

Sentencia No. T-292/95

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL/PENSION DE INVALIDEZ-Fundamental/DERECHOS FUNDAMENTALES

Una de las manifestaciones contemporáneas de expresión del derecho a la seguridad social es el derecho a la pensión de invalidez, que busca compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud, cuya característica fundamental en su condición de esenciales e irrenunciables. En este orden de ideas, la íntima conexión entre el derecho a la seguridad social y su manifestación a través de la pensión de invalidez y los derechos a la vida y al trabajo y la salud, han llevado a la Corte a afirmar su linaje de derecho fundamental. La pensión de invalidez como especie del derecho a la seguridad social, ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de personas de la tercera edad o disminuídas, física, sensorial o psíquicamente.

ACTO ADMINISTRATIVO-Irrevocabilidad/ADMINISTRACION PUBLICA-Demanda de su propio acto/DEBIDO PROCESO-Vulneración por desconocimiento de pensión/DERECHO A LA SUBSISTENCIA

SUSTITUCION PENSIONAL POR INVALIDEZ/PERSONAS DISMINUIDAS FISICAMENTE-Protección/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración

Las personas que están disfrutando de una sustitución pensional por invalidez, que se hallan en condiciones de inferioridad respecto de los demás miembros de la comunidad, ya que ven disminuía su capacidad laboral, máxime si dependen de los recursos económicos provenientes de la mesada pensional para atender sus necesidades físicas y económicas más apremiantes, por lo cual no resulta justo abandonarlos en esta etapa de su vida, cuando necesitan todo el apoyo, dadas las especiales condiciones en que se encuentran, porque ello rompería el principio de igualdad material que también condiciona los derechos derivados de la seguridad social.

REF.: Expediente No. T-64921

Peticionario:

COSME LOZANO RAMOS

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá D.C., Julio cinco (5) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas No. Ocho, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Vladimiro Naranjo Mesa y Fabio Morón Díaz, procede a revisar la sentencia para decidir la acción de la referencia, proferida por el Tribunal Superior de Cali el día 21 de febrero de 1995, teniendo en cuenta los siguientes

I. ANTECEDENTES

El ciudadano COSME LOZANO RAMOS, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada legalmente en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, formula demanda contra las señoras DILIA QUINTERO DE CALERO y RUBIELA GONZALEZ RODRIGUEZ, en sus calidades de Jefe de Oficina de Prestaciones Sociales y Secretaria de Servicios Administrativos del Departamento del Valle del Cauca, con el fin de que se le tutelen los derechos fundamentales a la pensión, a la vida y a la supervivencia, y se ordene mediante sentencia la reivindicación de la sustitución pensional que gozaba plenamente desde 1989.

Ante el Tribunal Superior de Cali, el actor relató los siguientes hechos:

El señor Cosme Damián Lozano Millán, padre del actor, en vida fue jubilado del Departamento del Valle del Cauca hasta la fecha de su fallecimiento ocurrido el 9 de enero de 1986.

El demandante ha sido declarado inválido por haber perdido su capacidad laboral en un porcentaje del 75% de acuerdo con dictamen médico.

Por el estado físico en que se encuentra le fue reconocida por el departamento del Valle del Cauca la sustitución pensional de su difunto padre por medio de la resolución No. 0121 del 12 de enero de 1989.

Habiendo sido sometido a un nuevo examen de revisión conforme lo manda la ley, el médico certificó una incapacidad de sólo el 55% con base en lo cual las funcionarias en cita procedieron a dar por extinguido su derecho a seguir percibiendo la pensión mediante resolución No. 02221/94.

Frente al desconocimiento de los derechos fundamentales procedió a interponer la revocatoria directa contra la resolución antes citada a fin de que con base en lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 que considera inhábiles a las personas que tengan una pérdida de la capacidad laboral mayor al 50%, se dejará sin vigencia el acto administrativo, petición que le fue resuelta negativamente.

Conforme a la valoración otorgada a su incapacidad por el médico adscrito a la división regional del Mintrabajo, la pérdida de la capacidad laboral aún sigue siendo del 75%, circunstancia que lo hace con derecho a la sustitución pensional aún aplicándole el régimen legal anterior.

II. LA PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Superior de Cali -Sala Laboral-, mediante sentencia de veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995), decide la acción de la referencia y resuelve " No acceder a la tutela impetrada por el señor COSME LOZANO RAMOS por las razones expuestas", previas las siguientes consideraciones:

"Entre los fundamentos legales que se tomaron para dictar la resolución No. 02221 de 1994 por medio de la cual se declaró extinguido el derecho a la sustitución pensional del accionante, encontramos lo establecido en el artículo 67 del Decreto 1848 de 1969 que a la letra dice: 'Control médico del Inválido. 1. Toda persona que perciba pensión de invalidez está obligada a someterse a los exámenes médicos periódicos que orden la entidad pagadora

de la pensión, con el fin de que ésta proceda a disminuir su cuantía, aumentarla o declarar extinguida la pensión, si de dicho control médico resultare que la incapacidad se ha modificado favorablemente, o se ha agravado o desaparecido.

” ‘2. En el caso de que el pensionado por invalidez se oponga, sin razones válidas, dificulte o haga imposible el control médico a que se refiere este artículo, se suspenderá inmediatamente el pago de la pensión de invalidez, mientras dure la mora en someterse al expresado control médico.’

“Por su parte, el artículo 61 del citado decreto, al definir lo que se debía de entender por estado de invalidez expuso: “Definición. 1. Para los efectos de la pensión de invalidez, se considera inválido el empleado oficial que por cualquier causa, no provocada intencionalmente, ni por culpa grave, o violación injustificada y grave de los reglamentos de previsión, ha perdido en un porcentaje no inferior al setenta y cinco por ciento (75%) su capacidad para continuar ocupándose en la labor que constituye su actividad habitual o la profesional a que se ha dedicado ordinariamente.

“2. En consecuencia, no se considera inválido el empleado oficial que solamente pierde su capacidad de trabajo en un porcentaje inferior al setenta y cinco por ciento.

“A su vez, en cumplimiento de lo dispuesto en la primera norma transcrita, las citadas funcionarias ordenaron la revisión médica del demandante la cual dió el resultado contenido en el documento de folio 118 que a la letra dice: ‘Paciente de 59 años de edad quien tuvo lesión en miembro superior derecho, a nivel de antebrazo, con vidrio hace 30 años. Presenta como secuela mano derecha caída y atrofia de antebrazo derecho. Lo anterior genera una pérdida laboral del 55%...’.

“Como puede notarse de lo hasta aquí expuesto, la jefe de la división de prestaciones sociales del Departamento del Valle del Cauca lo único que realizó al dictar la resolución No. 02221 de 1994 fue aplicar la ley en su más genuino sentido, labor de la cual no se puede deducir violación o amenaza a los derechos del demandante. Tampoco encuentra la Corporación enfrentamiento alguno entre la normatividad referida y los derechos fundamentales del actor que justifique la inaplicación de aquella al caso concreto.

“De otro lado, si bien no se discute la consagración constitucional del derecho a la pensión,

su ajuste, su pago oportuno, etc., tampoco se hace respecto del carácter legal del derecho a la sustitución y para esta clase de derechos no está permitida la acción de tutela como claramente lo dispone el artículo 2o. del Decreto 306 de 1992.

“Pero es que allí no quedan los motivos que no impiden acceder a la tutela pretendida. Claramente surge la existencia de un medio ordinario de carácter judicial apto en forma plena para la defensa de los derechos del actor y que no es otro que una de las acciones que consagra el C.C.A. y más específicamente la de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que declaró extinguido el derecho pretendido por el accionante. Es que hay, aún más, el derecho administrativo consagra y regla una figura tan efectiva como la misma acción de tutela que se conoce con el nombre de “la suspensión provisional” de los actos administrativos cuando éstos violen de manera manifiesta la ley, mecanismo éste que le permite restablecer su derecho en forma inmediata en caso de hallarse la infracción legal de manera evidente, razón ésta que no pone en duda la eficacia del mecanismo judicial señalado. Esta causal de improcedencia de la tutela en forma expresa la consagra el numeral primero del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991.”

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de esta revisión de conformidad con lo establecido en el inciso 2o. del artículo 86 y el numeral 9o. del artículo 241, ambos de la Carta Política, desarrollados en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

La Materia

El caso en examen comprende la extinción unilateral del derecho de sustitución pensional de invalidez por parte de la División de Prestaciones Sociales del Departamento del Valle del Cauca, en relación con el quebrantamiento del derecho a la pensión y a la seguridad social.

1. De la seguridad social y la pensión de invalidez como derechos constitucionales fundamentales.

La doctrina jurisprudencial de esta Corporación, ha considerado que no obstante su naturaleza prestacional, el derecho a la seguridad social y en especial a la pensión de

invalidez, como derivado de aquel, pueda asumir en determinadas circunstancias el carácter de fundamental, dada su íntima relación con los derechos a la vida, al trabajo y a la salud; en efecto, la seguridad social aparece como un principio fundamental y rector de la política social y económica, por tanto, como un derecho programático y de desarrollo legal, pero también goza de carácter de fundamental al ser conexo y paralelo a la vida, al trabajo y la salud; este derecho tiene su expreso reconocimiento genérico en el artículo 48 de la Carta, y específicamente para las personas disminuídas físicas, sensoriales y psíquicas en los mandatos 13 y 17 superiores.

Ahora bien, la seguridad social constituye un servicio público obligatorio dirigido, controlado y coordinado por el Estado para salvaguardar la vida, la dignidad humana, la integridad física o moral, contra toda clase de adversidades que pongan en peligro el desenvolvimiento de la vida individual y social, por cuanto su gran misión es combatir las penurias económicas y sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la colectividad, prestándoles asistencia y protección. La institución de dicho servicio encuentra además soporte en el artículo 13 de la C.P., que le impone al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con miras a hacer efectivo el principio de igualdad material dentro del Estado Social de Derecho.

Una de las manifestaciones contemporáneas de expresión del derecho a la seguridad social es el derecho a la pensión de invalidez, que busca compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud, cuya característica fundamental en su condición de esenciales e irrenunciables (art. 48 C.P.).

En este orden de ideas, la íntima conexión entre el derecho a la seguridad social y su manifestación a través de la pensión de invalidez y los derechos a la vida y al trabajo y la salud, han llevado a la Corte a afirmar su linaje de derecho fundamental. La pensión de invalidez como especie del derecho a la seguridad social, ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de personas de la tercera edad o disminuídas, física, sensorial o psíquicamente. (Sentencias T-26/92, T-011/93, T-427/92, y T-144/95).

La Carta fundamental se expidió precisamente con el fin de asegurar el derecho a la

seguridad social, dentro de un marco económico y social justo previsto en el preámbulo de la Constitución y desarrollado legislativamente con la Ley 100 de 1993 y algunas otras disposiciones complementarias y adicionales.

Para la Corte es necesario reiterar que la pensión de invalidez y su equivalente, la sustitución pensional, son medidas de justicia social a favor de personas que se encuentran en situaciones de involuntaria e insufrible necesidad o, que por circunstancias de debilidad manifiesta, de carácter económico, físico o mental, requieren un tratamiento diferencial positivo y protector, con el fin de recibir un trato digno e igualitario en la comunidad (inciso 2 y 3 del artículo 13 C.N.).

2. De la Revocatoria de los Actos Administrativos Particulares

Para esta Sala es necesario pronunciarse frente a la revocatoria de los actos administrativos. 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 a 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.

Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, esto es, por razones de legitimidad o legalidad, oposición con la Constitución o la ley, o por razones de mérito o conveniencia, cuando no estén conformes con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona, no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.A.)”.

Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también

la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia, es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto, 'cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales', pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (art. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud, cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o a la ley, debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1o. del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente, pues con ello lesiona derechos de los administrados y se atenta contra la seguridad jurídica de los ciudadanos.

3. El Caso en Examen

De lo planteado puede deducirse que existe una situación jurídica compleja, por un lado, con un ciudadano con disminución física o invalidez, y por el otro, la procedencia de la revocatoria por extinción de una pensión de invalidez por parte de la Administración.

En cuanto a lo primero, a juicio de la Sala, debe reiterarse la doctrina de la Corporación, que apunta hacia la especial protección que el Estado debe brindar a los disminuídos físicos, sensoriales y síquicos, toda vez que la condición de disminuído físico, plenamente demostrada en el expediente con la calificación médica, de pérdida de la capacidad laboral, como presupuesto de la sustitución pensional coloca al actor en una condición de protección especial por parte del Estado, por encontrarse en una situación de debilidad manifiesta, que lo ubica en la órbita del derecho a la igualdad buscando la plena efectividad de sus derechos en forma que estos no se encuentran simplemente en la enunciación de premisas que no van a tener fin práctico. La extinción del derecho fundamental a la pensión de invalidez y su pago

oportuno, entraña un desconocimiento al derecho a ser tratado de modo especial por encontrarse el ciudadano incapacitado en una situación de desventaja frente a otras personas.

Para esta Sala debe tomarse en cuenta el hecho de que el minusválido ha venido disfrutando de una sustitución pensional desde hace más de siete (7) años, con lo cual, su situación laboral en lo que atañe con la protección propia de la seguridad social, tiene pleno respaldo en los artículos 13 inc. final, 47 y 48 superiores. Precisamente el primer artículo dice: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física y síquica, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

En el caso de las personas que están disfrutando de una sustitución pensional por invalidez, es claro para esta Sala de Revisión, que se hallan en condiciones de inferioridad respecto de los demás miembros de la comunidad, ya que ven disminuída su capacidad laboral, máxime si dependen de los recursos económicos provenientes de la mesada pensional para atender sus necesidades físicas y económicas más apremiantes, por lo cual no resulta justo abandonarlos en esta etapa de su vida, cuando necesitan todo el apoyo, dadas las especiales condiciones en que se encuentran, porque ello rompería el principio de igualdad material que también condiciona los derechos derivados de la seguridad social. (Art. 14 y 47 C.N.).

En cuanto al segundo tema bajo examen, considera la Sala que la División de Prestaciones Sociales de la Gobernación del Valle del Cauca, extinguió el pago de la mesada pensional mediante Resolución No. 0222 de 1994, argumentando facultades legales para el efecto, interpretando que la revocatoria de los actos administrativos sólo actúa para derechos condicionados a favor de la administración, pero desconociendo el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos particulares y concretos, es decir aquellos que crean situaciones jurídicas a favor de un administrado, los cuales solamente pueden ser revocados con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

En efecto, revocar un acto consiste en destruirlo por iniciativa y en virtud de otro acto de su propio autor. El acto administrativo es por naturaleza irrevocable, pues goza de la presunción *iuris tantum* de legalidad. El ordenamiento colombiano ha establecido la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos cuando son favorables a

los administrados por razones de interés público y seguridad jurídica. (Art. 73 C.C.A.). El régimen legal colombiano contiene una regla fundamental aplicable a los actos administrativos favorables al administrado, que es la necesidad de su consentimiento expreso y escrito del ciudadano titular del derecho, como requisito inexcusable para revocarlo directamente. En consecuencia, cuando la Administración, como en este caso, la División de Prestaciones Sociales de la Gobernación del Valle del Cauca, sí estimó que el pensionado no cumple con los requisitos previstos en la ley, para gozar de la pensión, por disminución de su incapacidad laboral, previo examen médico, de acuerdo al artículo 61 del Decreto 1848 de 1969, debe acudir a la justicia contencioso administrativa, mediante la acción judicial pertinente, como acuden los demás ciudadanos, para que ésta decida si acto administrativo es legal o no, y lo anule en el segundo evento.

En otros términos, los derechos subjetivos nacidos bajo un acto administrativo perfeccionado (Resolución No. 021 de 1989), no pueden ser revocados; pues al nacer el derecho particular como producto de un debido proceso administrativo en el cual se reunieron los requisitos y presupuestos fijados en la ley, en este caso en el decreto 1848 de 1969, deben mantenerse en firme, por respeto a las situaciones jurídicas subjetivas, salvo cuando se cumpla el requisito legal a que se ha hecho mención. En consecuencia de lo anterior, anota la Sala de Revisión que el Resolución No. 021 de 1989, emanada de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, goza de plena firmeza legal y que la División de Prestaciones Sociales del Departamento sólo podía extinguirlo o revocarlo cuando hubiera solicitado y obtenido el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. El principio de estabilidad de los actos administrativos se presume siempre a favor del administrado, para la seguridad jurídica de sus derechos. En este sentido, advierte la Sala que la administración ha debido impugnar el acto administrativo que le entraña un perjuicio por la vía contencioso administrativa pertinente. Es en este orden de ideas que deben interpretarse los artículos 73 y 149 del Decreto 01 de 1984 y el artículo 61 y siguientes del Decreto 1848 de 1969.

Por lo expuesto anteriormente, considera la Sala de Revisión que la administración está violando el debido proceso (art. 29 C.N.), puesto que, si desde un comienzo, la Oficina de Prestaciones Sociales del Departamento del Valle del Cauca, mediante resolución No. 0121 de 1989 concedió la calidad de pensionado por sustitución al petitionario, no puede luego despojarlo sin mediar citación solicitando y obteniendo su consentimiento expreso y por escrito, para luego, como obliga el artículo 73 CCA, revocarle su derecho con lo cual

desconocieron su derecho a una adecuada defensa, sin permitir al pensionado controvertir el concepto médico de la entidad mediante los recursos previstos en la ley, actuación que generó un perjuicio irremediable que deber ser restablecido.

Para esta Sala de Revisión, es claro que el debido proceso rige tanto para el campo judicial como administrativo y la administración del Departamento del Valle del Cauca está obligada a respetar este derecho fundamental. El acto administrativo que reconoció la calidad de sustituto pensional por invalidez, goza de la presunción de legalidad frente a una actuación posterior, que vulnera el derecho fundamental a la pensión y a la seguridad social. En consecuencia, la acción de tutela se configura como el único mecanismo de protección de los derechos fundamentales a la seguridad social y debido proceso, en razón a que cuando un acto administrativo reconoce el derecho a la pensión de invalidez, o a una prestación social a favor de un particular, dicho derecho no puede ser revocado o extinguido unilateralmente por la misma entidad, sin el consentimiento expreso y por escrito de su titular, pues se conculcarían así derechos adquiridos.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, estima la Sala que la Oficina de Prestaciones Sociales del Departamento del Valle del Cauca carece de competencia para revocar el acto administrativo que había decretado la sustitución pensional, esto es la resolución No. 0221 de 1994, por cuanto con una interpretación sistemática de los artículos 73 y 149 del CCA y el artículo 67 al Decreto 1848 de 1969, así se deduce, ya que le corresponde a la administración acudir a la vía judicial y demandar su propio acto administrativo, y no trasladar al actor de la tutela esa obligación.

Por las razones que anteceden, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, de fecha 21 de febrero de 1995 y en su lugar, se dispone conceder la tutela solicitada por el señor Cosme Lozano Ramos.

En tal virtud, el señor Cosme Lozano Ramos podrá continuar disfrutando de la pensión de invalidez otorgada por la División de Prestaciones Sociales del Departamento del Valle.

Segundo. Librar comunicación a la División de Prestaciones Sociales del Departamento del Valle del Cauca para que dentro de las 48 horas siguientes adopte las medidas necesarias con el fin de restablecer el pago de las mesadas pensionales al accionante.

Tercero. Librar comunicación al Tribunal Superior de Cali, Sala Laboral, a efecto de que notifique esta sentencia a las partes respectivas.

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General