T-277-95

Sentencia No. T-277/95

ACTO ADMINISTRATIVO-Presunción de legalidad

CAJANAL mediante actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, de conformidad con la Constitución y la ley, mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, le otorgó a la actora el derecho a la pensión de jubilación y a la pensión gracia.

ACTO ADMINISTRATIVO-Irrevocabilidad

Creada una situación jurídica individual, como la que se configuró para la accionante, ésta es irrevocable unilateralmente por la administración, salvo que concurra el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho. Por lo tanto, cuando un acto administrativo reconoce un derecho como el de la pensión de jubilación o la pensión gracia en favor de una persona, 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

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL-Expedición de actos inconstitucionales/PENSION GRACIA/PENSION DOBLE

Si la misma Caja ha llegado a la conclusión de que sus propios actos, que reconocen derechos individuales de la actora, son violatorios del citado ordenamiento, lo conducente no es impedir su ejecución sino hacer uso de las acciones correspondientes, encaminadas a anular o suspender, por parte de la jurisdicción competente las resoluciones respectivas ante la violación de la Constitución o de la ley.

REF.: Expediente No. T-63273

PETICIONARIO: ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

PROCEDENCIA: Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá.

TEMA: Derecho a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo.

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, junio 27 de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, procede a revisar el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá el diez (10) de febrero de 1995, en el proceso de tutela de la referencia.

El expediente llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por remisión que le hizo el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política, y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Tres (3) de la Corte Constitucional, escogió, para efectos de revisión, la presente acción de tutela.

I. ANTECEDENTES.

La señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON, mediante apoderado presenta demanda de acción de tutela contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo debido a que la entidad accionada no la ha incluido en nómina, pese al reconocimiento de su pensión mediante Resolución No. 6211 del 8 de marzo de 1993, y también por dejar de cancelarle el pago de las mesadas pensionales a que tiene derecho.

HECHOS:

1. A la señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON, le fue reconocida una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de \$55.409.70, efectiva a partir del 3 de marzo de 1992, por parte de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, mediante resolución No. 6211 del 8 marzo de 1993.

2. El 4 de agosto de 1993, la accionante radicó un memorial ante el Jefe de Registro de Pensiones de Canajal, solicitando la inclusión en nómina y anexando fotocopia debidamente autenticada del Decreto No. 000845 del 28 de junio de 1993, mediante el cual le fue aceptada la renuncia al cargo que venía desempeñando.

3. Por no estar de acuerdo con la resolución No. 6211 de 1993, el apoderado de la accionante presentó recurso de apelación.

4. Mediante Resolución No. 5268 del 14 de diciembre de 1993 la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolvió el recurso de apelación, y modificó la cuantía de la pensión por el valor de \$57.615.01. Al momento de notificarse, el apoderado de la actora solicitó que su representada fuera incluida en nómina, y hasta la fecha ello no ha ocurrido.

PRETENSIONES:

Con fundamento en los hechos expuestos, y en el Decreto 2591 de 1991, la accionante solicita que se incorpore en nómina de pensionados, que se le paguen las mesadas atrasadas dejadas de percibir y que se le otorguen los beneficios de acceder a los servicios médicos asistenciales.

II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REVISA.

El Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá, dictó sentencia el diez (10) de febrero de 1995 y resolvió “Denegar los pedimentos impetrados por el Dr. EFRAIN BONILLA CAMACHO, apoderado de la señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON, con fundamento en la acción de tutela presentada, conforme lo indicado en la parte motiva”. No obstante, el citado despacho judicial decidió “conceder la tutela al DERECHO DE PETICION, ordenando a la DIRECCION DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, para que en el término de cuarenta

y ocho (48) horas, contadas desde la notificación de esta sentencia, proceda a dar respuesta a las peticiones elevadas y reseñadas por el señor apoderado, notificando lo pertinente a los interesados e informando a este juzgado sobre su cumplimiento”.-

El Juzgado resolvió, con base en los siguientes argumentos:

Evidentemente, las leyes 50 de 1886, 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, regulan de manera expresa la PENSION GRACIA exclusivamente para DOCENTES, entendiéndose por PROFESION DOCENTE, según el artículo 20. del Decreto 2277 de 1979 “...el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional en los términos que determine el reglamento ejecutivo”.

En este orden de ideas, y quedando claro que el cargo de ECONOMA, que venía desempeñando la señora ROSA DILMA, no encaja dentro de la definición de la profesión docente, como se indica en respuesta a nuestro pedimento (fl.26), dado el cargo de carácter administrativo, a aquella se le reconoció Pensión Derecho del Decreto 1848 de 1969, que contempla en el artículo 68 que “todo empleado oficial que preste o haya prestado sus servicios durante veinte (20) años, continua o discontinuamente, en las entidades, establecimientos o empresas señaladas en el artículo 1o de este decreto, tienen derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón o cincuenta (50) años de edad, si es mujer.” Por manera que al satisfacer estas exigencias, la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL produjo el acto administrativo correspondiente, esto es la Resolución No. 11282, que dio lugar a ser incluida en nómina, con una pensión de \$124.942.48 pesos (fl.39), radicándose su cancelación en la ciudad de Tunja. (...)

El profesional del derecho manifiesta que se ha solicitado la inclusión en la nómina respectiva, una vez notificado el apoderado de aquel entonces de la Resolución 5268 del 14 de diciembre de 1993, elevando pedimento radicado el 7 de marzo de 1994, allegado con la acción de tutela (fl.8).

Sobre este aspecto, no obstante lo que quedó plasmado en esta providencia de la pensión gracia y pensión derecho del Decreto 1848 de 1969, se tutelaré el derecho de los ciudadanos a recibir respuesta a sus peticiones, ordenando a la DIRECCION DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL para que en el término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, contadas a partir de la notificación de este fallo, produzca el pronunciamiento correspondiente y relativo a las solicitudes indicadas por el Dr. BONILLA CAMACHO como no contestadas.”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en 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,

esta Sala es competente para revisar el fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá.

Segunda. La Materia.

La accionante instaura demanda contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL para que sean tutelados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo. Considera que sus derechos se encuentran lesionados por no haber sido incluida en la nómina de pensionados y por no haber recibido el pago de las mesadas atrasadas.

El Magistrado Ponente, mediante oficio dirigido a CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL dispuso que dicha entidad informara si se han venido pagando las mesadas correspondientes a la pensión vitalicia de jubilación que se le reconoció a la señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON en cumplimiento de la Resolución No. 11282 de fecha 09 de marzo de 1993 emanada de CAJANAL; si ha pagado las mesadas correspondientes a la pensión vitalicia de jubilación que se le reconoció a la señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON en cumplimiento de las Resoluciones Nos. 6211 del 8 de marzo de 1993 y 5268 del 14 de diciembre de 1993 expedidas por accionada; y finalmente, si se dio cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal Municipal de la ciudad de Santa Fe de Bogotá el 10 de febrero de 1995, en relación con la respuesta a las peticiones elevadas por el apoderado de la señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON, respecto a la inclusión en nómina y el pago de la pensión que le fue reconocida mediante Resolución No. 6211 de 1993, modificada parcialmente por la Resolución No. 5268 del mismo año en cuanto al monto de la asignación mensual en favor de la demandante.

La entidad accionada, mediante escrito suscrito por el Coordinador de Asuntos Judiciales, hizo saber a esta Corporación lo siguiente (folio 72):

“1. Según certificación adjunta, expedida por la Coordinadora Grupo Nóminas, la señora HEREDIA DE RINCON ROSA DILMA, ingresó en nómina en agosto/93, por Resolución No. 11282/93 que reconoció Pensión Ordinaria (1848/69) y se le pagó las mesadas (sic) atrasadas por la suma de \$77.434.50 correspondiente a la diferencia entre la fecha de retiro del servicio 1o. de julio/93 y el 1o. de agosto/93 fecha de inclusión.

2. Respecto al reconocimiento efectuado por Resolución 6211/93 y modificado por Resolución 5268/93 no se ha pagado valor alguno.

3. En cuanto al fallo del Juzgado Segundo Penal, me permito manifestar que mediante oficio C.A.J. 1027/95 emanado de este Grupo, se contestó la petición elevada por el doctor Avellaneda Tarazona referente a la inclusión en nómina de su representada ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON.”

Dentro de la documentación enviada a esta Corporación, obra el oficio No. G.N. 2731 del 18 de mayo de 1995 suscrito por la Jefe de Nómina de la accionada, en el que se expresa lo siguiente (folio 73):

“Con la presente informo a usted que verificado el Listado General de Pensionados figura relacionada:

NOMBRE : HEREDIA DE RINCON ROSA DILMA
CEDULA : 20'313.463
RESOLUCION : 11282/93
FECHA DE INGRESO : AGOSTO/93
VALOR PENSION : \$124.942,48
LUGAR DE PAGO : CAJA AGRARIA DE TUNJA, BOYACA.

LISTADO DE PAGOS ADMINISTRATIVOS:

NOMBRE : HEREDIA DE RINCON ROSA DILMA
CEDULA : 20'313.463
RESOLUCION : 11282/93

NOMINA MESADAS ATRASADAS: MAYO-DICIEMBRE/93

FECHA DE CANCELACION: ENERO/94

VALOR CANCELADO : \$77.434,50

LUGAR DE PAGO : CAJANAL SECCIONAL BOYACA

Con respecto a las Resoluciones Nos. 5268/93 y 6211/93, estas se devolvieron según GN-510 de Abril 18/94 dirigido al Grupo de Notificaciones por cuanto se trata de un reconocimiento igual a la prestación de la cual goza pensión (sic) la señora HEREDIA." (subrayado fuera del texto)

Así mismo, CAJANAL envió copia de la respuesta dada a la petición de inclusión en nómina formulada por el apoderado de la accionante, fechada el 27 de marzo de 1995 mediante la cual le hace saber lo siguiente:

"Revisados cuidadosamente los dos cuadernos administrativos, se establece que la señora HEREDIA DE RINCON ROSA DILMA se desempeñó como funcionaria Administrativa (ecónoma) de una Normal. (...)

Ahora bien, solicita inclusión en nómina por la Resolución #5268/93 modificada por la #6211/93, mediante la cual se reconoce, pensión graciosa en los términos de Ley 37/33 (sic), lo que no es viable jurídicamente en la medida en que una operación de la administración no puede estar por encima de un precepto constitucional, como lo es el Artículo 128 de la Carta Política.

Por lo tanto es preciso que la pensionada exprese en forma inequívoca a cuál de los dos reconocimientos se acoge para continuar incluida y consecuentemente dar consentimiento

expreso para revocar el acto administrativo al cuál no se acoge.”

Presunción de legalidad de los actos administrativos.

En el asunto sometido a estudio de esta Corporación se presenta una discusión jurídica acerca de un derecho que la accionante alega en su favor, en cuanto que actualmente goza de una pensión de jubilación reconocida mediante la resolución No. 11282 del 09 de marzo de 1993, pero a su vez solicita la inclusión en nómina para que se le pague la pensión gracia que, a su juicio, le fue reconocida mediante las resoluciones Nos. 6211 del 8 de marzo de 1993 y 5268 del 14 de diciembre de 1993, ambas expedidas por la entidad accionada.

Con fundamento en las pruebas que obran en el expediente, y de conformidad con la jurisprudencia que sobre el particular ha proferido esta Coporación, concluye la Sala que en el caso sub exámine procede la acción de tutela por las siguientes razones.

La CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL mediante actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, de conformidad con la Constitución y la ley, mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, le otorgó a la actora el derecho a la pensión de jubilación y a la pensión gracia. Si a juicio de dicha entidad los derechos reconocidos mediante las resoluciones Nos. 6211 y 5268 de 1993 no tienen fundamento legal, aquélla, de conformidad con el artículo 73 del C.C.A., que establece que “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...”, (se subraya), lo que indica que mientras no se produzca dicho consentimiento, la Administración en forma directa no puede revocarlos u oponerse a su ejecución y cumplimiento.

Al respecto, ha sostenido el H. Consejo de Estado¹ que tanto el artículo 24 del Decreto 2733 de 1959, subrogado por el Decreto 01 de 1984 (C.C.A.), 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 las resoluciones Nos. 6211 y 5268 de 1993 emanadas de CAJANAL, ésta es irrevocable unilateralmente por la administración, salvo que concurra el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho. Pero en caso de que este no se produzca, la misma Administración, si estima que sus propios actos riñen con la Constitución o la ley, debe ejercer contra ellos las acciones pertinentes ante la jurisdicción contencioso administrativa como organismo competente para anular o suspenderlas provisionalmente.

En el caso sub exámine, encuentra la Corte que la entidad accionada se ha sustraído de la ejecución de su propio acto, tal como se expresa en el oficio C.A.J. No. 1027 del 27 de marzo de 1995, por medio del cual dió cumplimiento a la orden de resolver la petición formulada por el apoderado de la accionante, según lo dispuso el Juzgado de instancia, en la que el Coordinador de Asuntos Judiciales manifiesta que “solicita inclusión en nómina por la Resolución #5268/93 modificada por la #6211/93 (sic), mediante la cual se reconoce, pensión graciosa en los términos de la ley 37/33, lo que no es viable jurídicamente en la medida en que una operación de la administración no puede estar por encima de un precepto constitucional, como lo es el Artículo 128 de la Carta Política.”

Ciertamente el citado precepto constitucional prohíbe la percepción simultánea de dos asignaciones provenientes del Tesoro Público. Pero agrega “Salvo los casos expresamente determinados por la ley”, lo que indica que si la misma Caja ha llegado a la conclusión de que sus propios actos, que reconocen derechos individuales de la actora, son violatorios del citado ordenamiento, lo conducente no es impedir su ejecución sino hacer uso de las acciones correspondientes, encaminadas a anular o suspender, por parte de la jurisdicción competente las resoluciones respectivas ante la violación de la Constitución o de la ley.

De manera que, la finalidad perseguida por la accionada, mediante la referida respuesta, es no acatar su propia decisión adoptada a través de las citadas resoluciones, sin que para ello haya solicitado el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, como lo ordena el artículo 73 del C.C.A.

Como lo señaló esta misma Sala en providencia No. T-516 del 10 de noviembre de 1993, cuando un acto administrativo reconoce un derecho como el de la pensión de jubilación o la pensión gracia en favor de una persona, 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.

En el caso presente, no se encuentra acreditado que la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, a través de su Directora haya revocado las resoluciones que reconocen los derechos de la actora sino que fue un funcionario de superior jerarquía de la misma entidad, en el oficio que obra a folio 74, quien manifestó que una operación de la Administración no puede estar por encima de un precepto constitucional, lo que de un lado implica desconocer los mismos actos de la Caja, que gozan de presunción de legalidad mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, y del otro equivale a convertirse en juez de sus propios actos, lo que le está vedado a la misma Administración.

De conformidad con lo anterior, encuentra la Sala que el fallo objeto de revisión deberá revocarse, y en su lugar acceder a la tutela instaurada por la señora ROSA DILMA HEREDIA, ordenando a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL que incluya a la accionante en nómina para el pago de las mesadas pensionales, de conformidad con las resoluciones Nos. 6211 de 1993, modificada por la No. 5268 del mismo año, sin que haya lugar al pago de las mesadas atrasadas que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, no es procedente la tutela por existir otros medios de defensa judicial. Tampoco resulta pertinente ordenar que se otorguen los servicios ordenar que se otorguen los servicios médicos asistenciales que

están ya derivados de la primera resolución que reconoció la pensión a la demandante.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá el diez (10) de febrero de 1995 en cuanto negó la tutela de los derechos de la accionante, y en su lugar CONCEDER la protección de los derechos de la accionante. En consecuencia, se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL incluir en la nómina de pensionados para pago hacia el futuro de las mesadas pensionales a la señora ROSA DILMA HEREDIA DE RINCON, identificada con cédula de ciudadanía No. 20'313.463, de conformidad con el reconocimiento que la entidad efectuó mediante las resoluciones Nos. 6211 y 5268 de 1993.

Para hacer la inclusión en nómina, la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL dispondrá del término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia.

SEGUNDO. NIEGANSE las demás solicitudes de la demanda.

TERCERO. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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