

T-611-97

Sentencia T-611/97

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Autorización previa de particular

La administración o ente que profirió el acto, no podrá bajo ninguna circunstancia revocar su propio el acto, sin que medie para ello la previa, expresa y escrita autorización que el particular informe. El particular respecto de quien ya se creó una situación jurídica personal, y que en esa medida tiene un derecho adquirido, confía en la seguridad jurídica que recae sobre tal acto de la administración, y bajo el cual se encuentra cobijado por sus efectos. De esta manera, es un requisito sine qua non, la aquiescencia del particular para que la administración proceda a revocar un acto que de forma personal beneficia a un individuo.

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Casos en que procede sin la autorización previa del particular

Sólo en dos casos excepcionales dichos actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular: primero, cuando dicho acto administrativo es consecuencia del silencio administrativo positivo, y segundo, cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Fundamental por conexidad

ERROR DE LA ADMINISTRACION-Acto de reconocimiento de pensión

Referencia: Expediente T-139414

Demandante: María Yemila Roncancio Ríos

Demandado: Instituto De Seguros Sociales.

Derechos Invocados: Vida, seguridad social e igualdad .

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá D.C., a los veintiséis (26) del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 36 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, envió a la Corte Constitucional el expediente de la referencia, para los efectos de la revisión constitucional del fallo proferido por dicho despacho judicial el día nueve de julio de 1997.

## I. ANTECEDENTES

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y FABIO MORÓN DÍAZ, procede a revisar la sentencia proferida dentro de la acción de tutela promovida por la señora María Yemila Roncancio Ríos contra el Instituto de Seguros Sociales I.S.S..

### A. HECHOS.

Los hechos que sirven de base a la señora Roncancio Ríos para iniciar la presente tutela, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Manifiesta la demandante que el día 31 de enero de 1994, mediante resolución No. 016240, el Instituto de Seguros Sociales le reconoció su pensión de vejez a partir del 31 de enero de 1993.

1. Las respectivas mesadas pensionales le fueron canceladas de manera completa e ininterrumpida hasta el mes de noviembre de 1995, pues en enero de 1996, le fue enviada una comunicación contentiva de la resolución No. 011757 del 24 de noviembre de 1995, según la cual se procedía a la suspensión de la prestación a ella reconocida, señalando de forma muy breve que “analizado nuevamente el expediente”, la afiliada sólo había cotizado

495 semanas durante los veinte (20) años anteriores al cumplimiento de la edad requerida, faltándole por lo tanto, solo cinco (5) semanas por cotizar para obtener la prestación en cuestión.

1. Señala la demandante, quien cuenta con sesenta y cuatro (64) años de edad, que se le suspendió su pensión por haberle faltado tan sólo cinco (5) semanas de cotización para completar las quinientas (500) semanas requeridas para adquirir tal prestación, y que ante la intempestiva suspensión de tal prestación, y carente en la actualidad de otra fuente de ingresos que le permita suplir sus necesidades básicas, se encuentra viviendo de la caridad de su familia, pues por su avanzada edad y sus no buenas condiciones de salud le imposibilitan conseguir un nuevo empleo.

#### B. PETICIONES.

Ante los hechos arriba expuestos, la demandante considera violados sus derechos fundamentales a la vida, igualdad, y seguridad social, por parte del Instituto de Seguros Sociales. Por lo anterior, solicita le sean tutelados dichos derechos fundamentales y se ordene a la entidad demandada, cancele en su totalidad las mesadas pensionales, incluyendo aquellas dejadas de pagar, pues tal omisión en el pago tiene a la demandante en estado de postración. Finalmente, se indica que en cumplimiento del artículo 90 de la Constitución Política, se responda por los daños antijurídicos imputables, ya sea por acción u omisión de la administración.

#### C. PROVIDENCIA QUE SE REVISA.

El Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante decisión del nueve (9) de julio de 1997, denegó la presente tutela. Consideró dicho despacho que no se vulneró derecho fundamental alguno, además de señalar que de acuerdo con la jurisprudencia misma de la Corte Constitucional, la acción de tutela no es un mecanismo judicial para revivir términos caducos o acciones prescritas, pues la demandante pudo, en su momento, interponer los recursos pertinentes contra el acto administrativo en cuestión, recursos que deben ser resueltos por las autoridades administrativas correspondientes. Finalmente, indicó el juzgado de instancia que la presente tutela tampoco resulta procedente como mecanismo

transitorio, pues la demandante no invocó la tutela con tal finalidad.

#### A. Competencia.

Según lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, esta Sala es competente para revisar la sentencia proferida por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá.

#### A. Revocatoria unilateral de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Necesidad de autorización previa por parte del particular.

De acuerdo a lo señalado por el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, artículo 73, los actos administrativos creadores o modificadores de situaciones concretas y particulares, no son susceptibles de ser revocados sin el previo consentimiento del particular, consentimiento que deberá ser dado de forma expresa y por escrito. De esta manera, al partirse de una situación jurídica surgida de un acto administrativo de estas características, la administración o ente que profirió tal acto, no podrá bajo ninguna circunstancia revocar su propio acto, sin que medie para ello la previa, expresa y escrita autorización que el particular informe. El particular respecto de quien ya se creó una situación jurídica personal, y que en esa medida tiene un derecho adquirido, confía en la seguridad jurídica que recae sobre tal acto de la administración, y bajo el cual se encuentra cobijado por sus efectos. De esta manera, es un requisito sine qua non, la aquiescencia del particular para que la administración proceda a revocar un acto que de forma personal beneficia a un individuo. Sólo en dos casos excepcionales dichos actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular: primero, cuando dicho acto administrativo es consecuencia del silencio administrativo positivo, y segundo, cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error. En este sentido se pueden ver lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-639 del 22 de noviembre de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa:

“El artículo 69 del C.C.A. establece las causales generales de revocación directa de los actos administrativos cuando en su expedición hayan concurrido circunstancias manifiestamente opuestas a la Constitución y a la Ley, y el artículo 73 establece que aquellos actos que conceden un derecho o modifican una situación de carácter particular y concreto, pueden ser revocados por la Administración siempre y cuando se obtenga el permiso escrito y expreso del titular de ese derecho, principio que encuentra excepción en el propio inciso 2° de la misma norma, al señalar que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados directamente, cuando “resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.”.

En relación con la irrevocabilidad de los actos administrativos particulares y concretos sin que medie el previo consentimiento del particular, la Corte Constitucional en una de sus numerosas sentencias ha señalado sobre el tema lo siguiente:

“- 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.

“Si la administración considera que hay motivos suficientes para impugnar su acto, debe hacerlo, dando así ocasión a la verificación de lo actuado desde el punto de vista de su validez por parte de la jurisdicción y simultáneamente abriendo campo a la correspondiente defensa del interesado.

“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 (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado.” (Sentencia T-246 de junio 3 de 1996, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo).

La Corte reafirma su interpretación sobre el tema:

“Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del

silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

“Dicho de otra manera, los actos administrativos expesos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente”. (Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. Magistrado .Ponente Antonio Barrera Carbonell).

A. El derecho fundamental a la seguridad social de las personas de la tercera edad.

La Corte Constitucional, en varias de sus sentencias ha señalado, que el derecho a la seguridad social no se constituye por sí sólo como fundamental, pero puede llegar a tener tal connotación en la medida en que su vulneración o amenaza pongan en peligro o afecte algún derecho fundamental. En el caso particular de las personas de la tercera edad, el derecho a la seguridad social adquiere una mayor entidad en la medida en que su mínimo vital depende del pago oportuno y completo de sus mesadas pensionales.

En este sentido lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

“El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (CP art. 46 inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), la dignidad humana (CP art.1), la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) de

las personas de la tercera edad (CP art. 46).”

Ahora bien, cuando quien interpone la tutela es una persona de la tercera edad, ha de entenderse, que su capacidad laboral se encuentra prácticamente agotada, no pudiendo por lo tanto, generarse mediante su trabajo una fuente de ingresos. De esta manera la pensión entra a constituirse en ese sustento económico, único para muchas de esas personas, que les permite llevar una vida en condiciones dignas y justas. Esta Corporación, mediante sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, dijo lo siguiente:

“Como se expresó por esta Sala de Revisión en la sentencia T-111/94, ante la pérdida de su capacidad laboral las personas de la tercera edad muchas veces se encuentran limitadas e imposibilitadas para obtener un mínimo vital de ingresos económicos que les permita disfrutar de una especial calidad de vida. En estas circunstancias, el no reconocimiento de las prestaciones a su favor por las entidades de previsión social, su no pago oportuno o la suspensión de éste, pueden significar atentados contra los aludidos derechos y principios; ello justifica plenamente la especial protección que la Constitución ha dispuesto para las personas de la tercera edad (arts. 46,47 y 48), la cual se traduce en la imperatividad de la norma del inciso 3 del art. 53, que dice:

“El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Aclarado el punto respecto del carácter fundamental que adquiere el derecho a la seguridad social cuando como consecuencia de su violación se afectan derechos fundamentales como la vida, integridad física, dignidad humana, y reafirmada la especial protección que merecen las personas de la tercera edad, es evidente la vulneración de estos derechos por parte de la entidad demandada al suspender el pago de la pensión a la señora Roncancio Ríos.

Finalmente, ya vistos todos los aspectos relacionados con el presente caso, como la irrevocabilidad de los actos administrativos particulares y concretos sin previa autorización expresa y escrita del mismo particular, y ante la evidente violación de los derechos fundamentales a la vida, igualdad y seguridad social de la tutelante, la Corte Constitucional en un caso similar fue muy clara al indicar que ante errores de la propia administración, que dió como consecuencia la expedición de un acto administrativo que reconoció a su vez un

derecho, este no pueden desconocerse posteriormente, so pretexto de justificar las deficiencias de la administración, deficiencias que afectan negativamente al mismo administrado. Al respecto la sentencia T-336 del 15 de julio de 1997, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo señaló lo siguiente:

“Como ya lo ha señalado la jurisprudencia, los particulares no tienen porqué correr con las consecuencias negativas de los errores de las entidades públicas y, cuando tienen derechos a su favor, creados por actos de la Administración -así éstos provengan de equivocaciones cometidas por ella- se les debe garantizar, como lo hace el Código Contencioso Administrativo, que tales derechos permanecerán incólumes en tanto no haya una decisión judicial que los desvirtúe, previas las reglas del debido proceso.”

Visto lo anterior, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, revocará la decisión proferida en primera instancia por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., y en su lugar procederá a tutelar de manera transitoria los derechos fundamentales a la vida, igualdad y seguridad social, de la señora María Yemila Roncancio Ríos, derechos violados por el Instituto de los Seguros Sociales. Por tal motivo, se ordenara a la entidad demandada, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a cancelar las mesadas dejadas de pagar a la señora María Yemila Roncancio Ríos, y siga efectuando los pagos de las mesadas futuras, hasta tanto la jurisdicción competente decida la controversia en relación con el derecho al pago de las mismas.

### III. DECISIÓN

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Dieciocho (18) Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., el 9 de julio de 1997. En su lugar TUTELAR los derechos

fundamentales a la vida, igualdad y seguridad social de la señora María Yemila Roncancio Ríos.

Segundo.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, cancele todas las mesadas pendiente por pagara a la señora Roncancio Ríos, y siga cancelando las mismas, hasta tanto hasta tanto la jurisdicción competente decida la controversia en relación con el derecho al pago de las mismas.

Tercero.- SÚRTASE el trámite previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado