

Sentencia C-836/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-4548

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19, parcial, de la Ley 797 de 2003.

Actor: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo contra el artículo 19, parcial, de la Ley 797 de 2003.

TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

1. A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso. Se subraya el aparte demandado:

2. LEY 797

3. 29/01/2003

4. por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

5. El Congreso de Colombia

6. DECRETA:

7. (...)

8. Artículo 19. Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente. 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.

9. LA DEMANDA

10. El actor solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 19, parcial, de la Ley 797 de 2003 por vulneración del artículo 29 de la Carta. Para ello argumenta lo siguiente:
11. 1. Esa norma faculta a todas las entidades encargadas de reconocer y pagar pensiones para revocar unilateralmente, y aún sin el consentimiento del particular, los actos de reconocimiento cuando se haya comprobado que se concedieron contra la ley o con base en documentos falsos. No obstante, no señaló el procedimiento que se debe seguir previamente para revocar dichos actos de reconocimiento, situación que vulnera el derecho fundamental al debido proceso.
12. 2. La facultad de revocar las pensiones reconocidas irregularmente, viola el principio de confianza legítima, le permite a la administración ser juez y parte al mismo tiempo y propicia la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la subsistencia digna, a la protección especial de las personas incapacitadas y los derechos de las personas de la tercera edad.
13. 3. En hipótesis como esas la administración no está legitimada para revocar sus propios actos pues debe demandarlos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, escenario en el que el administrado cuenta con todas las garantías procesales para defenderse.
14. En subsidio el actor solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de esa disposición en el entendido que la decisión de la administración de revocar un acto que reconoció una pensión debe estar precedida de un trámite en el que se respete el debido proceso.
15. INTERVENCIONES
16. A. Del Ministerio del Interior y de Justicia
17. El Ministerio del Interior y de Justicia solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada en la medida en que se reconozca al perjudicado el derecho a un debido proceso en la etapa de comprobación de hechos fraudulentos. Los fundamentos de esta solicitud son los siguientes:
18. 1. Aunque la jurisprudencia de la Corte sobre la revocatoria unilateral de los actos de la administración que reconocen derechos particulares no ha sido uniforme, tal revocatoria sólo puede ser concebida como constitucional cuando medie alguna de las causales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y entre ellas se encuentra la ilegalidad del acto.
19. 2. La norma demandada consagra dos situaciones: La revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente por incumplimiento de requisitos y la revocatoria de pensiones reconocidas con base en documentación falsa. En el primer caso se está ante un error cometido por la entidad y por lo tanto ésta debe demandar su propio acto ante la jurisdicción contenciosa. La revocatoria directa sólo procede si se cuenta con el consentimiento del administrado o si se trata de un acto fruto del silencio administrativo positivo. En el segundo caso procede la revocatoria directa aún sin el consentimiento del administrado pues éste ha obrado fraudulentamente y el deber de la administración radica en salvaguardar el ordenamiento jurídico y el interés general. No obstante, en este caso debe garantizarse el debido proceso.
20. 3. Tal solución se impone por cuanto la revocatoria de un acto que reconoce una pensión afecta el derecho a la seguridad social y puede vulnerar derechos fundamentales como la vida, el mínimo vital y la dignidad de las personas. Además, los perjudicados con ese tipo de decisiones de la administración son personas que por disposición constitucional merecen especial protección y por eso deben salvaguardarse sus derechos, incluido el debido proceso.

21. B. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
22. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada. Para ello argumenta lo siguiente:
23. 1. El actor no demanda la expresión "y compulsar copias a las autoridades competentes" contenida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003. No obstante, ella debe incluirse dentro del pronunciamiento a emitir por la Corte pues se trata de una frase que por sí misma carece de sentido propio.
24. 2. La disposición demandada se encuentra plenamente justificada pues debido a los actos de corrupción que se han presentado en el reconocimiento y pago de prestaciones económicas periódicas, en especial en materia de pensiones, se detectó que la administración carecía de los mecanismos legales que le permitieran suspender, de manera ágil, los efectos que esos actos tienen sobre el tesoro público.
25. La defraudación ha consistido en que se han reconocido pensiones millonarias a personas que no tienen derecho a ella o que exceden en mucho y en forma notoria el monto legal o convencional establecido. En muchos casos se ha demostrado la participación de personal de la administración, el que reconoce tales pensiones de manera fraudulenta, sin el cumplimiento de los requisitos legales, aplicando normas indebidamente, basándose en pruebas falsas o por extensión a los empleados públicos de normas que rigen para los empleados oficiales.
26. En ese marco, lo que hizo el legislador con la expedición de la norma demandada, fue dotar a la administración de los mecanismos legales para que pueda retirar del mundo jurídico el acto que adolece de esos vicios. Para ello, cuando se trata de actos administrativos por medio de los cuales se reconoce una prestación económica fija o periódica, el legislador consagró dos causales más de revocatoria directa sin el consentimiento del particular.
27. 3. Ya que la revocatoria de los actos administrativos no tiene fundamento constitucional sino legal, el control de constitucionalidad de la norma acusada debe hacerse teniendo en cuenta el amplio poder de configuración que tiene el legislativo para diseñar su regulación, desde luego, dentro de los fines, principios y valores que integran la Carta.
28. 4. En el problema jurídico que la Corte debe resolver, están en juego dos principios que el juez constitucional debe valorar: El de seguridad jurídica y el de legalidad. En el análisis de rigor debe tenerse en cuenta que la seguridad jurídica está vinculada al justo título del derecho adquirido pues ese justo título es el que amerita la estabilidad de las situaciones jurídicas individuales.
29. 5. La disposición demandada no vulnera el debido proceso pues de acuerdo con el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo, para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de ese estatuto. Es decir, antes de emitir una decisión de esa índole, se debe citar a los afectados para que se hagan parte y hagan valer sus derechos y pueden solicitar pruebas y allegar informaciones. Además, la decisión es susceptible de vía gubernativa y de cuestionamiento ante la jurisdicción contenciosa.
30. C. Del Ministerio de Protección Social
31. El Ministerio de Protección social solicita la declaratoria de exequibilidad del precepto demandado. Los fundamentos de su solicitud son los siguientes:
32. 1. El ejercicio de la función administrativa debe realizarse conforme a los principios generales consagrados en el artículo 209 de la Carta y en especial a la prevalencia del principio de legalidad, que impone a la administración el deber de que sus actuaciones se

ajusten a la Constitución y a la ley, comportando un deber correlativo para el administrado de obrar de acuerdo a las mismas disposiciones.

33. 2. La norma demandada dota a la administración y a los particulares de un medio oportuno y eficaz para corregir una actuación cuando el beneficiario de una prestación se ha valido de medios fraudulentos, contrarios al principio de legalidad, para que se le reconozca un derecho pues en tales casos está viciada la voluntad de quien reconoce la prestación.
34. 3. Si bien es un deber del Estado promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, y entre ellos de la seguridad social, también lo es que ese deber debe cumplirse con plena observancia del principio de legalidad, pues éste impone obligaciones correlativas para el Estado y para los administrados.
35. 4. La reciente jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa admite que la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto y sin consentimiento del administrado procede cuando se trata de la aplicación del silencio administrativo positivo y cuando el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.
36. 5. La norma demandada no vulnera el debido proceso pues en ella se indica que la revocatoria de las pensiones reconocidas irregularmente procede "En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa...". Por lo tanto, cuando la disposición utiliza el verbo "comprobar" implícitamente alude a la realización de un procedimiento. Y si bien el legislador no ha establecido expresamente tal procedimiento, éste puede ser determinado por el ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria.
37. 6. Finalmente, so pretexto de "la vulneración del principio de la buena fe, la protección a la vida, a la salud, a la subsistencia digna", la administración no puede perpetuar una situación de ilegalidad cuando ella se ha originado en la mala fe del titular o de un tercero pues el derecho así nacido adolece de justo título, presupuesto esencial para que un derecho merezca la protección del Estado.
38. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
39. El Procurador General de la Nación, reproduciendo el concepto rendido en el expediente D-4515, solicita la declaratoria de constitucionalidad condicionada del precepto demandado. Los argumentos en que apoya su solicitud son los siguientes:
40. 1. De acuerdo con lo artículos 6, 29, 121, 122 y 209 de la Carta, la actuación de las autoridades está ceñida al principio de legalidad. Y según el artículo 83, la actuación de los particulares debe sujetarse al principio de buena fe.
41. 2. Existen mecanismos con los cuales la administración puede asegurar que sus actuaciones se ciñan al principio de legalidad, como, por ejemplo, con la vía gubernativa y con la revocatoria directa. Además, existe una jurisdicción especializada en asegurar que la actuación de la administración se ciña al principio de legalidad y con competencia para suspender provisionalmente y anular los actos administrativos que lo contraríen.
42. 3. De acuerdo con el régimen legal vigente, la revocatoria de actos generales y abstractos procede sin limitación alguna. Pero cuando se trata de actos de contenido particular y concreto sólo hay lugar a ella con el consentimiento del particular. Sin embargo, según el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, hay lugar a la revocatoria de un acto de esa índole sin el consentimiento del particular cuando se trata de un acto administrativo presunto o cuando es evidente que él se ha obtenido por medios ilegales. En caso contrario, debe contarse con el consentimiento del particular y si ello no es posible, la administración debe demandar su propio acto.
43. 4. Si es el legislador y no la Constitución el que establece que los actos administrativos

de carácter particular y concreto no pueden ser revocados directamente sin la autorización expresa y escrita de los particulares, entonces, el mismo legislador puede darle otro alcance a ella, siempre que no vulnere los derechos adquiridos protegidos por el artículo 58 de la Carta. En ese orden de ideas, si la norma demandada introduce una nueva causal de revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto cuando se trata de pensiones y prestaciones económicas reconocidas irregularmente, ese era un asunto sobre el que podía disponer dados los intereses públicos que buscaba proteger.

44. 5. La disposición acusada no vulnera el debido proceso pues al administrado debe comunicársele la existencia de la actuación con el fin de que ejerza su derecho de defensa. Por ello la norma se ajusta a la Carta siempre que se entienda que el titular de la función administrativa debe garantizarle al ciudadano que en la etapa previa a la revocatoria del acto de reconocimiento de la pensión se le comunicará y se le permitirá ejercer su derecho de defensa dentro del período de legalidad y validez del acto.

45. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 797 de 2003.

B. Consideraciones

1. Mediante la Sentencia C-835 del 23 de septiembre de 2003 la Corte resolvió una demanda presentada contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003. En relación con los cargos formulados contra el artículo 19, esta Corporación razonó de la siguiente manera:

El artículo 19 acusado tiene como campo de acción **las pensiones o prestaciones económicas reconocidas irregularmente**. En ese sentido, primeramente el artículo establece un deber de verificación oficiosa sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho correspondiente, incluidos los documentos que hayan soportado la obtención del reconocimiento y pago de la suma correspondiente a cargo del tesoro público. Ese deber oficioso de verificación recae en los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o en quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, cuando quiera que existan motivos en razón de los cuales pueda suponerse que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. Consecuencialmente el artículo ordena que en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos, o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, el funcionario competente (de los ya indicados) deberá revocar directamente el correspondiente acto administrativo, con o sin consentimiento del titular del derecho reconocido, compulsando al efecto copias a las autoridades competentes para lo de su cargo.

Pues bien, en lo concerniente a la verificación oficiosa que la norma le impone como deber a los mencionados funcionarios, la Corte no encuentra reparo alguno. Antes bien, estima la Corporación que con un tal deber se tiende a proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa requiere en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones u otras prestaciones económicas propias del régimen de seguridad social. Y es que la labor de los citados funcionarios no puede enclaustrarse en el nicho de la apariencia ritual ni del

manejo mecánico de los actos administrativos que les compete expedir, considerar, atender o satisfacer, incluidos los documentos que soporten el trámite y expedición de los respectivos actos de reconocimiento y pago. Asimismo, no se trata de prohiar la instauración de instancias administrativas contrarias a los principios de economía, celeridad y eficacia que la Carta destaca a favor de la función administrativa, que en todo caso debe resolverse en la materialización de los derechos y deberes de las personas. Por el contrario, con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, es de observar que la Administración no puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya en el desconocimiento del non bis in idem. Revisado un asunto por la Administración éste debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez.

En lo atinente a las entidades de seguridad social conviene recordar que con arreglo al artículo 48 superior, siendo el hombre el centro de atención del Estado[1], le corresponde a éste en primer lugar fijar políticas de seguridad social consecuentes con la protección que merecen todas las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, condición social, etc., en orden a contribuir a su desarrollo y bienestar, con especial énfasis hacia las personas marginadas y hacia las de los sectores más vulnerables de la población para que puedan lograr su integración social.[2] Políticas que a su turno deben hallar cabal desarrollo en la legislación y en la ejecución práctica de los planes y programas diseñados por las autoridades públicas en pro de la seguridad social.

En este sentido le compete entonces al Congreso expedir las leyes que tiendan a concretar positivamente los postulados y propósitos de un Estado Social de Derecho. En armonía con lo cual, en el terreno de la ejecución práctica, no sólo las entidades oficiales, sino "(...) aún los particulares, en su condición de patronos públicos y privados, deben desarrollar todas las actividades necesarias e indispensables de orden económico, jurídico y material, para que los derechos prestacionales a la seguridad social no se vean afectados".[3]

Así, de acuerdo con los principios que gobiernan los derechos a la seguridad social y a la salud, al amparo de la amplia libertad de que goza para regular la materia, el legislador debe fijar los parámetros y lineamientos sobre seguridad social con especial sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, respetando igualmente otros derechos y principios constitucionales[4].

A estos efectos la Corporación ha reiterado la trascendental importancia que ostenta la seguridad social frente al derecho de vida digna de todas las personas, y por ende, su particular conexidad para con los derechos fundamentales. Registrando a la vez su carácter de servicio público obligatorio, que puede ser prestado por entidades públicas o privadas. Al respecto ha dicho la Corte:

En nuestro ordenamiento constitucional la seguridad social tiene una doble connotación. De una parte es un derecho irrenunciable de todas las personas, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, "en la medida en que con su vulneración resultan comprometidos otros derechos que participan de esa naturaleza". Y de otra, es un servicio público, de carácter obligatorio, que pueden prestar las entidades públicas o privadas, según lo establezca la ley, bajo la dirección, coordinación y control del Estado y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad[5].

En torno a la seguridad social en pensiones también ha expresado:

El derecho a la seguridad social en pensiones es un derecho subjetivo. Reclamable ante los funcionarios administrativos; y también ante los funcionarios judiciales porque la justicia es una función pública y los ciudadanos tienen acceso a ella. El derecho se adquiere no solo con base en la actual normatividad de la ley 100 de 1993, sino también de acuerdo con los regímenes pensionales anteriores, siempre que se den algunas circunstancias que la ley exija, por permitirlo. El aspirante a pensionado tiene el derecho a que se le resuelva su situación dentro del marco normativo correspondiente, preferenciándose (sic) el derecho sustancial"[6].

Asimismo, frente al carácter fundamental del derecho a la pensión de las personas de la tercera edad, dijo la Corte en la precitada sentencia:

El reconocimiento del derecho a la pensión es un derecho fundamental para las personas de la tercera edad, porque tiene que ver con el derecho a la subsistencia en condiciones dignas. El aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, ni el "desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del derecho de petición". No pueden existir disculpas para demorar el reconocimiento de la pensión. "Las entidades estatales que tienen la función de estudiar, analizar y conceder el derecho a la pensión de jubilación no pueden escudarse en los trámites administrativos para retardar al trabajador su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales"

Son, pues, estos los parámetros bajo los cuales deben entenderse las tareas, compromisos y responsabilidades que obran en cabeza de los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social.

Ahora bien, en cuanto a la expresión, "o quienes respondan por el pago", la Sala observa que de acuerdo con la legislación y práctica propias del esquema de seguridad social que nos rige, existen empleadores que tienen a su cargo el pago de pensiones de sus ex empleados, razón por la cual, tales empleadores, junto con sus pagadores, tesoreros o quienes hagan sus veces, son destinatarios del artículo 19 demandado en los términos prescritos. De suerte tal que, para efectos de este artículo se pone de relieve la función pagadora de pensiones que obra tanto en cabeza de las instituciones de Seguridad Social, como en cabeza de los empleadores que tienen a su cargo el pago de las pensiones de sus ex empleados. Y por supuesto, se pone de relieve la función pagadora que en general se predica del Estado y de los particulares frente a las decisiones administrativas o judiciales que resuelven pedimentos o conflictos pensionales a favor de los trabajadores y ex trabajadores.

En este punto surge una pregunta: ¿cuál debe ser la entidad o importancia de los motivos que legalmente pueden promover la susodicha verificación oficiosa?

Sin lugar a dudas, debe tratarse de unos motivos reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables. Pues como cabe suponer, unos motivos originados en los planos de la subjetividad irracional, en la intuición, en el desconocimiento de los requisitos mínimos para interpretar y aplicar el derecho; en la falta de diligencia y cuidado que la función pública exige a todo servidor público y a quienes sin serlo cumplan funciones administrativas, se destaca, unos tales motivos, carecen de toda vocación para promover la verificación oficiosa que estipula la norma demandada. De suerte que los motivos que dan lugar a la verificación oficiosa no pueden contraerse al capricho, a la animadversión o a la simple arbitrariedad del funcionario competente, dada la desviación de poder que tales móviles pueden encarnar en detrimento de la efectividad de

los derechos legítimamente adquiridos y de la confianza legítima que a los respectivos funcionarios les corresponde honrar.

Asimismo se pregunta la Sala: ¿Cuál debe ser la entidad o importancia del incumplimiento de los requisitos que pueden dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho?

En la misma perspectiva de la pregunta anterior debe observarse que no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, tal como ocurriría, por ejemplo, con un pensionado que habiendo cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos legales y reglamentarios, sin embargo, se le pretende cuestionar su derecho porque en la contabilización posterior del tiempo requerido, resultan dos días más o dos días menos de tiempo laborado, que en modo alguno modifican el requisito del tiempo que él ya demostró por los medios idóneos, llegando incluso a superar el tiempo exigido. Por consiguiente, la comentada actuación, lejos de cualquier pretensión revocatoria de oficio, debe encaminarse hacia la depuración de la información que soporta la expedición y vigencia del acto administrativo de reconocimiento prestacional. En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pues: "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. Antonio Barrera Carbonell).

Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la **utilización de documentación falsa**, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, "(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias".[7]

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. (Negrillas originales)..

2. Con base en tales consideraciones, en el numeral 1º de la parte resolutive de esa fallo, se decidió:

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 19 de la ley 797 de 2003, por los cargos formulados, de manera condicionada en los términos del numeral 4 de las consideraciones y fundamentos de esta sentencia.

3. En las condiciones expuestas, en relación con el artículo 19 de la Ley 797 de 2002 existe cosa juzgada constitucional y la Corte debe disponer que se esté a lo resuelto en ese fallo.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTÉSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-835 del 23 de septiembre de 2003 en relación con el artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

[1] Sentencia T-179 de 2000.

[2] Sentencia C-125 de 2000.

[3] Sentencia C-1187 de 2000

[4] Sentencia C-671 de 2002

[5] Sentencia C-125 de 2000

[6] Sentencia T-631 de 2000

[7] Ibídem.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

