T-189-95

Sentencia No. T-189/95

REVOCACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia/INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

Cuando un acto administrativo reconoce un derecho como el de la pensión de vejez o jubilación o una prestación social o cualquier otro derecho en favor de un particular, dicho derecho no puede ser revocado ni desconocido unilateralmente por la misma entidad de previsión sin el consentimiento expreso y escrito de su beneficiario, porque ello atenta contra los derechos adquiridos. En consecuencia, creada una situación jurídica individual, como la que se configuró para la accionante en virtud de la Resolución emanada del ISS, ésta es irrevocable unilateralmente por la administración.

REF.: EXPEDIENTE No. T – 63.165

PETICIONARIA: Flor de Maria Mateus Cantor contra el Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca.

PROCEDENCIA: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda.

TEMA: Revocatoria del reconocimiento de una pensión de sobreviviente.

“Cuando un acto administrativo reconoce un derecho como el de la pensión de vejez o jubilación o una prestación social o cualquier otro derecho en favor de un particular, dicho derecho no puede ser revocado ni desconocido unilateralmente por la misma entidad de previsión sin el consentimiento expreso y escrito de su beneficiario, porque ello atenta contra los derechos adquiridos, los cuales se encuentran plenamente garantizados por el artículo 58 de la Carta Política”.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fé de Bogotá, Abril veintiseis (26) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados

HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Y FABIO MORON DIAZ, a revisar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda el día 10 de febrero de 1995, en el proceso de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

La señora FLOR MATEUS CANTOR, acude a la acción de tutela con el fin de que se le protejan sus derechos a la seguridad social y al pago de pensiones, vulnerados por el Instituto de los Seguros Sociales, con ocasión de la revocatoria del reconocimiento de la pensión de sobreviviente.

Señala que mediante la Resolución No. 011844 de 1994, el Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, resolvió "conceder la pensión para sobreviviente por el fallecimiento del asegurado HECTOR E. RINCON SANCHEZ, a los beneficiarios FLOR DE MARIA MATEUS CANTOR, DIANA Y MERY LUCIA RINCON MATEUS, ya que cumple con el trámite reglamentario, y se comprobó que el asegurado cotizó las semanas reglamentarias según el Art. 25 del Acuerdo 049 de 1990".

Dicha pensión, expresa, la recibió solamente durante los meses de noviembre y diciembre de 1992, enero, febrero y marzo de 1993, y a partir de abril de ese año fue retirada de la nómina sin que se le indicara el motivo por el cual se tomaba esa decisión. Tan solo hasta el 2 de noviembre de 1993 recibió el auto número 0032, en el cual le manifestaban la revocatoria de la resolución 011844, argumentando para el efecto que, "no existía vínculo laboral entre el patrono y el asegurado", sin tener en cuenta las semanas cotizadas, dandole un plazo de 120 días para presentar las respectivas pruebas que le permitieran acceder a la pensión, como así lo hizo, anexando declaraciones juramentadas donde consta que el esposo fallecido trabajó en el taller de servicio de Cárdanes de las dos Jotas.

Indica, sin embargo, que no figura contrato de trabajo escrito, ya que éste fué verbal, ni hay constancia de los pagos efectuados a su esposo por concepto de sueldos, puesto que en el taller no hay un sistema contable sólido y no se registran las nóminas. A pesar de ello, su difunto esposo permaneció vinculado al I.S.S., entidad que lo trató en su enfermedad hasta el fallecimiento.

Finalmente, relata que recibió la Resolución No. 08217 de junio 10 de 1994 del I.S.S., en la

que se revoca la Resolución No. 011844 del 11 de septiembre de 1992.

En tal virtud, solicita que teniendo en cuenta el hecho de que su esposo cotizó al Instituto de los Seguros Sociales las semanas reglamentarias, se le tutelen los derechos mencionados, ordenando a la entidad accionada le hagan efectivo el pago de la pensión.

II. EL FALLO QUE SE REVISA.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, mediante Sentencia del 10 de febrero de 1995, resolvió negar la tutela invocada por la señora FLOR MARIA MATEUS CANTOR, con fundamento en la existencia de otros medios de defensa judicial.

En cuanto al derecho al trabajo, señala el Tribunal que sólo en la medida en que se demuestre el cumplimiento de los presupuestos y requisitos exigidos por la ley correspondiente, ese derecho queda amparado por la norma constitucional -artículo 25-, y por lo tanto, su protección se obtiene mediante las acciones judiciales ordinarias establecidas para controlar la legalidad de las actuaciones administrativas. Sustenta dicha consideración en la providencia del Consejo de Estado de 30 de junio de 1992.

Concluye que como la accionante dispone de otro medio de defensa judicial, “la acción de tutela no utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable es improcedente, según los artículos 6-1 y 8 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta el artículo 86 de la Constitución Nacional”.

Además, afirma, “no se está ante el evento de un perjuicio irremediable que solo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización como la normatividad lo exige para su viabilidad. Por lo antes dicho se entiende que no pueden tutelarse los derechos que se han intentado”.

No habiendo sido impugnada la anterior providencia, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 para efectos de su eventual revisión, y habiendo sido seleccionado, procede la Sala a revisar

el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Es competente esta Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional para proferir Sentencia en relación con el fallo proferido por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Revocatoria de la Sentencia que se revisa por desconocimiento de la jurisprudencia de esta Corporación.

Para determinar en este caso la procedencia de la tutela, es necesario examinar las pruebas que obran en el expediente, de las cuales a continuación se hace una breve referencia.

A. Pruebas.

1. Resolución No. 011844 de septiembre 11 de 1992.

El I.S.S. Seccional Cundinamarca profirió la resolución mencionada, por medio de la cual concedió una pensión para sobrevivientes, indicando:

"Que el día 02 de octubre de 1991, falleció el asegurado HECTOR E. RINCON SANCHEZ, C.C. (…), afiliación … de la Seccional Cundinamarca por causas de origen no profesional, teniendo como último patrono RINCON SANCHEZ IGNACIO A. Patronal ….

Que cumplido el trámite reglamentario se comprobó que el asegurado cotizó 269 semanas dentro de los últimos 6 años anteriores a su muerte y 537 en cualquier época.

…

Que por lo anteriormente expuesto, se concluye que el causante dejó derecho a pensión para sobrevivientes, la cual ha de concederse a partir de la fecha de su fallecimiento….".

2. Auto No. 0032 de 1993.

El I.S.S. Seccional Cundinamarca, mediante el auto No. 0032 de noviembre 2 de 1993, resolvió que:

“Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 28 y 74 del C.C.A., se le comunica que revisado el expediente que dió origen a la prestación reconocida mediante Resolución en referencia (011844 – 11 de septiembre de 1992) y teniendo en cuenta la investigación administrativa No. 185, adelantada en la fecha del 30 de junio de 1992, a la Empresa “RINCON SANCHEZ IGNACIO ANTONIO” patronal No. 01003803306, se estableció que entre el asegurado RINCON SANCHEZ HECTOR HERICINDO, y tal patronal, no existió tal vínculo laboral, motivo suficiente a la revocatoria de la citada providencia, acorde con lo dispuesto en los artículos 69 y 74 del C.C.A.

Por lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28, 35 y 58 del Código citado, cuenta usted con un término de 20 días hábiles a partir de la presente comunicación para que se haga parte y presente las pruebas tendientes a ratificar su derecho a la prestación” (negrillas y subrayas fuera de texto).

3. Resolución No. 08217 de 1994.

El I.S.S. Seccional Cundinamarca profirió posteriormente la Resolución No. 08217 de junio 10 de 1994, revocando la Resolución No. 011844 del 11 de septiembre de 1992, en la que expresó:

“Que al revisar los antecedentes procesales en los cuales se basó la decisión, se establece que para el otorgamiento de la prestación fue incluído el período de cotización comprendido entre el 5 de septiembre de 1986 y el 31 de octubre de 1991, con la Empresa RINCON SANCHEZ IGNACIO con patronal…, el que de acuerdo con la investigación administrativa No. 185… el 15 de junio de 1992, carece de la vinculación laboral de que trata el artículo 6o. del Decreto ley 1650 de 1977, en concordancia con la Ley 50 de 1990 (art. 1o.) al no encontrarse en sus archivos, contrato de trabajo, relación de nóminas y pagos y en general, la subordinación personal del asegurado, con cargo a dicho patronal.

….

Que como consecuencia de lo anterior, el señor RINCON SANCHEZ no dejó cotizado para

invalidez, vejez y muerte (IVM) ni una semana, de las 150 que dentro de los 6 años anteriores al fallecimiento o 300 en cualquier época, exige el artículo 25 del Decreto 758 de 1990 para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y por esa razón es procedente revocar la Resolución No. 011844 del 11 de septiembre de 1992, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69 y 74 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A.) y así se ordenará en la parte resolutiva de esta providencia….” (negrillas y subrayas fuera de texto)..

4. Oficio No. 14473 del I.S.S. Seccional Cundinamarca.

Mediante oficio No. 14473 del 20 de abril de 1995, la doctora Matilde Lopez de Lopez, en su condición de Jefe de la Sección de Prestaciones Económicas del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, informó a esta Sala de Revisión lo siguiente en relación con la Resolución No. 011844 de 1992:

“En este orden de ideas y transcurrido el término otorgado en nuestro auto de apertura a pruebas, sin que se aportara ninguna, el I.S.S. expide la resolución No. 08217 del 10 de Junio de 1994 revocando con esta el proveído No. 011844 de 1992, en el expediente no se observa escrito o acción por parte de la señora Mateus Cantor Flor de María, tendiente a atacar el contenido del acto administrativo No. 08217 de 1992”.

B. Procedencia de la Tutela por desconocimiento de los derechos adquiridos de la accionante – Revocatoria del fallo que se revisa.

Con fundamento en las pruebas que obran en el expediente, y de conformidad con la jurisprudencia que sobre el particular ha proferido esta Corporación, concluye la Sala la procedencia de la acción de tutela en el asunto que se examina, por las siguientes razones.

No obstante a la cónyuge del difunto afiliado al Instituto de los Seguros Sociales -accionante de tutela-, mediante acto administrativo -la Resolución No. 011844 de 1992- se le concedió el derecho a recibir la pensión para sobrevivientes, la cual recibió durante el período comprendido entre los meses de octubre de 1992 y marzo de 1993, la misma entidad de previsión social mediante Resolución No. 08217 de 1994, determinó revocar la primera resolución, negando el derecho de la accionante a la pensión.

Sobre el particular, el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo dispone:

“Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular…”.

Al respecto, ha sostenido el H. Consejo de Estado1 que tanto el artículo 24 del Decreto 2733 de 1959, como el inciso 1o. del 73 del C.C.A., tienen por finalidad, garantizar la protección de los derechos individuales y la firmeza de las situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, para que no puedan ser revocados ni los unos ni las otras, en forma unilateral por la administración.

Lo que se busca con la prohibición o restricción legal al ejercicio de la revocatoria por parte de la administración, se funda en la inmutabilidad de los actos administrativos que hayan consagrado un derecho subjetivo a favor de un particular -inmutabilidad que se sustenta en la necesaria seguridad jurídica que debe asistir a los administrados en sus relaciones con la administración-, los cuales gozan del principio de la irrevocabilidad por parte de la administración, a fin de evitar que ésta sea el juez de sus propios actos.

En consecuencia, creada una situación jurídica individual, como la que se configuró para la accionante en virtud de la Resolución No. 011844 de 1992 emanada del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, ésta es irrevocable unilateralmente por la administración, salvo que concurra el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

Contrario a lo dispuesto en el artículo 73 del C.C.A., el Instituto de los Seguros Sociales expidió la Resolución No. 08217 de junio 10 de 1994, por medio de la cual revocó la Resolución No. 011844 de 1992 -acto de carácter particular y concreto en virtud de la cual se reconoció la pensión para sobrevivientes en cabeza de la accionante y de sus hijos-, razón ésta que conduce a estimar el desconocimiento y la violación del ordenamiento legal citado, ya que el acto administrativo señalado que era irrevocable, fue revocado en forma unilaterial por la entidad accionada, sin consentimiento de la titular del derecho.

Adicionalmente, no se cumplió el requisito previo que permitía legalmente la revocatoria del acto administrativo que le reconoció el derecho a la señora Mateus Cantor, cual era el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Por el contrario, ésta controvierte la decisión injustificada de la administración que desconoce su derecho.

En estos casos, lo procedente no es la revocatoria directa del acto administrativo creador de una situación jurídica individual y colectiva, sino la acción correspondiente ante la jurisdicción competente a fin de que se obtenga la nulidad de dicho acto por quebrantar preceptos superiores de derecho.

Como lo señaló esta misma Sala en providencia No. T-516 de noviembre 10 de 1993, cuando un acto administrativo reconoce un derecho como el de la pensión de vejez o jubilación o una prestación social o cualquier otro derecho en favor de un particular, dicho derecho no puede ser revocado ni desconocido unilateralmente por la misma entidad de previsión sin el consentimiento expreso y escrito de su beneficiario, porque ello atenta contra los derechos adquiridos, los cuales se encuentran plenamente garantizados por el artículo 58 de la Carta Política.

Conforme a lo anterior, encuentra la Sala que se deberá revocar el fallo que se revisa, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar acceder a la tutela instaurada por la señora Flor de Maria Mateus Cantor, ordenando al Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, para que en un término no superior a los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a efectuarle el pago de las mesadas que por concepto de la pensión para sobrevivientes le adeudan desde el mes de abril de 1993 hasta la fecha, como así se ordenará en la parte resolutiva de esta providencia, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 011844 de 1994, emanado del ISS – Cundinamarca.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

R E S U E L V E :

PRIMERO. Revocar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 10 de febrero de 1995, dentro de la acción de tutela instaurada por FLOR DE MARIA MATEUS CANTOR, y en su lugar, Conceder la tutela instaurada por la señora Flor de Maria Mateus Cantor, ordenando al Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, para que en un término no superior a los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a efectuarle el pago de las mesadas que por concepto de la pensión para sobrevivientes le adeudan desde el mes de abril de 1993 hasta la fecha, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 011844 de 1994, emanado de la Comisión de Prestaciones Económicas del ISS Cundinamarca.

SEGUNDO. Líbrense por la Secretaría General de la Corte Constitucional, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Consejo de Estado, Sentencia de mayo 6 de 1992. Sección Segunda.