropiado para cuestionar la firmeza de las decisiones judiciales pensionales a través de las causales correspondientes, de acuerdo con la naturaleza contencioso administrativa u ordinaria de la respectiva providencia atacada.

CORTE CONSTITUCIONAL-Fallo o exclusión de revisión de proceso de tutela hacen tránsito a cosa juzgada constitucional

ACTO ADMINISTRATIVO QUE DA CUMPLIMIENTO A UN FALLO DE TUTELA-Improcedencia acción de lesividad

ACTO ADMINISTRATIVO QUE DA CUMPLIMIENTO A UN FALLO DE TUTELA-Procede impugnación de la sentencia de tutela respectiva, la solicitud de insistencia de revisión en el evento en que haya sido excluida de revisión, o excepcionalmente, acción de tutela contra providencias judiciales, previo requisitos

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto orgánico, por cuanto naturaleza ejecutoria del acto administrativo que dio cumplimiento a fallo de tutela y la cosa juzgada constitucional, excluyen la competencia del juez administrativo en acción de lesividad

Referencia: expediente T- 3821269

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado, el cinco (05) de julio de dos mil doce (2012), en primera instancia y, la Sección Cuarta de la misma Corporación, el seis (06) de septiembre de dos mil doce (2012), en segunda instancia.

### I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda.

1. El señor Luis Carlos Choner Ortiz actuando en nombre propio interpone acción de tutela contra la Sección Segunda Subsección E del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que la autoridad accionada vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. A través de auto del 03 de mayo de 2012 el juez de tutela de primera instancia vinculó al trámite a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca. A continuación se sintetizan los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda en lo que interesa a la sentencia de revisión de tutela:

1.1. Mediante Resolución 044 del 09 de marzo de 1978 la Beneficencia de Cundinamarca pensionó al señor Luis Carlos Choner Ortiz a partir del 01 de febrero de 1978.

1.2. El 15 de abril de 2003 el accionante le solicitó a la Unidad Administrativa de Pensiones del Departamento de Cundinamarca el reajuste pensional establecido en la Ley 06 de 1992 y en el Decreto reglamentario 2108 del mismo año. A través de Resolución 003278 del 27 de octubre de 2004 se accedió a lo pretendido, concediendo el reajuste reclamado pero con efectividad a partir del 16 de abril de 2000, por prescripción. Impugnada la decisión por el solicitante, el ente departamental por medio de Resolución 0429 del 10 de marzo de 2005 confirmó el acto acusado.

1.3. En el año 2005 el señor Luis Carlos Choner Ortiz interpuso acción de tutela contra las decisiones proferidas por la Unidad Administrativa de Pensiones del Departamento de Cundinamarca. A través de sentencia del 09 de noviembre de 2005 el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá concedió la tutela reclamada, y en consecuencia ordenó el pago del reajuste pensional desde el 01 de enero de 1993, sin que se tuviera en cuenta término alguno de prescripción.

1.4. La Dirección de Pensiones del Departamento de Cundinamarca radicó de forma equivocada la impugnación de la sentencia de tutela dictada por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, por lo que el expediente se remitió a la Corte Constitucional para su eventual revisión. En decisión del 09 de diciembre de 2005 la Sala de Selección Número Doce del Tribunal Constitucional se abstuvo de seleccionar el expediente para revisión.

1.5. En acto administrativo 802 del 30 de junio de 2006 la Dirección de Pensiones del Departamento de Cundinamarca dio cumplimiento al fallo de tutela, y reconoció al señor Luis Carlos Choner Ortiz el reajuste de la pensión desde el año 1993, sin tener en cuenta la

prescripción de las mesadas pensionales.

1.6. Posteriormente, la Dirección de Pensiones del Departamento de Cundinamarca interpuso acción de lesividad con la pretensión de que se declarara la nulidad del acto administrativo 802 del 30 de junio de 2006 y se ordenara la devolución de lo pagado indebidamente.

1.7. En sentencia del 16 de julio de 2010 el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá negó las súplicas de la demanda. La autoridad judicial argumentó que la entidad demandante tuvo la oportunidad procesal para presentar los recursos de ley contra el fallo de tutela que ordenó el pago de las mesadas pensionales prescritas y no lo hizo. Señaló que la acción de lesividad es procedente cuando el daño proviene de un acto administrativo ilegal y antijurídico, lo que no acaecía con la resolución atacada en tanto esta se profirió en cumplimiento de una sentencia judicial.

1.8. Apelada la decisión por la parte vencida, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 01 de marzo de 2012 revocó la decisión del a quo y en su lugar accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de la Resolución 802 del 30 de junio de 2006 expedida por la Dirección de Pensiones de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca y disponiendo en su lugar el reconocimiento del reajuste pensional pero desde el 15 de abril de 2000. En relación con la devolución de las sumas pagadas por concepto de reajuste pensional en cumplimiento del fallo de tutela del Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, se negó la petición por haber sido recibidas de buena fe.

1.9. En sustento de la sentencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca expuso que en providencia de octubre de 2011 la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado señaló que es viable para la administración demandar el acto propio que profiera en cumplimiento de una sentencia de tutela. Agregó que es evidente que el señor Choner Ortiz tiene derecho al reajuste pensional de conformidad con lo establecido en la Ley 6 de 1992 y el Decreto Reglamentario 2108 del mismo año, pero que en atención a que el derecho se reclamó el 15 de abril de 2003 las diferencias pensionales causadas como consecuencia del reajuste deben pagarse únicamente desde el 15 de abril de 2000 en aplicación de la prescripción trienal al tenor de lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969.

1.10. En criterio del apoderado judicial del accionante la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 01 de marzo de 2012 vulneró los derechos fundamentales de su representado, en particular las garantías al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Estima que la decisión atacada lesiona la seguridad jurídica y la cosa juzgada constitucional de la providencia que amparó los derechos fundamentales del actor, ya que por vía de acción de lesividad se estaría revocando el amparo concedido. Asegura que “mal puede decirse que un acto administrativo, que fue dictado exclusivamente para dar cumplimiento a una sentencia judicial y cuyo contenido es totalmente fiel a esa sentencia, pueda ser violatorio de la ley”.

Intervención de las entidades accionadas.

3. El Magistrado Jorge Hernán Sánchez Felizzola, en su condición de presidente del Tribunal demandado y ponente de la providencia cuestionada, se opuso a la prosperidad de la acción de tutela. Indicó que en la providencia del 01 de marzo de 2012 se expusieron todos y cada uno de los motivos que condujeron a que se revocara la decisión de primera instancia adoptada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá y, en su lugar, se accediera parcialmente a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por la Secretaría de Hacienda contra el señor Choner Ortiz. Adujó que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado el acto que da cumplimiento a un fallo de tutela es enjuiciable ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en la medida que debe garantizarse el derecho de acceso a la administración de justicia de la entidad pública. Finalmente, remarcó que el Tribunal analizó los supuestos de hecho acreditados dentro del proceso, el material probatorio y los argumentos de derecho aplicables, con el objeto de arribar a la decisión contenida en la sentencia del 01 de marzo de 2012.

4. A su turno, el señor Joselito Riaño Barragán, en su condición de Profesional Universitario de la Dirección de Procesos Judiciales y Administrativos de la Secretaría Jurídica del ente territorial vinculado, se opuso a la prosperidad de la acción de tutela. Afirmó que la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca hizo tránsito a cosa juzgada, por lo que la acción de tutela es improcedente. Sostuvo que dentro del proceso cursado en la jurisdicción contenciosa administrativa el señor Choner Ortiz contó con todos los medios de defensa judicial, por lo que la acción de tutela no puede utilizarse como tercera instancia.

Del fallo de primera instancia.

3. La Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado mediante sentencia del 08 de junio de 2012 negó la tutela solicitada. Consideró que la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es coherente y razonable, ya que justificó adecuadamente los motivos que lo condujeron a analizar el asunto de fondo alusivo a la prescripción de las mesadas pensionales no cobradas en tiempo. Finalmente, señaló que no es evidente el perjuicio que alega el peticionario, pues en todo caso se reconoció su derecho al reajuste pensional desde el mes de enero de 2003, solo que su causación efectiva se estableció en el mes de abril de 2000.

Impugnación.

4. Mediante escrito presentado en término, el apoderado judicial del demandante impugnó la decisión de instancia acudiendo para ello a razones semejantes a las expresadas en la demanda de tutela.

Del fallo de segunda instancia.

5. La Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante sentencia del 06 de septiembre de 2012 confirmó la sentencia impugnada. El ad quem estimó que la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respetó el ordenamiento jurídico en la medida que no se observa razón alguna que lleve a concluir que es caprichosa, arbitraria o transgresora de los derechos fundamentales.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

1. Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

a. Problema jurídico planteado.

2. De acuerdo con los hechos expuestos y las precisiones realizadas, corresponde a la Sala

Novena de Revisión establecer (i) si la presente acción de tutela es formalmente procedente para enjuiciar la presunta vulneración de los derechos fundamental invocados por el peticionario. En este sentido, la Sala deberá establecer si en el presente caso se cumplen los presupuestos procesales de la acción de tutela contra providencias judiciales. De encontrar procedente la acción la Sala comprobará, (ii) si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto orgánico al no declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda por falta de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en lo relacionado con la revisión judicial del acto administrativo que dio cumplimiento al fallo de tutela proferido el 09 de noviembre de 2005 a favor del señor Luis Carlos Choner Ortiz en el proceso de tutela que este siguió contra la Dirección de Pensiones Públicas de Cundinamarca de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones. Lo anterior, teniendo en cuenta que sobre el asunto aparentemente pesaba cosa juzgada constitucional con ocasión de la exclusión de revisión de la mencionada sentencia de tutela por parte de la Corte Constitucional.

#### b. Solución del problema jurídico.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de Jurisprudencia.

4. La Corte Constitucional, intérprete autorizada de la Constitución Política y guardiana de la integridad del texto superior (artículo 241 C.P.), ha desarrollado una sólida doctrina en relación con la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, basada en la búsqueda de un equilibrio adecuado entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial -pilares de todo estado democrático de derecho- y la prevalencia y efectividad de los derechos constitucionales -razón de ser primordial del estado constitucional y democrático de derecho-. Este equilibrio se logra a partir de la procedencia excepcional de la acción, dentro de supuestos cuidadosamente decantados por la jurisprudencia constitucional[1].

5. Para esta Corporación, la acción de tutela contra providencias judiciales constituye un mecanismo idóneo para garantizar la primacía y efectividad de los derechos constitucionales, cuyo fundamento normativo-constitucional se encuentra en los artículos 86 de la Carta, que prescribe que la acción se orienta a proteger los derechos frente a

cualquier autoridad pública, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - parte del Bloque de Constitucionalidad-, que establece en cabeza del Estado la obligación de proveer un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos[2].

6. La tutela contra sentencias cumple, además, una función indispensable dentro de un Estado Constitucional, como es la de unificar la jurisprudencia nacional sobre los derechos fundamentales[3]. Como se sabe, las cláusulas de derechos son especialmente amplias e indeterminadas[4], así que la precisión de su contenido por parte del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional asegura la vigencia del principio de igualdad en aplicación de las normas de derechos constitucionales, garantiza un nivel adecuado de seguridad jurídica, y asegura que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material, representada en la vigencia de los derechos inalienables del ser humano, cuando puedan verse afectados en el proceso de aplicación de la ley[5].

7. Por otra parte, la excepcionalidad de la acción garantiza que las sentencias judiciales estén amparadas adecuadamente por el principio de cosa juzgada que prescribe su inmutabilidad, y que los jueces conserven sus competencias, autonomía e independencia al decidir los casos de los que conocen. En la preservación de estos principios adquieren un papel protagónico los requisitos generales de procedencia formal de la acción, subsidiariedad e inmediatez. El primero, asegura la independencia y autonomía judicial pues el peticionario sólo puede acudir a la tutela una vez haya agotado los mecanismos previstos por el sistema jurídico; el segundo, por su parte, evita que se dé una erosión muy acentuada de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, pues preserva la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas, toda vez que, transcurrido un tiempo razonable no es posible que sean cuestionadas por un supuesto desconocimiento de derechos fundamentales. Por ello, se afirma que la cosa juzgada adquiere una dimensión sustancial: las sentencias se protegen en la medida en que aseguran no solo seguridad jurídica, sino un mínimo de justicia material.

8. En cuanto a la autonomía e independencia judicial y los eventuales problemas ocasionados por la intervención del juez constitucional en pronunciamientos de otras jurisdicciones, una sencilla consideración sobre la composición de la jurisdicción constitucional permite demostrar que se trata de temores infundados. De acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales, la Corte ha distinguido entre la jurisdicción

constitucional en sentido orgánico y en sentido funcional[6]. Desde el primer punto de vista, el único órgano que hace parte de la jurisdicción constitucional es la Corte Constitucional; sin embargo, desde el punto de vista funcional, todos los jueces de la república, individuales y colegiados, hacen parte de la jurisdicción constitucional cuando conocen de acciones de tutela, o cuando ejercen el control de constitucionalidad mediante la aplicación preferente de la Carta (excepción de inconstitucionalidad) en virtud del artículo 4º Superior.

9. La objeción según la cual la tutela contra sentencias afecta el orden jurídico por desconocer la posición de los tribunales de cierre de las jurisdicciones ordinaria y administrativa, y la independencia y autonomía del juez natural de cada proceso, se desvanece una vez se repara en el sentido funcional de la jurisdicción constitucional. La intervención de la Corte ante la eventual afectación de derechos constitucionales en los procesos judiciales adquiere pleno sentido si, por una parte, se asume su posición como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional pero, por otra, se entiende que su competencia se restringe a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos mencionados y no a problemas de carácter legal. Por ello, está vedada al juez de tutela cualquier intromisión en asuntos puramente litigiosos, en la escogencia de interpretaciones legales constitucionalmente válidas; o, finalmente, en las amplias atribuciones del juez para la valoración del material probatorio, mientras su ejercicio se ajuste a la efectividad de los derechos constitucionales.

10. Dentro del marco expuesto, en sentencia C-590 de 2005[7], la Sala Plena de la Corporación señaló los requisitos formales (presupuestos procesales) y materiales (presupuesto de procedencia) de la acción.

11. Requisitos formales (o de procedibilidad)[8]: (i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional[9]; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela[10]; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y; (vi) que

el fallo impugnado no sea de tutela[11].

12. Requisitos sustanciales o de procedencia material del amparo: que se presente alguna de las causales específicas de procedencia, ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional: defecto orgánico[12] sustantivo[13], procedimental[14] o fáctico[15]; error inducido[16]; decisión sin motivación[17]; desconocimiento del precedente constitucional[18]; y violación directa a la constitución[19]. En relación con las causales específicas de procedencia, ha manifestado la Corte que no existe un límite indivisible entre estas, pues resulta evidente que la aplicación de una norma inconstitucional o el desconocimiento del precedente constitucional pueden derivar en un irrespeto por los procedimientos legales; o, que la falta de apreciación de una prueba, puede producir una aplicación indebida o la falta de aplicación de disposiciones normativas relevantes para la solución de un caso específico[20].

13. De acuerdo con las consideraciones precedentes, para determinar la procedencia de la acción de tutela en contra de una sentencia judicial, es preciso que concurren tres situaciones: (i) el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, (ii) la existencia de alguna o algunas de las causales específicas establecidas por la Corporación para hacer procedente el amparo material y, (iii) el requisito sine que non, consistente en la necesidad de intervención del juez de tutela, para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental.[21]

Breve caracterización del defecto orgánico.

14. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el defecto orgánico “se configura cuando la autoridad que dictó la providencia carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer de un asunto. Así entonces, es necesario precisar que cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues no constituyen más que una violación al debido proceso”[22].

15. Asimismo, esta Corporación en sentencia T- 1057 de 2002[23] precisó que existe “defecto orgánico, cuando se configura falta de competencia del juez que conoce del caso. La competencia, que ha sido definida como el grado o la medida de la jurisdicción, tiene por finalidad delimitar el campo de acción, función o actividad que corresponde ejercer a una

determinada entidad o autoridad pública, haciendo efectivo de esta manera el principio de seguridad jurídica. Este principio representa un límite para la autoridad pública que administra justicia, en la medida que las atribuciones que le son conferidas sólo las podrá ejercer en los términos que la Constitución y la ley establecen (C.P., art. 121). Cualquier extralimitación de la esfera de competencia atribuida a un juez constituye un atentado contra el Estado de Derecho, deslegitima la justicia y produce desconfianza de los ciudadanos en las autoridades públicas”.[24]

La revisión administrativa y judicial de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

16. El Acto Legislativo 01 de 2005 añadió al artículo 48 de la Constitución Política un inciso según el cual “La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados”.

17. De manera armónica con la Constitución, el legislador había consagrado en los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003 dos vías de revisión de las decisiones administrativas y judiciales que ordenaron el reconocimiento y pago de prestaciones pensionales. “El primero, para las pensiones reconocidas exclusivamente por vía administrativa. El segundo, para las pensiones reconocidas en cumplimiento de una sentencia judicial sobre el alcance del derecho a la pensión, el derecho a la igualdad u otro derecho atinente al alcance del derecho pensional del interesado, no simplemente sobre el derecho de petición.||En este orden de ideas, estas normas consagran un procedimiento específico para la revocatoria de pensiones reconocidas a través de acto administrativo (art. 19) y un recurso de revisión judicial frente a las reconocidas por sentencias (art. 20)” [25].

18. De este modo, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 contempla la revocatoria de las pensiones reconocidas irregularmente por la administración, en los siguientes términos: “Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en

razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes”.

19. La jurisprudencia constitucional fijó la interpretación conforme a la Carta de esta disposición al estudiar su constitucionalidad en la sentencia C-835 de 2003[26]. En la sentencia C-258 de 2013[27] la Corte reiteró la postura de la Sala Plena, indicando que “la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 fue condicionada en la Sentencia C-835 de 2003. Allí se dijo que para proceder a esta revocatoria se requería: (i) el respeto pleno del debido proceso, (ii) mientras se adelanta el procedimiento administrativo no es posible suspender el pago de la pensión, (iii) corresponde a la administración desvirtuar la presunción de inocencia del pensionado y (iv) para proceder a la revocatoria se requiere que se encuentre demostrada la ilegalidad. Es decir, tal y como lo dispuso la Sentencia C-835 de 2003 cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular”[28].

20. No obstante, cuando la revocatoria directa del acto administrativo no procede por no reunir los requisitos especiales del artículo 19 de la Ley 797 de 2003 ni los lineamientos trazados en el condicionamiento dispuesto en la sentencia C-835 de 2003, la administración en todo caso cuenta con la posibilidad de demandar su propio acto a través de la denominada acción de lesividad. En relación con este medio judicial la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha señalado que “Cuando la ilicitud del acto o el silencio positivo no es el caso, y el particular titular del acto administrativo no da su consentimiento para la revocatoria, la entidad tiene otra posibilidad para corregirlo por medio de la Acción de Lesividad, que consiste básicamente en la posibilidad de demandar sus propios actos, en razón a que los mismos son ilegales o van en contra del orden jurídico vigente. De manera que si la administración se encuentra imposibilitada para revocar o modificar los actos administrativos que crean situaciones jurídicas particulares y concretas

sin el consentimiento del afectado (artículo 73 C.C.A.), dicha acción le permite que en defensa del interés público y del orden jurídico y ante la existencia de actos que vulneren este último, demande los propios ante la jurisdicción contencioso administrativa, dentro del término de caducidad (...). La caducidad es una sanción para el que no haga uso de la acción oportunamente y ello aplica con generosa amplitud en los términos para las personas de derecho público, por tanto, no puede so pretexto de resguardar el orden jurídico, ir en contra de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe, lealtad entre las partes, debido proceso, etc., contrariando además frontalmente la teoría del respeto del acto propio “venire contra pactum proprium nelli conceditur”, según la cual, a nadie le es lícito venir contra sus propios actos, y cuyo fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria[29]”. [30]

21. Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 establece la revisión judicial de las sentencias que condenen al pago de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o de fondos de naturaleza pública, en los términos que siguen: “Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación. || La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. || La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse por las causales consagradas para este en el mismo código y además: a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables”.

22. Entonces, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 la acción de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia es el mecanismo apropiado para cuestionar la firmeza de las decisiones judiciales pensionales a través de las causales

correspondientes, de acuerdo con la naturaleza contencioso administrativa u ordinaria de la respectiva providencia atacada.

c. Del caso concreto.

#### Relevancia Constitucional

23. El asunto planteado a esta Sala de Revisión posee relevancia constitucional en tanto hace referencia a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

El agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios

24. Se cumple el requisito de subsidiariedad en tanto el peticionario dirige el reproche constitucional contra el fallo proferido en segunda instancia por la Sección Segunda Subsección "E" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la acción de lesividad seguida por la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca contra Luis Carlos Choner Ortiz, providencia contra la cual no cabe recurso alguno.

El principio de inmediatez

25. Se satisface el requisito de inmediatez ya que el actor formuló la acción de tutela transcurridos menos de cinco meses desde el momento en que se profirió la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca atacada en el presente trámite.

Que, en caso de tratarse de una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales.

26. En el asunto objeto de análisis, el actor no alega una irregularidad procedimental, sino un defecto orgánico por desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, predicable del fallo de tutela que amparó sus derechos fundamentales.

Que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible.

27. Este presupuesto se encuentra cumplido, pues como se expuso en los antecedentes de esta sentencia y en el planteamiento del problema jurídico, el accionante logró estructurar

un cargo constitucional contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revocó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. Igualmente, la Sala observa que en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión el apoderado judicial del peticionario insistió en el supuesto desconocimiento de la cosa juzgada constitucional que podría predicarse en el evento de acceder a las súplicas de la acción de lesividad.

Que el fallo controvertido no sea una sentencia de tutela.

28. Al respecto, basta señalar que la sentencia judicial que se considera vulneratoria de los derechos fundamentales se produjo en el escenario de la acción de lesividad cursada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra el señor Choner Ortiz.

Del estudio de fondo de la acción de tutela contra la sentencia acusada en el proceso de la referencia.

29. La Sala enfocará su estudio en lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la medida que como juez de segunda instancia tenía la función de corregir o mantener los fundamentos y sentido de la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá.

30. Visto el problema jurídico formulado y las pruebas aportadas al proceso de tutela la Sala encuentra que el cargo formulado está llamado a prosperar, por las siguientes razones:

31. En la sentencia acusada el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar declaró la nulidad de la Resolución N° 802 del 30 de junio de 2006 expedida por la Dirección de Pensiones de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca, por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá que había ordenado reconocer al señor Luis Carlos Choner Ortiz el reajuste pensional consagrado en la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992, a partir del 01 de enero de 1993 y sin prescripción alguna.

32. Como cuestión previa el Tribunal demandado analizó la viabilidad jurídica de enjuiciar,

por medio de acción de lesividad, la legalidad de un acto administrativo que dio cumplimiento a un fallo de tutela. En un primer momento el juez de segundo grado resaltó el carácter controversial del asunto en la jurisprudencia del Consejo de Estado, para luego acoger la tesis plasmada en la sentencia de tutela dictada por la Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado en el expediente 2011-01385, según la cual los actos administrativos que dan cumplimiento a una sentencia judicial son de carácter ejecutorio y por ende no son pasibles de cuestionamiento judicial mediante acción de lesividad, salvo los dictados en acatamiento a una providencia de tutela.

33. Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló que "el asunto en primera instancia se circunscribió en determinar si es posible demandar por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho (acción de lesividad), el acto propio producto del cumplimiento de un fallo de tutela como es el caso en estudio, o, si por ser un acto producto del cumplimiento de una decisión judicial se convierte en un acto de ejecución del que no se puede predicar su anulabilidad por la acción antes mencionada, como también lo señala el apoderado de la parte demandada en su alegato de conclusión. || Sea del caso advertir, que si bien al principio la posición no fue pacífica sobre el asunto, habida cuenta que en reiterados fallos judiciales se consideró que eran actos administrativos de ejecución, sin posibilidad de ser demandados. De suerte que, el Consejo de Estado en reciente jurisprudencia precisó la posibilidad de adelantar esta acción, con el fin así de poder la Administración enjuiciar sus propios actos, aun cuando éstos se produjeran en cumplimiento de un fallo constitucional -nótese sólo frente a fallos de tutela- y, en caso de idénticas circunstancias al expuesto en el presente proceso..."[31].

35. En criterio de esta Sala de la Corte, la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurre en el defecto orgánico endilgado, ya que la naturaleza ejecutoria del acto administrativo que dio cumplimiento al fallo de tutela proferido a favor del señor Choner Ortiz y la cosa juzgada constitucional que cobija a esta última, excluyen la competencia del juez contencioso administrativo para cuestionar la legalidad del aludido acto de la administración.

36. En esa dirección, la decisión administrativa acusada en acción de lesividad por la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca, no expresó una voluntad propia de la administración dirigida a la generación de efectos jurídicos pasible de estudio

de legalidad ante el juez contencioso administrativo, pues se reduce a materializar la voluntad jurídica contenida en la providencia de tutela dictada por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá. De ahí que en el juicio contencioso no procedía la revisión indirecta de la sentencia de tutela en comento, máxime si esta es una competencia que la Carta Política reserva al Tribunal Constitucional (Art. 241 C.P.).

37. Igualmente, la Sala no encuentra argumentos suficientes que permitan restar fuerza obligatoria a la orden proferida por un juez constitucional frente a la predicada de las decisiones de los jueces ordinarios o de lo contencioso administrativo como parece entenderlo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en su providencia[32].

38. Ahora bien, si la Secretaría de Hacienda de Cundinamarca se encontraba inconforme con la decisión de tutela del Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, debió impugnar la providencia en debida forma o solicitar a las autoridades competentes el ejercicio de la facultad de insistencia luego de comunicado el auto del 09 de diciembre de 2005 de la Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional, que se abstuvo de seleccionarlo para revisión. Igualmente, si la administración consideraba que en la sentencia del Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá se cometieron serias irregularidades, debió interponer la respectiva queja ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, e incluso acudir ante la autoridad penal, para posteriormente atacar la providencia por vía de tutela atendiendo al resultado de su queja y denuncia[33].

39. En ese orden de ideas, la Sala Novena de Revisión concederá la tutela del derecho fundamental al debido proceso del señor Luis Eduardo Choner Ortiz. En consecuencia, dejará sin valor y efecto la sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección "E" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y ordenará a esa autoridad judicial que decida nuevamente sobre la apelación presentada contra el fallo dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá, pero tomando en cuenta las consideraciones contenidas en la parte motiva de esta sentencia.

40. La Sala estima que los argumentos expuestos son suficientes para corregir el obiter dicta asumido en la sentencia T-951 de 2013, en la que al estudiar la procedencia de una acción de tutela formulada contra una sentencia de tutela que ordenó el reconocimiento de una prestación pensional, la Sala Novena de Revisión expresó que la administración podía

acudir a la acción de lesividad para demandar el acto administrativo que dio cumplimiento a la sentencia cuestionada luego de producida una decisión disciplinaria o penal que pusiera en duda la rectitud de la sentencia de tutela. Como se aprecia, el caso de la sentencia T-951 de 2013 no trataba -como sí lo hace este- de una tutela contra un fallo contencioso que hubiese anulado a su turno un acto administrativo expedido en virtud de un fallo de tutela.

41. Dado el análisis efectuado en el proceso de la referencia sobre el carácter ejecutorio del acto administrativo que da cumplimiento a un fallo de tutela, esta Sala concluye que contra dichas decisiones no procede la acción de lesividad, siendo los caminos adecuados para su cuestionamiento judicial la impugnación de la sentencia de tutela respectiva, la solicitud de insistencia de revisión en el evento en que haya sido excluida para su análisis por la Corte Constitucional, o excepcionalmente la acción de tutela con el lleno de los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional[34]. Lo anterior, atendiendo a la ausencia de norma jurídica especial que contemple un remedio diverso -como sí lo hace el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 frente a las sentencias dictadas por la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa-, y la competencia privativa asignada por la Carta Política a la Corte Constitucional para la revisión de las sentencias de tutela de instancia.

42. Finalmente, cabe precisar que excepcionalmente la acción de lesividad podría proceder, cuando la tutela se concede de forma transitoria y el juez constitucional, invirtiendo la carga procesal dispuesta en la normatividad[35], faculta expresamente a la administración entutelada para accionar por vía de lesividad su propio acto[36].

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero.- Levantar la suspensión de términos ordenada en el proceso de la referencia.

Segundo.- Revocar las sentencias denegatorias de tutela proferidas en el asunto de la referencia en segunda instancia por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado, el 06 de septiembre de 2012, y por la Sección Segunda Subsección “B” de la misma Corporación, el 05 de julio de 2012 en primera instancia, y en su lugar, conceder la tutela del derecho fundamental al debido proceso del señor Luis Carlos Choner Ortiz.

Tercero.- Dejar sin efecto la sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección “E” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 01 de marzo de 2012, dentro de la acción de lesividad promovida por el Departamento de Cundinamarca Secretaría de Hacienda contra Luis Carlos Choner Ortiz, radicado bajo el número 11001333101420060009702.

Cuarto.- Ordenar a la Sección Segunda Subsección “E” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que dentro de los quince días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una nueva sentencia, en el proceso identificado en el numeral tercero de la parte resolutive de esta providencia, en la que tomen en cuenta las consideraciones contenidas en la parte motiva de esta providencia (Supra 29 a 42).

Quinto.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, Devuélvase al Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá el expediente radicado bajo el número 2005-00552 de ese Despacho, contentivo de la acción de tutela formulada por Luis Carlos Choner Ortiz contra la Dirección de Pensiones Públicas de Cundinamarca de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones.

Sexto.- Ordenar que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencias T-006 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández), T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) relativas a la doctrina de la vía de hecho judicial; posteriormente, las sentencias SU-014 de 2001 (vía de hecho por consecuencia o error inducido) y T-1180 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy) (desconocimiento del precedente) llevaron a plantear la posibilidad de que se produjeran fallos judiciales que, sin ser arbitrarios y caprichosos llevaran a la vulneración de derechos fundamentales; finalmente, la doctrina de las causales genéricas de procedencia se establecieron los fallos T-441 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-771 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy) y T-949 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-701 de 2004 (Rodrigo Uprimny Yepes), doctrina que fue sistematizada por la sentencia de Sala Plena C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), que en esta ocasión se reitera.

[2] Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[3] Sobre la función de la Corte en el ejercicio de la revisión de fallos de tutela, ver la sentencia C-018 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y los autos A-034 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández) y A-220 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[4] Sobre la estructura de los derechos fundamentales, resultan especialmente ilustrativas las sentencias T-576 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto) y T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), relativas al carácter fundamental del derecho a la salud.

[5] Sobre la importancia de la unificación de la jurisprudencia constitucional y su relación con el principio de igualdad, ver sentencias T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda), C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-566 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[6] Sentencias C-560 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-1290 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[7] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[8] Siempre, siguiendo la exposición de la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[9] Sentencias T-173 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández) y C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[10] Sobre el agotamiento de recursos o principio de residualidad y su relación con el principio de subsidiariedad cuando se ejerce la acción de tutela para controvertir un fallo judicial, ver sentencia T-1049 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[11] Esta regla se desprende de la función unificadora de la Corte Constitucional, ejercida a través de sus Salas de Selección. Así, debe entenderse que si un proceso no fue seleccionado por la Corte para su revisión, se encuentra acorde con los derechos fundamentales.

[12] Hace referencia a la carencia absoluta de competencia por parte del funcionario que dicta la sentencia.

[13] Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o en los fallos que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (Ver, sentencia C-590 de 2005); igualmente, los fallos T-008 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[14] El defecto procedimental absoluto se presenta cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido. Al respecto, ver sentencias T-008 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-159 de 2002 (Manuel José Cepeda), T-196 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-996 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas), T-937 de 2001 (Manuel José Cepeda).

[15] Referido a la producción, validez o apreciación del material probatorio. En razón a la independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es supremamente restringido.

[16] También conocido como vía de hecho por consecuencia, hace referencia al evento en

el cual, a pesar de una actuación razonable y ajustada a derecho por parte del funcionario judicial, se produce una decisión violatoria de derechos fundamentales, bien sea porque el funcionario es víctima de engaño, por fallas estructurales de la Administración de Justicia o por ausencia de colaboración entre los órganos del poder público. Ver, principalmente, sentencias SU-014 de 2001 (M.P. Martha Victoria Sáchica), T-1180 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy) y SU-846 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[17] En tanto la motivación es un deber de los funcionarios judiciales, así como su fuente de legitimidad en un ordenamiento democrático. Ver T-114 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[18] Se presenta cuando “la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance”. Ver sentencias SU-640 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SU-168 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[19] Cuando el juez da un alcance a una disposición normativa abiertamente contraria a la constitución, sentencias SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1625 de 2000 (M.P. Martha Victoria Sáchica) y T-1031 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), o cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso. Ver, sentencia T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda).

[20] Sentencia T-701 de 2004 (Rodrigo Uprimny Yepes).

[21] Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[22] Sentencia T-1293 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[23] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[24] Sentencia T-1057 de 2002. (M.P. Jaime Araujo Rentería).

[25] Sentencia C-258 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[26] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[27] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[28] Al respecto la sentencia C-835 de 2003 puntualiza: “Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular -o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración. || Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutive del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con

el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito. || La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular. “|| Sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.”. Con base esta sentencia la Corte ha estructurado el alcance de esta jurisprudencia en los casos concretos. Sobre este punto pueden consultarse las sentencias T-537 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-455 de 2013 (M.P. Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

[29] T-702-00 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[30] Sentencia del 11 de noviembre de 2009 proferida por el Consejo de Estado Sección Segunda Subsección “B” (M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren).

[31] La regla de decisión a la que alude el Tribunal Administrativo de Cundinamarca está contenida en la mencionada sentencia de tutela de la Sección Segunda Subsección “A”: “Es cierto que la resolución de reconocimiento de la pensión fue expedida en cumplimiento de la sentencia que definió una acción de tutela, en un proceso en que se encontró amenaza o vulneración de derechos fundamentales, no obstante, es importante recordar que la acción de tutela está dirigida a proteger derechos fundamentales, sin que nada obste que el juez competente conozca de las demandas en contra de actos administrativos y decida si estos se ajustan a la legalidad o no. || De allí que si bien la resolución en cuestión tiene la connotación de acto de ejecución, al ser cumplimiento de una sentencia, lo cierto es que la orden fue impartida dentro de una acción de tutela que es de naturaleza distinta a la de la acción ordinaria, motivo por el cual es probable su estudio a través de la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho. || En esas condiciones, la Entidad solamente contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad del acto que ella misma expidió, y al haber rechazado la demanda con el argumento de que el acto administrativo no es demandable, cercenándole la oportunidad de controvertir en sede judicial la legalidad del acto que ella misma expidió”.

[32] Contrario a lo señalado por el Tribunal demandado, la Sala Novena de Revisión estime que las consecuencias para la autoridad o el particular que desconoce lo dispuesto en un fallo de tutela, pueden ser incluso más gravosas que las predicadas de la renuencia al acatamiento de otros fallos, dadas las especiales características con que la Constitución y el legislador dotó al proceso de tutela en aras de asegurar una pronta y efectiva protección de los derechos fundamentales.

[33] Al respecto se pueden consultar las sentencias T-218 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao), T-951 de 2013 (Luis Ernesto Vargas Silva) y T-373 de 2014 (Luis Ernesto Vargas Silva).

[34] *Ibíd.*

[35] Ver el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

[36] Ver sentencia T-613 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).