

T-441-98

Sentencia T-441/98

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

SUSTITUCION PENSIONAL-Revocación sin consentimiento escrito y expreso del titular

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Revocación de acto que reconoce situación particular y concreta

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Revocación unilateral de acto que reconoce situación particular y concreta

Referencia: Expediente T-163905

Peticionario: Maria Elsy Guzman

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veinticinco (25) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso correspondiente a la acción de tutela instaurada por María Elsy Guzmán, contra el Instituto de los Seguros Sociales, con fundamento en la competencia que le otorgan los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

La señora María Elsy Guzmán instauró acción de tutela contra el Instituto de los Seguros Sociales -ISS, con fundamento en los siguientes hechos que surgen de la demanda y de la prueba documental que obra en el proceso:

1.1. El I.S.S. concedió, según resolución No. 10026 del 13 de noviembre de 1975 y con retroactividad al 9 de junio del mismo año, una pensión de jubilación por vejez a Lucas Carvajal Cardozo, quien laboró como celador al servicio del Idema.

1.2. El 21 de enero de 1989 falleció Lucas Carvajal Cardozo y a reclamar la sustitución pensional se presentaron la demandante María Elsy Guzmán, compañera permanente del causante, en su propio nombre y en representación del menor José Lucas Carvajal Guzmán y, además, Ruth Bella Carvajal Murillo en calidad de hija inválida.

1.3. La Comisión de Prestaciones del ISS expidió la resolución No. 4111 de 30 de octubre de 1989 por la cual reconoció, a partir de 21 de enero de 1989, la sustitución pensional a María Elsy Guzmán, dándole la calidad de cónyuge supérstite, y a los hijos José Lucas Carvajal Guzmán y Ruth Bella Carvajal Murillo.

1.4. Ruth Bella Carvajal Murillo, interpuso recurso de reposición contra la mencionada providencia, con el fin de excluir a la demandante de la sustitución pensional, alegando que a ésta no le asistía ningún derecho por no haber convivido con su padre en los últimos cinco años, dado que en este lapso había hecho vida marital con otra persona.

El referido recurso fue resuelto mediante resolución 01409 de 20 de abril de 1990 que confirmó la resolución No. 4111 de 30 de octubre de 1989, por la cual se había reconocido la sustitución pensional.

1.5. La Comisión de Prestaciones Económicas del ISS Nacional, reexaminó en forma oficiosa la situación pensional antes establecida y por resolución 4130 de 18 de noviembre de 1991, resolvió:

a) Revocar la resolución 1409 de abril 20 de 1990 que confirmó la resolución 4111/89 que había decretado la sustitución pensional.

b) Excluir como beneficiario a José Lucas Carvajal Guzmán, por haber adquirido la mayoría de edad.

c) Suspender las prestaciones económicas a María Elsy Guzmán.

Esta última decisión se adoptó porque el ISS consideró, en ese entonces, que la citada María Elsy Guzmán no había tenido el carácter de compañera permanente de Lucas Carvajal Cardozo.

En las condiciones descritas, solamente quedó como beneficiaria de la sustitución pensional Ruth Bella Carvajal Murillo.

1.6. Contra la resolución anteriormente enunciada la demandante interpuso los recursos de reposición y apelación.

1.7. Con motivo del estudio de dichos recursos, la mencionada Comisión expidió la resolución No. 08159 de 7 de diciembre de 1992, en cuya parte resolutive decidió suspender de inmediato a Ruth Bella Carvajal las prestaciones derivadas de la sustitución pensional.

El motivo de ésta última determinación, según se expresa en la mencionada resolución, fue el siguiente:

“ 1.- El asegurado fallecido cumplió 60 años de edad el 18 de mayo de 1970 y acreditó un total de 274 semanas cotizadas entre el 21 de febrero de 1970 y el 30 de abril de 1975”.

“2.- Según lo dispuesto por los artículos 11 y 57 del Acuerdo 224 de 1966, aprobado por el Decreto 3041 del mismo año (norma vigente el 09-06-75, fecha de presentación de la solicitud para el reconocimiento de la pensión por vejez), el fallecido necesitaba tener cotizadas no menos de 250 semanas sufragadas dentro de los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de los 60 años de edad, o 750 semanas en cualquier época”.

“3.- De lo anterior se desprende que el asegurado fallecido no tuvo derecho a la pensión por vejez concedida y en consecuencia tampoco hay lugar a la sustitución pensional, consagrada en la ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1160 de 1989”.

“4.- De la misma manera se estableció que el asegurado, fallecido el 21 de enero de 1989,

tampoco dejó derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que establece el artículo (sic) 5° y 20 del precitado Acuerdo 224 de 1966, modificado por el Acuerdo 019 de 1983 (Decreto 232/84) toda vez que no cotizó ni una sola semana durante los últimos 6 años anteriores a la muerte ni 300 semanas en total”.

“Que con base en lo expuesto en el considerando anterior y atendiendo lo dispuesto en el Artículo 42 literal b) del Decreto 2665 de 1988, la Comisión Nacional de Prestaciones Económicas concluye que es necesario suspender inmediatamente la prestación reconocida en favor de Ruth Bella Carvajal Murillo”.

“Que de igual manera y teniendo en cuenta que se están tratando puntos nuevos la Comisión Nacional de Prestaciones Económicas se abstiene de pronunciarse sobre los recursos interpuestos”.

1. Las pretensiones.

La demandante pretende que se tutele el derecho a la seguridad social y que se ordene al Instituto de los Seguros Sociales revocar la resolución No. 4130 del 18 de noviembre de 1991 de la Comisión Nacional de Prestaciones Económicas del ISS Nacional y que se le restablezca su derecho a la sustitución pensional.

I. ACTUACION PROCESAL.

Unica instancia.

El Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá en sentencia del 9 de marzo de 1998, negó las pretensiones de la demanda al considerar que la peticionaria tiene otro medio de defensa judicial, cual es la vía ordinaria y que la acción de tutela sólo podría prosperar en el caso en que se le estuviera causando un perjuicio irremediable, el cual no se demostró.

I. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

Se contrae a establecer si la Comisión de Prestaciones Económicas del ISS Nacional tiene competencia para pronunciarse, sin limitación alguna, sobre la legalidad de actuaciones ya cumplidas y agotadas, de las cuales se deriva la constitución de situaciones jurídicas individuales y concretas, que implican el reconocimiento de derechos de contenido patrimonial en favor de particulares y, si en consecuencia, puede expedir decisiones que las modifiquen o las extingan.

Igualmente, deberá determinarse si la acción de tutela es el mecanismo procesal indicado para obtener que se le restablezca a la demandante el derecho a disfrutar de la sustitución pensional de su compañero permanente Lucas Carvajal Cardozo, que fue extinguido en virtud de la resolución No.4130 de fecha noviembre 18 de 1991, emitida por la referida Comisión.

2. La solución al problema planteado.

2.1. En la sentencia T-347/941 esta Sala, en punto a la revocación directa de los actos administrativos que reconocen situaciones jurídicas particulares y concretas, expresó:

“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”.

“Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C.C.A. 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 conforme 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 expesos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 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 la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente”.

2.2. Los criterios expuestos en la citada sentencia fueron complementados y precisados en la sentencia T-639/962, en la cual se admitió la posibilidad de la revocación directa de los actos administrativos expedidos como consecuencia de la comisión de hechos manifiestamente fraudulentos y por consiguiente delictuosos, pero con la condición de que se observe para dicha revocación el debido proceso.

2.3. Con posterioridad, la abundante jurisprudencia de la Corte³, ha reiterado la tesis de la intangibilidad, en principio, de las situaciones jurídicas particulares y concretas, o derechos subjetivos pensionales creados en virtud de un acto administrativo.

2.4. En la sentencia T-347/94 antes citada, en la cual se analizó una situación similar, dado que el ISS revocó directamente una pensión que había sido reconocida, se expresó luego de hacer una distinción entre la suspensión y la revocación del acto administrativo, que dicha entidad no podía llevar a cabo ésta sin el consentimiento expreso del titular del derecho, sino que debía acudir al juez laboral para desligarse de las obligaciones que hubiera adquirido en favor del beneficiario. En efecto, en uno de los apartes de dicha sentencia se dice:

“Según el art. 2 del Código de Procedimiento Laboral, la jurisdicción del trabajo conoce de las controversias y ejecuciones que le atribuye la legislación sobre Seguro Social. Por consiguiente, las controversias que puedan presentarse entre el Instituto de los Seguros Sociales y sus afiliados en razón de la suspensión de una prestación económica o de salud son dirimidas por la jurisdicción laboral ordinaria y no por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La radicación de esta competencia en el juez laboral ordinario responde a la filosofía de la norma en lo relativo al carácter que tiene la suspensión de hacer cesar temporalmente el goce del derecho y no extinguirlo definitivamente, pues es aquél quien en últimas define si el beneficiario tiene o no derecho a disfrutar de la respectiva prestación, pues si se tratara de la revocación de un acto administrativo que ha reconocido un derecho subjetivo, en el evento de que la ley permitiera su revocación, la lógica y la técnica jurídica, avalada en los preceptos de los artículos 236, 237 y 238 de la C.P., indicarían que su control jurisdiccional debe estar atribuido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

2.4. Significa lo anterior que el ISS, salvo el caso de actuación fraudulenta e ilícita del peticionario para obtener el derecho a la pensión, no puede ejercer la potestad de revocación con el fin de modificarla o extinguirla.

Según la reforma introducida por el art. 1 de la ley 362/97 al art. 2 del Código de Procedimiento Laboral, la jurisdicción del trabajo ha sido instituida, entre otras finalidades, para resolver “las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de seguridad social integrado y sus afiliados”, con lo cual se reafirma lo expresado con anterioridad, en el sentido de que en situaciones como la analizada el ISS no puede ejercer la autotutela, sino que debe acudir en demanda en proceso ordinario ante la jurisdicción laboral para efectos de obtener la modificación o extinción de la situación jurídica pensional que ha reconocido en favor de un afiliado.

2.5. Como quedó anotado, con la resolución No. 4111 de 1989 emitida por la Comisión de Prestaciones del ISS se reconoció en favor de María Elsy Guzmán, el derecho vitalicio a la sustitución pensional generada por el fallecimiento del asegurado Lucas Carvajal Cardozo, la cual fue luego suspendida en forma permanente por dicha entidad, lo cual equivale en la práctica a su revocación, sin que hubiera mediado el consentimiento de su beneficiaria o titular.

En tales circunstancias, el acto de revocación viola los arts. 29 y 58 C.P., que garantizan los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de una persona y el derecho al debido proceso, no sólo en las actuaciones judiciales sino en las administrativas, pues el ISS para lograr la extinción del derecho pensional de la actora, derivado del reconocido a Lucas Carvajal Cardozo en 1975 que igualmente resultó extinguido el 7 de diciembre de 1992 (Resolución 08159 de la Comisión Nacional de Prestaciones Económicas del ISS), ejerció la potestad de revocación directa y eludió la vía jurídica idónea que era la que le prescribía la ley procesal laboral.

4. En conclusión, se reafirma el criterio reiterado de la Corporación en el sentido de que no es dable a la entidad accionada, ejercer de manera unilateral la facultad de revocar sus propios actos administrativos cuando han constituido situaciones jurídicas de carácter particular y concreto y reconocido derechos de igual categoría, razón por la cual también en esta oportunidad se concederá la tutela impetrada, por violación del debido proceso. En tal virtud, se ordenará al ISS restablecer el derecho pensional de que venía disfrutando la actora, y siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, sentada en la sentencia SU-400/974, se ordenará el pago de las mesadas pensionales dejadas de devengar desde el momento en que le fue suspendido el referido derecho, con la correspondiente corrección monetaria.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda 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 el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el 9 de marzo de 1998, mediante la cual se negó la tutela impetrada.

Segundo. ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales el restablecimiento del derecho a la sustitución pensional de que venía disfrutando la actora, y el pago de las mesadas pensionales dejadas de devengar desde el momento en que le fue suspendido el referido derecho, con la correspondiente corrección monetaria.

Tercero: LIBRENSE por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

3 Sentencias 328/97 y 553/97 M.P. Hernando Herrera Vergara, entre otras

4 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.