

CONCEPTO 8897 DE 2005

(junio 16)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

Bogotá D.C.

PARA: Doctor FRANCISCO JAVIER PULIDO FAJARDO
Gerente Nacional de Historia Laboral y Nómina de Pensionados
Instituto de Seguros Sociales
DE: Dirección Jurídica Nacional – Unidad de Seguros.
ASUNTO: Su consulta: Revocatoria Directa Actos Administrativos Art. [19](#) Ley 797 de 2003 – Pensiones Empresas de Obras Sanitarias.

A través del oficio de la referencia emanado de la Gerencia a su cargo, se solicita concepto jurídico con relación a la viabilidad jurídica de revocar los actos administrativos que reconocieron pensiones provenientes de las Empresas de Obras Sanitarias –EMPOS- acudiendo al mecanismo legal contenido en el artículo [19](#) de la Ley 797 de 2003 dado que a consideración del petente, algunas de las prestaciones o ajustes decretados fueron reconocidos de manera irregular y así mismo, de no ser posible la revocatoria directa por el Instituto o por las EMPOS, se indaga sobre el trámite a seguir en una acción de nulidad y los costos de la misma.

Sobre el particular me permito precisar lo siguiente:

El artículo [149](#) de la Ley 100 de 1993, establece lo siguiente: **“Las pensiones de (...) las Empresas de Obras Sanitarias liquidadas serán pagadas en adelante por el Instituto de Seguros Sociales, el cual también asumirá la prestación del servicio médico asistencial siempre y cuando el pensionado cotice para salud.”**

“El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el presupuesto las partidas necesarias par el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y hará las correspondientes transferencias al Instituto de Seguros Sociales.”

A su turno, el artículo [19](#) de la Ley 797 de 2003 contempla lo siguiente: “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.**¹(Negrilla por fuera del texto).

En tratándose de la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular sin consentimiento del titular del derecho, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia de

amparo y en consonancia con el criterio esgrimido por el Consejo de Estado en Sentencia de 18 de Julio de 1991, señaló: “(...) los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan del silencio administrativo positivo, ya que tanto las causales establecidas en el artículo [69](#) del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el [73](#) ibídem, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales, tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada.

Contrario sensu, - esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, **la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico.**(V. Sent. T-639 de 22 de Nov./96 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 de 21 Ago/96 M. P. Hernando Herrera Vergara).

De conformidad con lo en la Sentencia T-336 de 1997, **no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así (...)**² (Subraya y negrilla por fuera del texto).

Ahora bien, la misma H. Corporación en sentencia C-[835](#) de 2003 estudió la constitucionalidad de la figura de la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular sin el consentimiento del particular con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad de la norma transcrita en líneas precedentes, señalando principalmente lo siguiente: “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 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 para resolver.** En conclusión, entre la parte motiva y 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 (...)”

Finalmente, en tratándose de las acciones judiciales contra actos administrativos de carácter particular y concreto, el artículo [85](#) del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 15 del Decreto Ley 2304 de 1989 contempla lo siguiente: **“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho**; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación

fiscal, o de otra clase, **o la devolución de lo que pagó indebidamente**". (Negrilla nuestra).

Del basamento jurídico relacionado se advierte que la decisión sobre la revocatoria o no de actos administrativos de carácter particular y concreto aun sin el consentimiento del titular del derecho, conforme lo dispuesto en el artículo [19](#) de la Ley 797 de 2003 en consonancia con la normatividad del CCA aplicable para el caso, debe obedecer necesariamente a un procedimiento reglado exento de vicios que garantice el derecho de contradicción y defensa del titular del derecho, el cual permita establecer de manera objetiva y diáfana que la prestación económica o pensión fueron reconocidas indebidamente por el incumplimiento de los requisitos o con base en documentación falsa suministrada por el titular, siendo menester que dentro de la investigación administrativa se determine claramente que tales conductas constituyen delitos de acuerdo con la Ley Penal.

En este punto la Corte Constitucional ha sido clara al señalar 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 (...)**", por lo cual el principio de la 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.**" (Negrilla nuestra).

Para el caso bajo examen, acudiendo a los contenidos normativos del basamento referido, y como quiera que las EMPOS son quienes profirieron las resoluciones acusadas, las EMPOS deberán revocar dichos actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del titular, de oficio o a solicitud del Instituto de Seguros Sociales, sólo si las irregularidades a que hace referencia el petitorio son palmarias, y dentro de la investigación administrativa previa adelantada por las EMPOS, garante del debido proceso del titular del derecho, se haya determinado claramente que la prestación económica fue obtenida por medios ilegales o a través de conductas que se tipifiquen como delitos por la ley penal según lo expuesto en líneas precedentes.

Finalmente, conviene anotar que si se trata de la ilegalidad del acto, vg porque la persona no cumplió los requisitos para obtener la prestación, o por una interpretación errada del régimen jurídico pertinente, o por que las resoluciones fueron emitidas por fuera de dicha normatividad, el Instituto de Seguros Sociales se encuentra legitimado por activa para interponer en cualquier tiempo la acción de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo [85](#) del CCA transcrito, concordante con el numeral 2o del artículo [136](#) ejusdem³, expresando en la demanda el concepto de la violación del régimen jurídico aplicable, advirtiendo que no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, y teniendo en cuenta que el costo procesal debe ser asumido por el Instituto.

En los anteriores términos espero haber absuelto su consulta.

Cordialmente

RUTH ALEYDA MINA GARCÍA

Jefa Unidad de Seguros
Dirección Jurídica Nacional

Proyectó: Omar David Pineda Montenegro

Rad 5639

Revocatoria Directa – Acción de Nulidad Actos particulares y concretos

NOTAS AL FINAL:

1. Norma declarada exequible de manera condicionada, bajo el entendido que“(…) el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal.”.

2. V. Sentencias T-276 de 2000 M. P. Alfredo Beltrán Sierra., y T-[1067](#) de 2004. M. P. Humberto Sierra Porto

3. CCA. Caducidad de las acciones. Art. [136](#). Mod. Dec. 2304 de 1989, art. 23. Mod. Ley 446 de 1998, art. 44. “(…) 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena Fe”.



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

