

Sentencia T-851/06

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad/ACCION DE TUTELA-Inmediatez

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Persona de la tercera edad con quebrantos de salud que depende de su pensión de jubilación

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Amenaza del mínimo vital de persona de la tercera edad

El accionante es una persona que además de ser sujeto de especial protección constitucional, por cuanto su edad supera los ochenta años, sufre de quebrantos de salud que comprometen su perspectiva de vida y depende exclusivamente de la pensión de jubilación que unilateralmente fue modificada por la administración, razones que permiten aplicar los criterios de admisibilidad amplios y favorables, frente a las circunstancias de debilidad manifiesta del actor. En efecto, si bien el accionante cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para alcanzar las pretensiones debatidas en sede de Tutela, tal mecanismo judicial no resulta idóneo, por cuanto, de una parte, la realidad procesal indica que la solución de la controversia puede superar la expectativa de vida del actor y, de otra, el mínimo vital del demandante se encuentra efectivamente vulnerado habida cuenta que éste depende económicamente de su ingreso pensional.

ACCION DE TUTELA-Se presentó en un término razonable y oportuno

La Corte, por el contrario, considera que el término en el que se interpuso la acción de amparo constitucional es razonable y oportuno, habida cuenta que lo que hace procedente la acción de tutela, en punto del presupuesto de inmediatez, es la vocación de efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se deriva del ejercicio de tal mecanismo de defensa judicial. Así, esta Sala considera que los siete meses que transcurrieron para que el accionante instaurara la acción no son suficientes para sostener que la función tutelar del Estado, frente a los derechos vulnerados en el marco del caso concreto, deviene inoportuna o ineficaz. Así, dado que la Corte ha señalado que la razonabilidad del plazo debe ser ponderada en cada caso concreto, en el presente la Sala encuentra que la acción fue interpuesta dentro de un término prudencial y adecuado, por lo que no se desconoce el requisito de inmediatez para la procedencia de la acción de tutela.

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

DERECHO SUBJETIVO-Inmutabilidad o intangibilidad

DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración por revocarse unilateralmente una pensión de jubilación

La Sala encuentra que en el presente caso se materializa una vulneración a los derechos fundamentales de defensa, debido proceso y mínimo vital del accionante. Tal vulneración es manifiesta por cuanto ni al Seguro Social ni al Municipio les asistía derecho para revocar unilateralmente el acto administrativo por el cual se confirió la pensión de vejez al accionante, habida cuenta que no se concretaron las situaciones que permiten, excepcionalmente a la administración, proceder en tal sentido, sin el consentimiento del beneficiario.

ACTO PROPIO-Respeto/ACTO PROPIO-Desconocimiento por objeción en la liquidación de pensión con base en una norma que no le era aplicable

DEBIDO PROCESO-Vulneración por revocarse unilateralmente una pensión de jubilación

Referencia: expediente T-1343573

Accionante: Manuel José Ramírez Vásquez

Demandado: Alcalde Municipal de Chaguaní (Cundinamarca)

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil seis (2006)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Guaduas y el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Guaduas, dentro de la acción de tutela instaurada por Manuel José Ramírez Vásquez contra el Alcalde Municipal de Chaguaní (Cundinamarca).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El 19 de diciembre de 2005, el señor Manuel José Ramírez Vásquez instauró acción de tutela contra el Alcalde Municipal de Chaguaní (Cundinamarca) por considerar que éste había vulnerado sus derechos fundamentales de defensa y debido proceso administrativo al desconocer los derechos adquiridos en materia pensional, de acuerdo al siguiente recuento fáctico.

El 28 de diciembre de 1998, el accionante elevó petición a la Alcaldía Municipal de Chaguaní (Cundinamarca) para obtener el reconocimiento y pago de pensión de jubilación.

La Alcaldía Municipal de Chaguaní tramitó el reconocimiento de la pensión de jubilación con las entidades responsables, para lo cual presentó a consideración de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá y el Instituto de Seguros Sociales la respectiva liquidación y el monto de las cuotas proporcionales que les corresponde financiar.

Tanto el Seguro Social – Pensiones como la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá aceptaron expresamente la cuota parte que les correspondía sufragar, mediante comunicaciones del 26 y del 6 de septiembre de 2002, de acuerdo a la liquidación realizada por la Alcaldía de Chaguaní.

De conformidad con lo anterior, mediante Resolución No. 691 del 22 de febrero de 2002, proferida por el Alcalde del Municipio de Chaguaní (Cundinamarca), le fue reconocida al accionante una pensión vitalicia de jubilación por el monto de cuatrocientos sesenta y tres mil

ciento veinticinco pesos (\$463.125), a partir del primero de enero de 1995, suma que estaría a cargo del Municipio de Chaguaní, el Instituto de Seguros Sociales y la Empresa de Teléfonos de Bogotá en cuantías de \$88.698,69, \$219.028,83 y \$155.397,48, respectivamente.

Mediante Resoluciones 707 y 876 de 2003, el municipio de Chaguaní reajustó el pago de la mesada pensional del accionante por valores de \$1'328.440,51 y \$1'549.952,63, respectivamente.

El 16 de febrero de 2004, el accionante recibió el pago de la pensión de jubilación con el correspondiente retroactivo desde el 1° de enero de 1995 hasta el 31 de julio de 2003, por valor de \$42'705.841,89.

Mediante Resolución 278 del 6 de mayo de 2005, el Alcalde del municipio de Chaguaní, procedió a revocar, sin consentimiento del interesado, la Resolución No. 691 de 2002 y en consecuencia, resolvió disminuir el monto de la pensión de vejez a una cuantía de doscientos nueve mil setecientos cuarenta y ocho pesos (\$209.748), a partir del primero de enero de 1995.

Como consecuencia de esta última resolución, al accionante le fue suprimida, de manera unilateral, parte de la pensión que le había sido reconocida desde el año 2002. Adicionalmente, del nuevo monto asignado, la Administración dispuso la retención de una cuantía mensual, con el fin de recuperar el mayor valor previamente concedido y efectivamente pagado.

2. Fundamentos de la acción y pretensiones.

El accionante sostiene que la actuación de la Alcaldía municipal de Chaguaní, en el sentido de modificar unilateralmente el monto de la pensión que le fuere concedida, constituye un acto abiertamente arbitrario que vulnera sus derechos de defensa y debido proceso administrativo.

Señala que la Resolución 691 de 2002, por la cual le fue conferida originalmente la pensión de jubilación, constituye un acto administrativo creador de una situación jurídica de carácter particular y concreto, que requiere, para su revocatoria, del consentimiento expreso y escrito del titular de los derechos que crea.

De tal forma, dado que la revocatoria de dicha Resolución procedió de manera unilateral por parte del mismo órgano que la profirió, sin que mediara el requerido consentimiento del accionante, ésta se convierte en una actuación de la administración desconocedora del debido proceso administrativo.

De conformidad con la Jurisprudencia Constitucional, mientras no medie decisión judicial o aquiescencia del titular del derecho creado por un acto administrativo, la revocatoria del mismo debe ser considerada como transgresora de un derecho adquirido. En este sentido, la Corte ha señalado que la prohibición de revocar los actos administrativos que crean derechos particulares y concretos se fundamenta, entre otras consideraciones, en el respeto por el acto propio que las autoridades administrativas deben guardar.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el accionante solicita al juez de tutela que declare que la entidad accionada violó el principio de la buena fe, el debido proceso, el derecho de defensa y los derechos adquiridos del actor y que, en consecuencia, le ordene cancelar en forma completa las mesadas pensionales de acuerdo a lo establecido en la Resolución No. 691 de 2002.

3. Ampliación de Solicitud de Tutela.

El accionante compareció al despacho del Juez Segundo Promiscuo Municipal de Guaduas, para

surtir la diligencia de ampliación de solicitud de tutela, en la que aumentó la demanda en los siguientes términos:

Señala el accionante que es una persona de 80 años, comerciante y de estado civil casado. Manifiesta, de otra parte, que en el año 2002 le fue reconocida la pensión de jubilación con retroactividad al 1° de enero de 1995. Sin embargo, dicha pensión fue reliquidada, de manera unilateral, por parte de la administración como consecuencia de lo cual, el monto concedido se disminuyó en un 50% aproximadamente.

Adicionalmente, el accionante relata que le están descontando el 50% del nuevo valor reconocido para reintegrar el mayor valor girado como consecuencia de la liquidación inicial, por lo que efectivamente está recibiendo la suma de \$398.000 mensuales.

4. Oposición a la demanda de tutela.

El Alcalde Municipal de Chaguaní se opone a las pretensiones del accionante en los siguientes términos:

Sostiene que no existe vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto la Resolución No. 278 de 2005 modificó la Resolución No. 691 de 2002, dada la existencia de un error aritmético en la liquidación proferida por el ISS, por lo que no se requería consentimiento del beneficiario. Adicionalmente, refiere que esa nueva Resolución fue notificada de manera personal y se informó que contra la misma providencia procedía el recurso de reposición.

De esta forma, la revocatoria del acto administrativo no es ilegal, toda vez que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo avala esta actuación siempre que con ella se pretenda la corrección de simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Afirma, que la modificación de la mesada pensional obedeció a la decisión del ISS de no reconocer la cuota parte que inicialmente había aceptado, obligando de esta forma al Municipio a modificar la pensión por cuanto no podía asumir la parte que no aceptó el Instituto de Seguros Sociales.

5. Pruebas que obran en el expediente.

El accionante aportó, entre otras, las siguientes pruebas:

Fotocopia de la Resolución No. 691 de 2002, por medio de la cual se reconoció la pensión de jubilación del accionante. (Folios 10-13).

Fotocopia de la Resolución No. 278 de 2005, por la cual se modifica la pensión reconocida en Resolución No. 691 de 2002. (Folios 14-17).

Copia del oficio de aceptación de la cuota de la pensión de jubilación por parte de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. (Folio 59).

Copia del oficio de aceptación de la cuota de la pensión de jubilación por parte del Seguro Social. (Folio 60).

El accionado aportó, entre otras, las siguientes pruebas:

Fotocopia de distintos oficios del ISS dirigidos al Municipio en los cuales objeta la cuota parte que había aceptado en relación con la pensión reconocida al accionante. (Folios 106-122).

Resoluciones No. 707 y 876 mediante los cuales el Municipio de Chaguaní reajusta el monto de la pensión de jubilación otorgada al accionante.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Decisión de Primera Instancia.

El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Guaduas, mediante Providencia del veinticinco (25) de enero de 2006, resolvió negar la solicitud de amparo elevada por el accionante.

Para motivar su decisión, el A-quo referenció la doctrina constitucional relevante en materia de revocatoria directa de los actos administrativos, debido proceso administrativo, oportunidad para interponer la acción de tutela y carácter subsidiario y residual de la acción de amparo.

Con base en la jurisprudencia referida por el fallador y a la luz de los hechos concretos del caso, el juez de conocimiento llega a las siguientes conclusiones:

El Municipio de Chaguaní sí se encuentra facultado para revisar los actos administrativos que reconocen pensiones, pero para tal fin, deben surtir el debido trámite administrativo, tal como lo dispone la Ley 797 de 2003.

En el caso concreto no se presentaba una simple corrección aritmética que legitimara la revocatoria unilateral del acto administrativo, toda vez que lo que tuvo lugar fue un nuevo análisis jurídico. Así, dado que la Corte Constitucional ha dispuesto que el error aritmético se refiere a aquellas equivocaciones derivadas de una operación matemática que no altere los fundamentos ni las pruebas que sirvieron de fundamento a la decisión, es claro que no se está en una situación de tal naturaleza.

El Municipio de Chaguaní procedió a revocar unilateralmente el acto de reconocimiento de pensión de jubilación sin obtener la autorización expresa del beneficiario y sin adelantar el debido proceso que corresponde en estos casos.

No obstante haber encontrado la efectiva vulneración de los derechos invocados por el actor, el juez de primera instancia denegó el amparo tutelar, por cuanto no se reunían los requisitos de procedibilidad de la misma como son la inmediatez y la subsidiariedad. A tal conclusión arribó el fallador en la medida en que el accionante sólo deprecó el amparo, siete meses después de que la administración redujera unilateralmente el monto de su pensión de jubilación, hecho del cual se desprende la ausencia de necesidad inmediata de protección, por lo que se desnaturaliza la acción de tutela cuyo alcance comprende la protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de los derechos constitucionales.

Igualmente, el A-quo encuentra que el accionante cuenta con las acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa para solicitar el amparo de los derechos que considera lesionados.

Finalmente, señala el juez de instancia que si bien el análisis del juez constitucional debe observar con especial atención las condiciones de las personas de la tercera edad, esta sola condición no puede llevar a conceder el amparo, máxime si, como en el caso concreto, no se desprende que la disminución en el derecho prestacional afecte el *modus vivendi* o mínimo vital del actor y su familia.

2. Impugnación del Fallo.

El accionante impugnó la decisión del juez de primera instancia, cuestionando los argumentos en que fue basada, de la siguiente manera:

Señala en primer lugar que no existe razón para que el juez haya denegado las pretensiones formuladas en la acción de amparo, máxime si se tiene en cuenta que el fallador encontró probada la reducción de la mesada pensional y determinó que ello tuvo lugar mediante una revocatoria unilateral que, sin ser desarrollo de la facultad de corregir errores aritméticos, se hizo sin el consentimiento expreso del actor.

Seguidamente el actor critica las siguientes conclusiones expuestas por el juez de primera instancia: i) Que el actor goza de buena salud, ii) que la disminución en la mesada pensional no afecta su *modus vivendi*, ni su mínimo vital ni el de su familia, iii) que el accionante no tiene mayores obligaciones económicas, iv) que tiene otras fuentes de ingresos. Afirma que el juez arriba a tales conclusiones en desarrollo de una indebida interpretación de los hechos relatados por el actor, de lo cual se deriva un desconocimiento flagrante de la especial protección de que es sujeto, al pertenecer a la tercera edad y encontrarse en estado de indefensión frente a la entidad responsable del pago de la pensión de jubilación.

3. Decisión de Segunda Instancia.

El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Guaduas, conoció de la acción de tutela en segunda instancia y resolvió confirmar el fallo del A-quo, con base en las siguientes consideraciones:

El Ad-quem circunscribe el problema constitucional a la determinación de la procedencia de la acción de tutela para dejar sin valor un acto administrativo debidamente notificado, cuya eficacia puede modificarse mediante acciones judiciales.

Respecto de este problema, señala que la acción de tutela no es procedente por cuanto el accionante tuvo oportunidad para controvertir el acto administrativo que pretende dejar sin efectos en sede constitucional, sin que ejerciera los recursos para lograr tal cometido. Por tanto, dado que existen otros mecanismos de defensa judicial que no fueron usados por el actor, no puede proceder la acción de amparo.

Ahora bien, el juez sostiene que en el caso concreto no opera la procedencia excepcional de la acción de tutela por configuración de perjuicio irremediable, dado que no se encuentran demostrados los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha delineado respecto de éste.

III. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Intervención del Accionante.

El siete (7) de julio de 2006, el apoderado del actor allegó memorial a la Corte Constitucional en el que aporta nuevas pruebas para que sean tenidas en cuenta para efectos de la decisión. Tales pruebas son:

- a. Órdenes médicas en las que consta que el accionante sufre de diferentes patologías. (Folios 15-21, Cuaderno 3).
- b. Informe de Patología en el que consta que el actor sufre de gastritis atrófica. (Folio 22, Cuaderno 3).
- c. Declaraciones extra juicio en las que se manifiesta que el accionante padece de varios

- quebrantos de salud. (Folios 23-24, Cuaderno 3).
- d. Constancia expedida por la Alcaldía de Chaguaní en la que se establece que la pensión reconocida en la actualidad al actor asciende a la suma de ochocientos treinta y cinco mil quinientos noventa y siete pesos (\$835.597), suma a la que le descuentan el treinta por ciento, por lo que efectivamente recibe tan solo quinientos ochenta y cuatro mil novecientos dieciocho pesos (\$584.918). (Folio 25, Cuaderno 3).
 - e. Copia de escritura pública en la que consta que tuvieron que constituir hipoteca abierta para garantizar obligaciones. (Folios 26-37, Cuaderno 3).
 - f. Copia de Pagaré. (Folios 38-40, Cuaderno 3).
 - g. Certificación expedida por el Banco Agrario de Colombia en la que consta que el accionante tiene obligaciones pendientes por valor de cinco millones doscientos mil pesos (\$5'200.000). (Folio 41, Cuaderno 3).

Conformación del Litis Consorcio Pasivo.

Con el propósito de conformar debidamente el contradictorio, el Magistrado Sustanciador, mediante Auto del treinta y uno (31) de agosto de 2006, ordenó poner en conocimiento del Seguro Social – Pensiones y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá el expediente de tutela para que tales entidades se pronunciaran acerca de las pretensiones y del problema jurídico que plantea la aludida acción de tutela.

El once de septiembre de 2006, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, intervino en el presente proceso señalando que al Alcalde de Chaguaní no le asistía derecho para revocar unilateralmente la Resolución No. 691 de 2002, así como tampoco le era dado al ISS objetar la cuota parte pensional que aceptó originalmente, ya que para la liquidación de la pensión de jubilación del actor se debía aplicar el texto íntegro del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto éste se encontraba dentro del régimen de transición referido en dicho artículo.

Manifiesta, de otra parte, que la revocatoria unilateral no era procedente toda vez que no se reunían los supuestos de hecho consagrados en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, que exigen para la procedencia de tal actuación administrativa que la pensión se haya reconocido con base en documentación falsa, hecho que no ocurrió en el caso concreto.

Sostiene que ETB aceptó y pagó la cuota parte asignada mediante la Resolución No. 691 de 2002, por encontrar probados los hechos que daban lugar a la pensión de jubilación en la cuantía allí consignada.

Vencido el término probatorio y habiendo esperado un término prudencial, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó a la Sala Quinta de Revisión que, durante el término otorgado por el Magistrado Sustanciador, sólo se recibió la intervención de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, sin que el Seguro Social se pronunciara sobre la demanda respecto de la cual fue vinculado para conformar el litis consorcio pasivo.

Pruebas Solicitadas por la Corte Constitucional

Mediante Auto del treinta y uno (31) de agosto de 2006, el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes y mejor proveer en el presente caso, por lo que resolvió oficiar al accionante, señor Manuel José Ramírez Vásquez para que informara a esta Sala su ocupación actual, las personas que tiene a su cargo, a cuánto ascienden sus ingresos y egresos mensuales, cuál es la fuente de dichos ingresos y cómo son

invertidos, si posee bienes muebles e inmuebles y si desarrolla alguna actividad comercial en un negocio propio.

El 11 de septiembre de 2006, el accionante allegó a esta Corporación respuesta a los planteamientos formulados en los siguientes términos:

Señala el actor que en la actualidad es pensionado, con asignación pensional de \$584.918, la cual constituye su única fuente de ingreso. Sostiene que sus egresos mensuales ascienden a la suma de \$800.000 y que, para lograr cubrir la brecha entre ingresos y egresos, ha tenido que solicitar un préstamo mensual a su hija por valor de \$400.000.

Afirma que sus ingresos mensuales son invertidos en el pago de sus deudas y en el cuidado de su salud.

Precisa que es propietario de un lote rural y del 50% de otro predio rural, que se encuentra gravado con hipoteca por \$15'000.000.

Señala que no desarrolla ninguna actividad comercial y que la ferretería a la que hizo alusión en diligencia de ampliación de tutela ante el juez de primera instancia es de propiedad de su hija.

Para dar sustento a sus afirmaciones, el actor aporta nuevas pruebas documentales que se dirigen a definir la situación económica del mismo, en materia de propiedades y deudas adquiridas.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

En el asunto que se analiza, corresponde a la Sala determinar si la Alcaldía Municipal de Chaguaní vulneró los derechos fundamentales del actor al debido proceso, a la defensa y al mínimo vital, como consecuencia de haber revocado unilateralmente y sin su previo consentimiento el acto administrativo particular y concreto por el cual le fue reconocida la pensión de jubilación.

De igual forma, la Corte tendrá que establecer si la referida vulneración de derechos fundamentales, le es imputable al Seguro Social y/o la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, entidades que concurren con el Municipio de Chaguaní en la financiación de la pensión de jubilación conferida al accionante.

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, debe empezar la Corte por definir si en el presente caso la acción de amparo constitucional es el mecanismo idóneo, esto es, si dado su carácter subsidiario la misma es procedente, habida cuenta que se está ante un acto administrativo que confiere un derecho de carácter prestacional cuya controversia, prima facie, debe hacerse ante la jurisdicción administrativa.

Superado este aspecto y en aras de resolver de fondo el problema jurídico planteado, la Sala reiterará la Jurisprudencia que la Corte ha sentado respecto de la revocatoria unilateral de los

actos administrativos de carácter particular y concreto.

3. Procedencia de la Acción de Tutela.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991 y la Jurisprudencia de esta Corporación, para efectos de determinar la procedencia de la acción de tutela, es imperativo que quien la promueva tenga en cuenta los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez.

Estos presupuestos se derivan de la propia naturaleza jurídica de la acción de tutela, la cual se define como un mecanismo procesal específico y directo, cuyo propósito es garantizar una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos fundamentales amenazados o efectivamente vulnerados por la actuación u omisión de una autoridad pública o de un particular, en los casos definidos por la ley[1].

3.1. Subsidiariedad.

El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela no procede cuando exista otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se emplee como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La Corte Constitucional ha desarrollado esta regla, determinando que la misma informa el principio de subsidiariedad de la acción de tutela en el sentido de que ésta sólo es procedente en los eventos en que no exista otro mecanismo judicial dispuesto para el amparo de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

Ahora bien, la Corte también ha precisado el alcance de dicha disposición, manifestando que el mecanismo judicial alternativo debe ser eficaz, para que la acción de tutela resulte improcedente. Contrariu sensu, la acción deviene procedente si se considera que el mecanismo judicial de que dispone la persona es ineficaz, debido a que no resuelve el conflicto de manera integral o no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia de protección inmediata de derechos fundamentales.

Al respecto esta Corporación ha precisado:

"De este modo, lo ha señalado esta Corporación, "aunque en principio la existencia de otros medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela, la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada"[2]. En realidad, para poder determinar cuál es el medio adecuado de protección, se hace imprescindible que el juez constitucional entre a verificar si, cumplidos ciertos condicionamientos, "las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien interpone la acción o si, por el contrario, los mecanismos ordinarios carecen de tales características, evento en el cual el juez puede otorgar el amparo.""

Adicionalmente, la Corte ha aclarado que la improcedencia de la acción de tutela como consecuencia de la existencia de otros mecanismos idóneos de defensa judicial, se extiende a los eventos en que se han dejado vencer los plazos legales para la interposición de recursos o para la instauración de las respectivas acciones, en atención a que, como ha destacado la jurisprudencia constitucional, la acción de amparo no se encuentra instituida para revivir términos ni para rehacer actuaciones procesales superadas[5].

Así las cosas, la regla que la jurisprudencia ha delineado en materia del principio de subsidiariedad consiste en que, por virtud del carácter residual y supletorio de la acción de tutela y dada su finalidad de protección inmediata y eficaz de los derechos constitucionales

fundamentales, ésta solo procede en los eventos en que el accionante no cuente con otro mecanismo de defensa judicial idóneo para la protección de sus derechos y en tanto que dicha carencia no obedezca a la falta de diligencia del interesado para acceder a los medios ordinarios de defensa que prevé el ordenamiento, dentro de los términos señalados y siguiendo las formalidades previstas en la ley.

En este sentido, la acción de tutela será procedente si la carencia de mecanismos alternativos de defensa judicial no obedece a la incuria del interesado, bien porque el ordenamiento jurídico no ha previsto un medio judicial para la protección solicitada o bien porque factores ajenos a la voluntad de la persona le impiden acceder a los mecanismos judiciales existentes. Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no es posible exigir al individuo el uso de las herramientas jurídicas en debido término, cuando ello no pudo acaecer por causas no imputables al agente, esto es, cuando se logra demostrar: i) Que la falta de actuación oportuna no responde a una actitud negligente o impudente del titular del derecho vulnerado, ii) que el afectado no estaba en capacidad de recurrir, o iii) que la responsabilidad en la interposición de los recursos radicaba en cabeza de un tercero ajeno a él[6].

Finalmente, es pertinente destacar que la Jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que frente a los sujetos de especial protección constitucional tales como niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza, como consecuencia de su estado de debilidad manifiesta y del especial amparo que la Constitución Política les brinda, el juicio de procedibilidad se torna menos riguroso habida cuenta que las especiales circunstancias que rodean a estas personas deben incidir en la valoración que el juez de tutela haga de tales requisitos, en aras de hacer efectiva la igualdad material y no tornar nugatorio el derecho al acceso a la administración de justicia[7].

En este sentido ha precisado esta Corporación:

"Ahora bien, es pertinente acotar que en materia de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte ha manifestado que, no obstante la rigurosidad con que el juez debe evaluar los requisitos exigidos para dar curso al mecanismo de amparo, existen situaciones especiales en las que el análisis de procedencia de la acción debe desatarse de manera más amplia y permisiva, en atención a la especial naturaleza de las personas que solicitan la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

Así, en aras de hacer efectiva la especial protección que el constituyente ha dispuesto para sujetos tales como los niños, las mujeres cabeza de familia, los ancianos, los miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza, el juez constitucional debe estudiar las características del perjuicio irremediable con un criterio de razonabilidad más comprensivo, de tal suerte que, en relación con estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad, se permita ampliamente su acceso al mecanismo de protección de derechos fundamentales"[8].

De esta forma, es con este prisma amplio y favorable que se mirará el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad para la procedibilidad de la acción en el caso concreto.

3.2. Inmediatez.

Por otro lado, la Jurisprudencia Constitucional ha desarrollado el presupuesto de inmediatez, que deviene de la concepción teleológica de la acción de tutela, la cual implica su reconocimiento como mecanismo de defensa judicial instituido para la pronta y efectiva protección de los

derechos fundamentales. Resulta entonces razonable, para efectos de su procedencia, que sea promovida dentro de un término tal que permita que la intervención del Estado sea eficaz, en atención al hecho que la dilación en el ejercicio de la misma torna nugatorio el amparo.

En este sentido, ha afirmado la Jurisprudencia constitucional:

"el propósito de la acción de tutela consiste en la garantía efectiva e inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, de lo cual se sigue la necesidad de que el afectado haga uso de la acción en un término prudencial y oportuno contado desde el momento de la vulneración o la amenaza real del derecho, con el fin de que la protección constitucional pueda desplegarse de manera eficaz para restablecer la situación del accionante y salvaguardar los derechos fundamentales quebrantados"[9].

Ahora bien, esta Corporación ha señalado que, para la verificación del cumplimiento del requisito de inmediatez, el Juez constitucional debe analizar las circunstancias fácticas de cada caso, con el fin de determinar si el ejercicio de la acción de tutela se hizo en término oportuno o si, en caso contrario, la dilación en el ejercicio de la misma se encuentra justificada[10].

De tal suerte, puede concluirse que si bien la procedibilidad de la acción de tutela exige su interposición dentro de un término razonable, oportuno y justo, requisito que comporta una actitud positiva del interesado, de manera que instaure la acción de forma consecutiva o próxima al suceso ilegítimo, tal exigencia puede ceder en aras de hacer efectiva la garantía constitucional de protección de los derechos fundamentales, siempre que el juez de conocimiento, a la luz del caso concreto, encuentre la configuración de una justa causa que haya impedido al demandante actuar de manera oportuna[11].

3.3. Verificación de los Presupuestos de Subsidiariedad e Inmediatez en el Caso Concreto.

Respecto del caso concreto, la Corte encuentra que los jueces de instancia, no obstante hallar vulnerado el derecho al debido proceso, negaron el amparo tutelar bajo la consideración de que no se reunían los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

Sustentaron lo primero en el hecho de la dilación entre el momento de la expedición del acto administrativo que presuntamente vulneró el derecho fundamental del actor y el tiempo de la interposición de la demanda, lapso de siete (7) meses que, en consideración de los jueces, desvirtuó la procedibilidad de la acción de tutela por cuanto ésta requiere el ejercicio inmediato para la pronta solución del problema constitucional.

En torno a la subsidiariedad, el juez de primera instancia sostuvo que la acción no era procedente, por cuanto el actor contaba con las acciones propias de la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que se concretaran los elementos del perjuicio irremediable para que la tutela procediera, como mecanismo transitorio. Por su parte, el Juez de segunda instancia, arguyó que el actor contó con los recursos en la vía gubernativa, sin haberlos ejercido oportunamente por lo que la acción de tutela era improcedente.

Como ya se anotó, para que un conflicto jurídico pueda ser revisado en sede de tutela por la Corte Constitucional, debe reunir los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez. En punto de la verificación de estos requisitos, en el caso concreto, la Corte hace las siguientes consideraciones:

En materia del presupuesto de subsidiariedad, si bien, prima facie, puede colegirse la

improcedencia de la acción de tutela, dado que el accionante cuenta con los mecanismos de defensa judicial propios de la jurisdicción contenciosa administrativa para lograr la nulidad de la Resolución por medio de la cual le fue modificada su pensión de jubilación, al aplicar las reglas jurisprudenciales referidas en acápite anterior, la Corte encuentra que la acción es procedente.

A tal conclusión se arriba, bajo la consideración de que el accionante es una persona que además de ser sujeto de especial protección constitucional, por cuanto su edad supera los ochenta años, sufre de quebrantos de salud que comprometen su perspectiva de vida y depende exclusivamente de la pensión de jubilación que unilateralmente fue modificada por la administración, razones que permiten aplicar los criterios de admisibilidad amplios y favorables, frente a las circunstancias de debilidad manifiesta del actor.

Adicionalmente, la Corte encuentra que las acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dada la dilación de los procesos y en razón de la avanzada edad del actor, no constituyen un mecanismo idóneo y oportuno para que tome lugar el debate jurídico en torno a la vulneración del derecho fundamental de defensa y debido proceso.

Al respecto, la Corte ha sostenido:

"En reiteradas ocasiones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de subsidiariedad en la acción de tutela, es decir, su procedencia solamente a falta de otros mecanismos de defensa judicial, no debe ser de aplicación automática, sino que el juez debe analizar, en cada caso concreto, si el otro mecanismo judicial dispuesto por el orden jurídico para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales de los individuos, logra una efectiva e íntegra protección de los mismos o si, por el contrario, la vulneración o amenaza de tales garantías continúa a pesar de su existencia[12].

No se trata de que el otro medio de defensa judicial sea puramente teórico. Por el contrario, lo que el Constituyente y el legislador quisieron en el momento de redactar la normatividad sobre la acción de tutela, fue precisamente lograr una protección efectiva de los derechos constitucionales fundamentales de los individuos, entendiendo que ellos muchas veces son desconocidos, a pesar de que para cada uno está reservada en la legislación una forma de protección"[13].

En efecto, si bien el accionante cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para alcanzar las pretensiones debatidas en sede de Tutela, tal mecanismo judicial no resulta idóneo, por cuanto, de una parte, la realidad procesal indica que la solución de la controversia puede superar la expectativa de vida del actor y, de otra, el mínimo vital del demandante se encuentra efectivamente vulnerado habida cuenta que éste depende económicamente de su ingreso pensional.

Así las cosas, la Corte encuentra que la acción de tutela se erige como único mecanismo de defensa judicial idóneo para la controversia planteada por el actor, por lo que no resulta relevante, en el caso concreto, la verificación del agotamiento de la vía gubernativa, máxime si se considera la ineficacia de los mecanismos de defensa ante la jurisdicción contenciosa administrativa para la protección oportuna de los derechos invocados por el demandante. No obstante, la Corte precisa en este punto que, dada la avanzada edad del accionante y su disminuido estado de salud, propio de su condición física, no se puede reclamar del mismo la diligencia que se exige de las demás personas, por lo que no podría evaluarse con la misma rigurosidad la necesidad de agotamiento de la vía gubernativa y el ejercicio oportuno de las acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Ahora bien, en materia del requisito de inmediatez, la Sala precisa que éste sí se encuentra efectivamente reunido, como quiera que el término que transcurrió entre el momento de la expedición del acto administrativo que constituye la presunta vulneración de los derechos del actor y el de la interposición de la acción de tutela no desvirtúa la necesidad de amparo inmediato y no torna nugatoria la intervención del Estado para otorgar la protección deprecada por el actor.

La Corte, por el contrario, considera que el término en el que se interpuso la acción de amparo constitucional es razonable y oportuno, habida cuenta que lo que hace procedente la acción de tutela, en punto del presupuesto de inmediatez, es la vocación de efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se deriva del ejercicio de tal mecanismo de defensa judicial. Así, esta Sala considera que los siete meses que transcurrieron para que el accionante instaurara la acción no son suficientes para sostener que la función tutelar del Estado, frente a los derechos vulnerados en el marco del caso concreto, deviene inoportuna o ineficaz.

Debe considerarse, adicionalmente, que el accionante pudo haber tenido, en un principio, la impresión de que la disminución en el monto de la pensión no afectaba considerablemente su mínimo vital; no obstante, dicho convencimiento cambió cuando, del reducido monto reconocido, la administración decidió descontar una cuantía para recuperar el mayor valor anteriormente pagado, hecho que disminuyó a tal punto la pensión del accionante que tornó aún más gravosa su situación por lo que recurrió a la acción de tutela.

Así, dado que la Corte ha señalado que la razonabilidad del plazo debe ser ponderada en cada caso concreto, en el presente la Sala encuentra que la acción fue interpuesta dentro de un término prudencial y adecuado, por lo que no se desconoce el requisito de inmediatez para la procedencia de la acción de tutela.

Por tanto, la Corte considera, a la luz de un criterio de admisibilidad amplio, predicable en los casos en que, como en el presente, quien deprecia el amparo constitucional pertenezca a un grupo de especial protección constitucional, que se encuentran reunidos los requisitos de subsidiariedad e inmediatez y, en tal medida, la acción instaurada resulta procedente.

Revocatoria Unilateral de Actos Administrativos particulares y concretos.

El debido proceso, que según el artículo 29 de la Constitución Política es inherente a todas las actuaciones judiciales y administrativas, ha sido definido por esta Corporación, en su dimensión administrativa, de la siguiente manera:

"El derecho al debido proceso administrativo es definido, entonces, como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal[14]. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados".

El debido proceso se erige en derecho fundamental de todas las personas y comporta diferentes elementos característicos que lo definen, dentro de los que se destaca la necesidad de que las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales observen las formas previamente definidas por la ley.

Así las cosas, habida cuenta que las formalidades exigidas por la ley se instituyen, entre otras razones, en procura de la garantía de los derechos de los administrados, si una autoridad administrativa pretermite el cumplimiento de algunos requisitos o formalidades, viola el debido proceso y compromete la validez de los actos derivados de su actuación[17].

Los actos administrativos, en tanto manifestaciones de voluntad de la Administración, requieren para efectos de su existencia, ejecutoriedad y retiro (pérdida de fuerza ejecutoria, nulidad o revocatoria), de la sujeción a las formalidades previstas en la ley. Así, en punto de la revocatoria directa de los actos administrativos, las normas legales y las reglas jurisprudenciales en materia administrativa, regulan los presupuestos que rigen el proceder de la administración, estableciendo una diferenciación en las formas a seguir, en función de los efectos que éstos producen.

Así, los actos administrativos pueden crear situaciones jurídicas generales y abstractas o pueden dar lugar a situaciones jurídicas particulares y concretas que comportan la consolidación de un derecho subjetivo en cabeza de una persona.

En cuanto a los primeros, el artículo 69 del Código Contencioso establece las causales por las cuales los mismos funcionarios que expidieron un acto administrativo o sus inmediatos superiores pueden revocarlo, señalando que esto ocurre i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley, ii) cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él, y iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Esta posibilidad que le asiste a los funcionarios administrativos se predica, entonces, de los actos administrativos generales y abstractos y encuentra asidero en la necesidad de la administración de garantizar la prevalencia del interés público, de tal suerte que si se configura una de las causales legales, existirá legitimación para revocar las decisiones administrativas previamente proferidas.

En torno a este tema, ha dicho la Corte:

"Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social"[18].

Por su parte, en materia de revocabilidad de actos particulares y concretos rigen las reglas consagradas en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, en virtud de las cuales, dichos actos no pueden ser revocados sin la aquiescencia expresa y escrita del titular del derecho subjetivo creado por el acto administrativo que se pretende revocar. De tal suerte, en los casos en que la administración considere que el acto particular y concreto debe ser revocado y no cuente con la anuencia del beneficiario del mismo, deberá proceder a demandar su propio acto de conformidad con los artículos 84 y 136 del Código Contencioso Administrativo, en ejercicio de la acción de lesividad.

Así, la regla general en cuanto hace referencia a actos administrativos particulares es la irrevocabilidad, salvo que medie autorización expresa y escrita del titular. No obstante, esta regla encuentra tres excepciones consagradas en el mismo artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, al disponer éste que: i) es posible revocar unilateralmente el acto particular cuando resulte del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo

69 del Código Contencioso Administrativo o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, ii) de igual forma es dado a la administración revocar los actos administrativos que fueron expedidos como consecuencia de la comisión de hechos manifiestamente fraudulentos y por consiguiente delictuosos, y iii) Finalmente, en todo caso es factible revocar los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

La Corte Constitucional ha avalado esta regla de la inmutabilidad o intangibilidad de los actos administrativos que crean situaciones particulares o concretas y la ha sustentado, a través de amplia jurisprudencia, en consideraciones en torno a la seguridad jurídica, al respeto por los derechos adquiridos, a la presunción de legalidad, a la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia de los actos administrativos y al principio de buena fe en su dimensión del respeto por el acto propio.

Al respecto ha sostenido esta Corporación:

"La Corte ha dicho que si se revoca un acto de contenido particular y concreto, sin la autorización del titular, este proceder toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado (T-7220/98). En otras palabras, coloca a la persona en situación de indefensión y esto ocasiona sin lugar a dudas una violación al debido proceso"[19].

De las razones que sirven de sustento a la intangibilidad de los derechos subjetivos, una de las que ha tenido mayor desarrollo por parte de la jurisprudencia constitucional es la del respeto por el acto propio que constituye una de las aristas del principio constitucional de buena fe. En seguimiento de este principio, se sanciona "como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto"[20].

Refiere la Corte, en torno a este principio, lo siguiente:

"La teoría del respeto del acto propio, tiene origen en el brocardo 'Venire contra pactum proprium nellí conceditur' y, su 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"[21].

En los eventos en que un acto administrativo crea una situación particular y concreta, surge en cabeza del beneficiario, un derecho subjetivo que goza de la garantía de inmutabilidad o intangibilidad[22], razón por la que aquél no puede ser revocado unilateralmente por la administración sin la aquiescencia del beneficiario, salvo que se esté dentro de una de las excepciones previamente expuestas. Así las cosas, en materia de revocatoria de actos administrativos concretos puede concluirse, siguiendo a la Corte:

"De lo expuesto se infiere que, en general, un acto administrativo de carácter particular y concreto (i) sólo es revocable con el consentimiento expreso y escrito del particular y (ii) que si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, de forma excepcional, se permite que la administración disponga la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter particular y concreto en dos hipótesis: (i) si se trata de un acto administrativo fruto del silencio administrativo positivo y (ii) si es evidente que el acto ocurrió

por medios ilegales"[23].

Ahora bien, en materia de pensiones, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 impone a los funcionarios competentes un deber de verificación oficiosa sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho prestacional correspondiente. Igualmente les ordena que en caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, deberán proceder a revocar unilateralmente el acto administrativo, con o sin consentimiento del titular del derecho reconocido.

Respecto de esta disposición normativa, específica para las prestaciones económicas reconocidas dentro del régimen de seguridad social, la Corte ha precisado que, por motivos de seguridad jurídica, de respeto por los derechos adquiridos y por la inmutabilidad que le es inherente a los derechos subjetivos, no le es dado a la administración revocar unilateralmente un acto administrativo particular en materia de seguridad social sin el consentimiento del beneficiario. Excepcionalmente podrá hacerlo si existe un incumplimiento de los requisitos que derive de la comisión de algún delito o actuación fraudulenta.

Así lo ha expresado esta Corporación:

"Ni la administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de las pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, (...). 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.

(...)

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, (...)"[24].

Así las cosas, en materia de actos administrativos que reconocen derechos prestacionales de la seguridad social, rigen las mismas reglas que en el régimen general estudiado, por lo que si la autoridad administrativa competente no cuenta con la anuencia del beneficiario del derecho reconocido mediante un acto suyo, o no está en presencia de un acto que se haya expedido con base en actuaciones fraudulentas, desplegadas o consentidas por el beneficiario, deberá para efectos de lograr su nulidad, proceder a demandarlo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante la acción de lesividad.

Caso Concreto.

De acuerdo con los hechos relacionados por las partes y las pruebas que obran en el expediente, se tiene que el accionante solicitó el reconocimiento de su pensión de vejez ante la Alcaldía Municipal de Chaguaní, desde el 28 de diciembre de 1998. En desarrollo de dicha solicitud, la

Alcaldía procedió a verificar si el actor cumplía los requisitos y al encontrarlos reunidos, dio aplicación a la normatividad pertinente para efectos de la liquidación de la pensión de vejez.

Una vez determinado el monto definitivo de la pensión, el Municipio de Chaguaní comunicó al Seguro Social y a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá que, de acuerdo con las normas que regían la materia, les correspondía concurrir en la financiación y pago de la pensión de vejez del señor Manuel José Ramírez Vásquez.

De esta forma, cada entidad surtió los trámites internos de verificación del proyecto de liquidación de la pensión y tras encontrarlo ajustado a derecho procedieron a aceptar la cuota parte que les correspondía. Con base en esto, el Municipio de Chaguaní profirió la Resolución No. 691 de 2002, por la cual se reconoció pensión de vejez al actor en cuantía de \$463.125, que debía ser pagada por el Seguro Social, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá y el Municipio de Chaguaní en porcentajes equivalentes a 47,29%, 33,56% y 19,15%, respectivamente.

El valor definido en la Resolución 691 de 2002 fue posteriormente reajustado por las Resoluciones 707 y 876 de 2003, fijándose en \$1'549.952,63. De tal suerte, el 16 de febrero de 2004, el accionante recibió el pago de la pensión de jubilación con el correspondiente retroactivo desde el 1° de enero de 1995.

No obstante haberse consolidado la situación jurídica del accionante, el Seguro Social en ejercicio de la función de revisión oficiosa que puede realizar sobre las prestaciones económicas conferidas, encontró que la pensión de vejez del actor había sido liquidada con base en una normatividad que, a su juicio no le era aplicable. En este sentido, el Seguro Social manifestó, en comunicaciones dirigidas al Municipio de Chaguaní, que al revisar la documentación de solicitud de pensión del accionante, encontró que al mismo no le era aplicable el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo que la liquidación realizada contrariaba las normas que regían la materia.

Por tanto, extemporáneamente, el Seguro Social objetó la cuota que inicialmente había aceptado, obligando al Municipio de Chaguaní a reliquidar la pensión de vejez con base en las normas referidas por dicha entidad. Como consecuencia de este trámite interno, en el que no se vinculó al accionante, se profirió la Resolución No. 278 de 2005, por la cual se revocó la Resolución No. 691 de 2002, disminuyendo el monto de la pensión, de \$463.125 a \$209.748 (sin tener en cuenta los correspondientes reajustes), procediendo también a descontar el mayor valor reconocido con base en la Resolución que se dejaba sin efectos.

A la luz de los hechos reseñados y dando aplicación a las normas propias del Código Contencioso Administrativo y a las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha sentado alrededor del debido proceso administrativo y de la revocatoria directa de los actos administrativos particulares y concretos, la Sala encuentra que en el presente caso se materializa una vulneración a los derechos fundamentales de defensa, debido proceso y mínimo vital del accionante.

Tal vulneración es manifiesta por cuanto ni al Seguro Social ni al Municipio de Chaguaní les asistía derecho para revocar unilateralmente el acto administrativo por el cual se confirió la pensión de vejez al accionante, habida cuenta que no se concretaron las situaciones que permiten, excepcionalmente a la administración, proceder en tal sentido, sin el consentimiento del beneficiario.

En efecto, como se anotó en acápite precedente, de conformidad con el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la revocatoria unilateral de los actos administrativos particulares y concretos procede, sin la aquiescencia de su beneficiario, únicamente en tres eventos: i) Cuando se trata de un acto que resulte del silencio administrativo positivo, siempre que se den las causas previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales; ii) cuando el acto fue expedido como consecuencia de la comisión de hechos fraudulentos, y iii) cuando sea necesario para corregir simples errores aritméticos que no incidan en el sentido de la decisión.

De esta manera, en el caso concreto no se está en presencia de un acto presunto o ficto, consecuencia del silencio administrativo positivo, por lo que no hay lugar a aplicar esta excepción a la irrevocabilidad de los actos administrativos particulares.

Tampoco se vislumbra la ocurrencia de un acto administrativo proferido con base en documentación fraudulenta, toda vez que el presunto error en que se incurrió al liquidar el monto de la pensión de vejez, si en efecto existiera como lo afirma el Seguro Social, constituiría un error imputable exclusivamente a la Administración, por lo que no podría alegarse esta causal para revocar unilateralmente el acto administrativo.

Finalmente, la Sala encuentra que en el caso analizado no existió un error aritmético, como pretendió hacerlo ver el Municipio de Chaguaní, dado que lo que realmente tuvo lugar fue la reliquidación de la pensión con base en unas normas diferentes a las que se emplearon en la liquidación original, habida cuenta que el Seguro Social sostuvo que al actor no le era aplicable el régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por lo que objetó la cuota parte, previamente aceptada, obligando al Municipio a revocar la Resolución No. 691 de 2002.

Revisadas las pruebas allegadas al proceso, la Corte encuentra que lo que realmente ocurrió fue que el Seguro Social, después de haber aceptado la cuota parte que le correspondía, actuación que sirvió de sustento para la expedición de la Resolución No. 691 de 2002, en ejercicio de la verificación oficiosa que le impone el Régimen de Seguridad Social, consideró que la pensión se había liquidado con base en una normatividad que no le era aplicable por lo que objetó la cuota parte a él asignada.

En criterio de la Corte, dicha objeción deviene extemporánea, toda vez que el Municipio de Chaguaní presentó a consideración del Seguro Social el proyecto de liquidación de la pensión del accionante y éste lo aceptó y asumió la cuota que le correspondía, por lo que la ulterior objeción constituye un desconocimiento de un acto propio con lo cual se presenta una abierta violación de los principios de buena fe y de confianza legítima.

Tales principios se ven defraudados, por cuanto, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, no es dado a los funcionarios administrativos comportarse de manera tal que desconozcan el sentido de sus comportamientos anteriores. Así lo ha sostenido esta Corporación:

"En punto de la teoría de los actos propios, el imperativo de buena fe se traduce en la obligación de mantener en el futuro la conducta inicialmente desplegada, supuesto del cual dependen -entre otras cosas- la credibilidad en las actuaciones del Estado, el efecto vinculante de sus decisiones para los particulares y la seriedad del procedimiento administrativo. La revocatoria del acto propio por parte de la Administración, que suspenda o modifique desfavorablemente situaciones jurídicas subjetivas configuradas, desplegada de manera irregular y contradictoria de la voluntad

inicialmente manifestada, contraviene los principios de lealtad y buena fe"[25].

De esta manera, si el Seguro Social, después de haber aceptado la cuota parte y de haber ratificado la liquidación que de la pensión de vejez hiciera el Municipio de Chaguaní, encontró que el acto administrativo de reconocimiento de pensión de vejez estuvo fundamentado en una norma que no le era aplicable, debió, para reparar el error en que se incurrió, proceder a demandar la Resolución No. 691 de 2002 para que fuera la jurisdicción competente la que desatara tal controversia.

No podía, entonces, el Seguro Social motu proprio modificar la liquidación, sin permitir la participación del accionante en tal proceso y sin contar con su anuencia, por lo que se hace manifiesta la vulneración del debido proceso.

Ahora bien, en lo que guarda relación con el Municipio de Chaguaní, esta Sala encuentra, en la misma dirección, que la actuación en el sentido de revocar unilateralmente y sin consentimiento del beneficiario, el acto por el cual se concedió al accionante la pensión de vejez, es violatoria del debido proceso.

No le era dado al municipio revocar el acto de reconocimiento de pensión, so pretexto de que un comportamiento diferente haría incurrir al Alcalde en peculado, al disponer de una partida del presupuesto para cubrir el monto que el Seguro Social se rehusaba a pagar. Desconoce el Municipio que dado el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, ante la negativa del Seguro Social en el pago de su cuota parte, en lugar de proceder a revocar el acto, podía exigir mediante los recursos que otorga el Estado, el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en tal Resolución.

Así, dado que el Municipio, en lugar de disponer de los mecanismos coactivos que otorga el ordenamiento jurídico para hacer valer la efectividad del acto administrativo que profirió en el año 2002 y por el cual reconoció la pensión de vejez al accionante, procedió a revocar el acto administrativo haciendo caso omiso de las formas legales dispuestas para tal fin, vulneró el derecho al debido proceso.

En este orden de ideas, frente a la manifiesta y notoria vulneración del derecho fundamental del debido proceso, huelga ahondar en las especiales circunstancias que rodean al actor, como su avanzada edad que supera los ochenta años, su precario estado de salud y su dependencia exclusiva de la pensión de vejez como fuente de ingresos, elementos en los que si la Corte reparara consolidarían la posición adoptada en relación con la vulneración de los derechos fundamentales del actor y conducirían a la misma decisión que se asume.

Finalmente, en lo relativo a la participación de la Empresa de Teléfonos de Bogotá en la vulneración de los derechos fundamentales del actor, la Corte encuentra que no le es imputable a ésta, toda vez que aceptó la cuota parte que le correspondía de acuerdo a la Resolución No. 691 de 2002 y durante todo el término de su vigencia cumplió con el pago de la misma. Ahora bien, como consecuencia de la revocatoria de este acto administrativo, la Empresa de Teléfonos no tuvo otra alternativa que cumplir con la nueva cuota que le fue asignada, aun cuando, como manifestó en escrito allegado a esta Corporación, considera que no le asiste razón al Seguro Social en la aplicación normativa que emplea para efectos de solicitar la reliquidación de la pensión de vejez del actor.

Analizada la participación de las diferentes entidades que concurren en la financiación y pago de la pensión de vejez del accionante y habiendo encontrado la efectiva vulneración de los derechos

al debido proceso, defensa y mínimo vital del accionante, la Corte dispondrá declarar sin valor ni efecto alguno la Resolución No. 278 de 2005 y, en su lugar, ordenará que las mesadas pensionales se sigan pagando de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 691 de 2002, en las proporciones allí establecidas.

Ahora bien, dado que la Resolución No. 278 de 2005 no suspendió el pago de las mesadas pensionales ni extinguió el derecho, sino que redujo el monto de la pensión de vejez, también se ordenará el reconocimiento del monto dejado de cancelar, tanto por la disminución de la pensión, como por la retención que hizo la administración para recuperar el mayor valor que alegó haber reconocido.

Consecuentemente se ordenará que en adelante, la pensión de jubilación sea pagada con base en la liquidación realizada en la Resolución No. 691 de 2002 de acuerdo a los reajustes a que tenga lugar de acuerdo a las Resoluciones 707 y 876 de 2003.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta 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 en este proceso, ordenada mediante auto de fecha treinta y uno (31) de agosto de 2006.

Segundo. REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Guaduas y el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Guaduas, mediante los cuales se negó la protección solicitada.

En su lugar, TUTELAR el derecho al debido proceso administrativo del accionante. Para tal efecto, se DECLARA sin valor ni efecto alguno la Resolución No. 278 de 2005, proferida por el Municipio de Chaguaní, que modificó la Resolución No. 691 de 2002, acto por medio del cual se reconocía la pensión de vejez del accionante.

Tercero. ORDENAR al Municipio de Chaguaní, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, restablezca el derecho pensional del accionante en las condiciones que se derivan de la aplicación de la Resolución No. 691 de 2002 y que, en consecuencia, reconozca el monto dejado de cancelar, tanto por la disminución de la pensión que operó como consecuencia de esta Resolución, como por la retención que hizo la Administración para recuperar el mayor valor que alegó haber reconocido.

Cuarto. ORDENAR al Seguro Social – Pensiones y a la Empresa de Teléfonos de Bogotá que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, paguen a favor del accionante el valor correspondiente a sus cuotas parte en la pensión de vejez, dejadas de cancelar como consecuencia de la expedición de la Resolución No. 278 de 2005.

Quinto. ORDENAR al Seguro Social – Pensiones y a la Empresa de Teléfonos de Bogotá que, a partir de la vigencia de esta providencia, concurren en la financiación de la pensión del accionante de acuerdo con la liquidación realizada en la Resolución No. 691 de 2002 y en atención a la proporción allí contemplada.

Sexto. Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para

los efectos allí contemplados.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-608 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[2] Sentencia T-433 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[3] Sentencia Ibídem.

[4] Corte Constitucional, Sentencia T-083 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Al respecto ver, entre otras, Sentencias T-567 de 1998 y T-654 de 1998.

[6] Ver entre otras, Sentencias T-329 de 1996, T-573 de 1997, T-567 de 1998 y T-068 de 2005.

[7] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-700 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[8] Corte Constitucional, Sentencia T-515 A de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[9] Corte Constitucional, Sentencia T-304 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[10] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-961 de 1999.

[11] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-279 de 1997, T-575 de 2002 y SU-961 de 1999.

[12] Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, sentencia T-100 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Sala Segunda de Revisión, sentencia T-256 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Sala Séptima de Revisión, sentencia T-298 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, unificadas en las sentencias SU 133 y SU-136 de 1998, Sala Plena, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[13] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

[14] Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que "El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para

el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general."

[15] Ver sentencia T-522 de 1992.

[16] Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[17] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-352 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[18] Corte Constitucional, Sentencia T-1021 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[19] Corte Constitucional, Sentencia T-1228 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[20] Ibídem.

[21] Corte Constitucional, Sentencia T-1228 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[22] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-295 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[23] Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentarúa.

[25] Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

□

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

