

Sentencia T-517/12

ACCION DE TUTELA CONTRA ECOPETROL-Caso en que la entidad suspende pago de la sustitución pensional con el argumento de que su reconocimiento se basó en una decisión judicial no ejecutoriada

PRECEDENTE JUDICIAL-Respeto

PRECEDENTE JUDICIAL-Jueces pueden apartarse si exponen razones que justifiquen su decisión

PRECEDENTE Y RATIO DECIDENDI-Relación

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Prohibición de revocar unilateralmente derecho pensional, sin existir pronunciamiento judicial o el consentimiento expreso del beneficiario del acto

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia de la tutela para garantizar el debido proceso

DEBIDO PROCESO-Revocación pensión de sobrevivientes

Referencia: expediente T-3385576

Acción de tutela presentada Doris Arias Ramírez contra Ecopetrol S.A.

Magistrada Ponente:

Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil doce (2012).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, María Adriana Guillen Arango (E), y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Veintitrés (23) Civil del Circuito de Bogotá, en primera instancia, el veintinueve (29) de noviembre de dos mil once

(2011), y por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Bogotá, en segunda instancia, el dos (2) de febrero de dos mil once (2012), dentro del proceso de tutela de Doris Arias Ramírez contra Ecopetrol S.A.¹

I. ANTECEDENTES

1. La señora Doris Arias Ramírez, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra Ecopetrol S.A., pues considera que esa entidad desconoció sus derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones, al debido proceso, el mínimo vital y la salud. A continuación, se presentan los antecedentes fácticos y jurídicos de la demanda:

1.1. La señora Doris Arias Ramírez contrajo matrimonio con César Fernando Bedoya Saldarriaga en 1978. De esa unión, nacieron tres hijos, actualmente mayores de edad.

1.2. El señor César Fernando Bedoya Saldarriaga, pensionado de Ecopetrol S.A., falleció en el año 2006; la accionante solicitó a la entidad la sustitución de la pensión, en calidad de cónyuge superviviente y en representación de su hijo Jhon Edinson Bedoya Arias.

Ecopetrol S.A. reconoció el derecho de Jhon Edinson Bedoya Arias, como hijo del causante, y le asignó el 50% de la mesada. Sin embargo, considerando que la señora Edilia Poveda Carreño solicitó el reconocimiento de la misma prestación presentándose como compañera permanente del señor César Fernando Bedoya Saldarriaga, la entidad dejó en suspenso el 50% restante, por existir dos reclamaciones simultáneas sobre la pensión, indicando que la controversia debía ser resuelta por la jurisdicción laboral.²

1.3. Como resultado de esa decisión, las señoras Doris Arias Ramírez y Edilia Poveda Carreño iniciaron sendos procesos laborales contra Ecopetrol S.A., con el fin de obtener el reconocimiento de la sustitución pensional. Las acciones fueron acumuladas y decididas de forma conjunta, como se explica a continuación:

El Juzgado Laboral del Circuito de Barrancabermeja, en sentencia de primera instancia, proferida el veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), estimó que se demostró convivencia simultánea entre el causante y cada una de las demandantes, por lo que le reconoció a ambas la sustitución pensional, y distribuyó la cuota en discusión en proporción al tiempo de convivencia. La Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga,

mediante sentencia de veintiuno (21) de mayo de dos mil diez (2010), revocó la decisión en lo atinente al reconocimiento del derecho en cabeza de Edilia Poveda Carreño, por lo que le asignó a la actora el 50% de la mesada pensional e indicó que el 50% restante continuaría pagándose a su hijo, Jhon Edinson Bedoya Arias.

1.4. Ecopetrol S.A., a través de Comunicación Nro. 2-2010-078-11438 de nueve (9) de julio de dos mil diez (2010), reconoció a Doris Arias Ramírez la sustitución pensional de César Fernando Bedoya Saldarriaga, acatando lo dispuesto por el Tribunal Superior de Bucaramanga³; y, mediante Comunicación Nro. 2.2011-093-142 de diecisiete (17) de junio de dos mil once (2011), le informó que como Jhon Edinson Bedoya Arias se graduó el diez (10) de octubre de dos mil nueve (2009), comenzaría a cancelarle la totalidad de la mesada.

1.5. En actuación posterior, Ecopetrol S.A. decidió suspender el pago de la prestación de manera unilateral y sin el consentimiento de la peticionaria. Así, por medio de la Comunicación Nro. 2-2011-093-2347, de trece (13) de septiembre de dos mil once (2011), le informó sobre la suspensión de los pagos, argumentando que el reconocimiento se basó en una decisión judicial que no se encontraba en firme, debido al recurso de casación interpuesto por Edilia Carreño Poveda, que se hallaba en trámite ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En la misma Comunicación, la entidad demandada solicitó el reintegro del dinero recibido en exceso “durante 2010 y los meses de 2011”⁴ como representante de Jhon Edinson Bedoya Arias.

2. Argumentos jurídicos de la demanda:

Ecopetrol S.A. reconoció la pensión de sustitución de César Fernando Bedoya Arias a Doris Arias Ramírez mediante las comunicaciones de nueve (9) de julio de dos mil diez (2010) y diecisiete (17) de junio de dos mil once (2011), actos administrativos de carácter particular y concreto que crearon un derecho a favor de un tercero y no pueden ser objeto de revocación directa, sin consentimiento expreso del titular del derecho. La revocación de las decisiones por las que Ecopetrol reconoció la pensión a la accionante, implica un desconocimiento de sus derechos adquiridos y resulta incompatible con los principios de seguridad jurídica y respeto por el acto propio.

En el caso concreto, la actuación de Ecopetrol S.A. causó graves perjuicios a la peticionaria,

quien dependía económicamente de su esposo, es ama de casa y padece diversas enfermedades, situación conocida por la accionada debido a que, en virtud de un fallo de tutela previo, se encuentra obligada a prestarle los servicios de salud que requiere.

3. Pretensión:

Por los hechos y argumentos expuestos, la peticionaria solicitó al juez de tutela (i) ordenar a Ecopetrol que reanude el pago de la mesada pensional en los términos establecidos en las comunicaciones 2-2010-078-11438 de 2010 y 2-2011-093-142 de 2011 con el fin de proteger sus derechos a la vida, la seguridad social, la igualdad y el debido proceso; y (ii) advertir a la accionada que, para dejar sin efecto esos actos, debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.

4. Intervención de la entidad demandada.

Ecopetrol S.A., actuando a través de apoderado, solicitó negar el amparo, con base en los siguientes argumentos: (i) el Tribunal Superior de Bucaramanga reconoció a Dorias Arias Ramírez la pensión de sobreviviente por “muerte de su cónyuge” dentro del proceso ordinario laboral en que se disputa ese derecho pensional con la señora Edilia Poveda Carreño; (ii) la sentencia que favorece a la peticionaria fue objeto de recurso de casación y actualmente no existe pronunciamiento de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia sobre el asunto; (iii) “existe jurisprudencia sucesiva que obliga a zanjar las controversias sobre el derecho pensional que se disputen dos personas, a través de una sentencia definitiva del órgano judicial laboral [...] que declare a quien (sic) le corresponde el derecho”; (iv) eventualmente, Ecopetrol S.A. cumplió el fallo de segunda instancia de manera prematura, pero al conocer que se había interpuesto el recurso extraordinario de casación suspendió el pago de las mesadas en espera de la decisión judicial definitiva, y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 19 de la Ley 797 de 2003.

Finalmente, (v) manifestó que no se presentó violación alguna al derecho a la salud de la peticionaria, pues Ecopetrol S.A. la tiene afiliada a su plan de salud, prestándole los servicios que requiere, como se acepta en la demanda.

4. Sentencias objeto de revisión. Impugnación.

4.1. Del fallo de primera instancia.

El Juzgado Veintitrés (23) Civil del Circuito de Bogotá, en sentencia de primera instancia, de trece (13) de octubre de dos mil once (2011), decidió conceder el amparo, considerando que Ecopetrol S.A. violó el derecho fundamental al debido proceso de la accionante al suspender el pago de la pensión de sobrevivientes, argumentando que incurrió en un error al haber cumplido una decisión no ejecutoriada.

Señaló que, en acatamiento a la decisión proferida en segunda instancia dentro del proceso ordinario laboral recién mencionado, Ecopetrol S.A. reconoció a la accionante el derecho pensional, y posteriormente decidió suspender el pago de la prestación de forma unilateral, violando la prohibición de revocar de manera directa actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento expreso del afectado.

Añadió que tampoco resultaba aplicable en este caso el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, pues este permite la revocatoria directa únicamente cuando (i) se verifica que la prestación se reconoció de forma irregular, o (ii) se comprueba que los documentos utilizados para acreditar el cumplimiento de los requisitos son falsos, sin que el asunto bajo estudio pueda enmarcarse en ninguna de esas hipótesis. Citando la providencia T-177 de 2010, precisó que “sólo se puede suspender el pago cuando haya indicio grave de fraude en la producción del mismo. Lo contrario sería un inconstitucional desconocimiento de los principios de la buena fe, lealtad y seguridad jurídica”.

4.2. Impugnación.

Ecopetrol S.A. impugnó la decisión de primera instancia, reiterando los argumentos presentados en la contestación de la demanda.

4.3. Decisión de segunda instancia.

La Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil doce (2012), revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo invocado. Estimó que en el asunto de la referencia se presenta una “disanalogía fáctica” en relación con los casos en que la Corte Constitucional ha establecido la procedencia de la acción de tutela para controvertir decisiones

administrativas por las cuales se revocan directamente actos de reconocimiento pensional sin consentimiento del titular, debido a que en esta ocasión, la actuación de Ecopetrol S.A. se dirigía a cumplir una sentencia judicial y no a reconocer de manera autónoma un derecho pensional.

Explicó que, de acuerdo con el Decreto 2126 de 1997, para el cumplimiento de las sentencias debe acreditarse la existencia de una decisión ejecutoriada y la supervivencia de la pensionada sustituta. Como en este trámite no se acreditó el primer requisito, resultaba procedente la suspensión de los pagos.

Señaló, así mismo, que mediante la comunicación de 13 de septiembre de 2011, Ecopetrol S.A. no revocó un reconocimiento pensional sino que informó a la señora Doris Arias Ramírez sobre la instrucción recibida en el sentido de abstenerse de efectuar pagos basados en una decisión judicial que no se encontraba en firme, y solicitó la devolución de dineros percibidos por concepto de pensión “durante los meses del año 2010 hasta junio de 2011”, aspecto que no atañe al derecho pensional de la actora. La irregularidad evidenciada fue comunicada oportunamente a la peticionaria, quien no efectuó ningún reparo a pesar de que tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción, lo que desvirtúa la supuesta violación al debido proceso.

Por último, señaló el juez constitucional de segunda instancia, no se percibe amenaza al derecho a la salud de la peticionaria porque la accionada le presta los servicios médicos que requiere.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico.

2.1. La peticionaria afirma que Ecopetrol S.A. le reconoció sustitución pensional en calidad de cónyuge superviviente del señor César Fernando Bedoya Saldarriaga mediante comunicaciones de nueve (9) de julio de dos mil diez (2010) y diecisiete (17) de junio de dos mil once (2011) y, posteriormente, a través de la Comunicación Nro. 2-2011-093-2347, de trece (13) de septiembre de dos mil once (2011), decidió suspender el pago de las mesadas, argumentando que el reconocimiento se efectuó con base en una decisión judicial no ejecutoriada, actuación que, en su concepto, constituye una violación a sus derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital, la seguridad social y la salud.

Ecopetrol S.A. sostiene que la decisión de suspender el pago de mesadas a la peticionaria se ajustó a la ley y la Constitución Política. Para fundamentar su posición indica que al fallecimiento del señor César Fernando Bedoya Saldarriaga, pensionado por la compañía, se presentó una controversia entre Doris Arias Ramírez y Edilia Poveda Carreño por la titularidad del derecho a la sustitución pensional, motivo por el cual decidió reconocer el derecho en cabeza de Jhon Fernández Arias en porción del 50% y dejar en suspenso la porción objeto de discusión. Ambas peticionarias agotaron la vía gubernativa e interpusieron demanda laboral contra Ecopetrol S.A. Dentro del proceso laboral, el juez de primera instancia estableció una distribución proporcional del monto de la mesada en relación con el tiempo de convivencia demostrado por cada accionante, mientras que en segunda instancia se modificó la decisión, y se decidió a favor de Doris Arias Ramírez.

El juez constitucional de primera instancia acogió plenamente los argumentos de la peticionaria y resaltó que el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, que prevé la posibilidad excepcional de revocar oficiosamente actos administrativos de reconocimiento pensional, sólo es aplicable cuando sea evidente la ilegalidad del reconocimiento o cuando se compruebe que los documentos utilizados para acreditar los requisitos pensionales son falsos.

En segunda instancia, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó la decisión. Estimó que en este caso se acreditó plenamente la ilegalidad del reconocimiento pues éste se produjo como consecuencia de una decisión judicial que no se encuentra en firme, y añadió que el error que cometió Ecopetrol S.A. no puede dar lugar a la creación de un derecho en cabeza de la accionante.

2.2. Problema jurídico a resolver.

En ese marco, corresponde a la Sala Primera de Revisión determinar si Ecopetrol S.A. desconoció los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital, la pensión y la salud de la peticionaria al (i) suspender unilateralmente el pago de su mesada pensional, argumentando que reconoció la prestación con base en una sentencia judicial no ejecutoriada; y (ii) solicitarle a la actora la devolución de dineros recibidos de más como representante de su hijo, debido a que, en virtud de una llamada telefónica, la accionada comprobó que se graduó en octubre de 2009, y actualmente no cumple los requisitos para ser beneficiario de la sustitución pensional de su padre.

2.3. Metodología de la decisión.

Tomando en cuenta que, en el caso objeto de estudio, los jueces constitucionales de instancia partieron de idénticas bases jurisprudenciales pero llegaron a conclusiones diversas, la Sala adoptará la siguiente metodología para la revisión constitucional de esas decisiones: (i) presentará una sucinta reflexión sobre el manejo del precedente judicial; (ii) reiterará la jurisprudencia sobre la prohibición de revocar actos administrativos de reconocimiento pensional sin consentimiento del titular como manifestación del debido proceso; y (iii) adelantará la revisión de los fallos de instancia y las consideraciones pertinentes sobre el caso concreto.

1. Breves consideraciones sobre el manejo del precedente judicial. Reiteración de Jurisprudencia.

1.1. Al hablar de precedente judicial se hace referencia a sentencias judiciales previas, proferidas frente a circunstancias de hecho que conforman un problema jurídico idéntico, igual, o similar en los aspectos relevantes al que presenta el caso que corresponde decidir al juez (o, eventualmente, a la administración),

1.2. Siguiendo las sentencias SU-047 de 19995 y T-292 de 2006,6 es posible identificar en toda decisión judicial consideraciones que se encuentran directamente ligadas a la parte resolutive del fallo, de manera que sostienen la decisión, y fundamentos de carácter accesorio, destinados a contextualizar la motivación o a fortalecer la argumentación que, si bien pueden ser de importancia para la exposición, no son imprescindibles como sustento de

las determinaciones adoptadas. Los primeros, constituyen la ratio decidendi (razón de la decisión) de la providencia, y los segundos, constituyen óbiter dicta. Este Tribunal ha explicado que, si bien los óbiter dicta pueden tener relevancia argumentativa, el valor normativo del precedente se encuentra únicamente en su ratio decidendi.⁷

En consecuencia, en el análisis, interpretación y aplicación de los precedentes, resulta de especial relevancia determinar los hechos materiales o patrón fáctico del caso previo, el problema jurídico resuelto, así como los apartes imprescindibles para sostener la decisión adoptada.

1.3. En ese marco, la Corte Constitucional ha establecido que el respeto por el precedente judicial en el sistema jurídico colombiano se desprende directamente del principio y derecho a la igualdad y del principio ético-argumentativo de universalidad, los cuales imponen a los jueces la obligación de dar un trato igual a situaciones de hecho iguales⁸, partiendo del supuesto de que toda decisión normativa debe partir de una regla de carácter universal que el juez extrae del sistema jurídico (leyes y precedentes) y está dispuesto y obligado a aplicar en todos los eventos susceptibles de ser cobijados por ella en el futuro.⁹

1.4. Esta Corporación ha sostenido de manera constante que el principio de igualdad (formal) se traduce en la obligación de dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación de hecho y un trato diferente a situaciones diversas, a menos que existan razones legítimas desde el punto de vista constitucional que justifiquen la atribución de consecuencias distintas a supuestos iguales, o similares en lo relevante. En consecuencia, la aplicación de la igualdad se encuentra ligada a la razonabilidad de las decisiones adoptadas por las autoridades. Si una autoridad decide dar un trato diverso a situaciones iguales sin razones constitucionales apropiadas, ese trato carece de justificación y, por lo tanto, constituye una violación al principio de no discriminación.¹⁰

1.5. El uso del precedente supone la aplicación del principio de igualdad por parte de los funcionarios judiciales, así que se concreta en el derecho de las personas de recibir un trato igualitario en la interpretación y aplicación del derecho; sin embargo, la autonomía de los jueces para interpretar el derecho y valorar las pruebas que se aportan a cada proceso, implica que ese derecho no es absoluto. Por esa razón, y tomando en cuenta lo expresado

sobre la aplicación del principio a la igualdad la Corte ha señalado, desde la T-123 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), que la ponderación entre autonomía judicial e igualdad se satisface mediante cargas argumentativas que debe cumplir el juez para apartarse de un precedente de manera justificada (o constitucionalmente legítima).

1.6. Esas consideraciones abren paso al punto de vista argumentativo en el uso del precedente judicial, pues la motivación de una sentencia judicial debe dirigirse a demostrar la adecuación de la decisión al ordenamiento jurídico en el que se produce, y ello sólo se logra si se asume la obligación de identificar el derecho relevante (incluidos los precedentes judiciales pertinentes) y asumir las cargas que orientan el uso del precedente.

La primera carga que debe asumir el juez, en ese orden de ideas, consiste en identificar los precedentes (o potenciales precedentes) que podrían orientar o incluso imponer una decisión determinada en el caso concreto. Se trata por lo tanto de una carga de transparencia en la argumentación.

En segundo término, si el juez considera prudente mantener el camino trazado por esos precedentes se produce una descarga argumentativa, pues su actuación encuentra sustento pilar en el principio de igualdad y en la racionalidad de la práctica judicial ya construida. Además, como lo ha expresado la Corte Constitucional, el uso del precedente redundará en beneficio de la seguridad jurídica; fortalece la confianza de los ciudadanos en las decisiones de los jueces; y contribuye a la unificación de la jurisprudencia.¹¹

En tercer lugar, el juez que considere pertinente o necesario apartarse de un precedente debe asumir cargas especialmente exigentes. En su primera formulación, la Corte señaló que el juez que desee apartarse del precedente debe expresar de manera suficiente y adecuada las razones de su decisión (T-123 de 1995, citada). A medida que la doctrina constitucional sobre el precedente se ha consolidado, también se ha concretado el alcance de esa exigencia.

Concretamente, la Corporación ha señalado que las razones que aduce el juez que pretende cambiar un curso decisonal previamente trazado no se agotan en explicar porqué su decisión es mejor desde un punto de vista jurídico determinado, sino que se extiende a presentar los argumentos que permitan realizar una ponderación adecuada entre los fines que persigue el cambio de precedente y los citados principios de seguridad jurídica,

confianza legítima y unificación de la jurisprudencia.

La suficiencia, desde ese punto de vista, se relaciona con la fuerza o peso normativo de las razones que pueden dar lugar a un cambio justificado del precedente y con la obligación de tomar en cuenta el costo jurídico del cambio de precedente. Desde un segundo punto de vista, también desarrollado por la Corte Constitucional desde la sentencia C-836 de 2001,¹² la suficiencia hace referencia a la naturaleza de las razones aducidas por el juez. En esa dirección, la Corporación ha señalado supuestos genéricos en los cuales puede el juez abandonar el precedente de manera legítima, en los siguientes términos:

“[...] la carga argumentativa que corresponde a los jueces inferiores para apartarse de la jurisprudencia decantada por la Corte Suprema es mayor que la que corresponde a éste órgano para apartarse de sus propias decisiones por considerarlas erróneas.

21. La expresión “erróneas” que predica la norma demandada de las decisiones de la Corte Suprema puede entenderse de tres maneras diferentes, y cada interpretación da lugar a cambios jurisprudenciales por razones distintas. En primer lugar, cuando la doctrina, habiendo sido adecuada en una situación social determinada, no responda adecuadamente al cambio social posterior. Como se analizó de manera general en el numeral 18 supra, este tipo de error sobreviniente justifica que la Corte cambie su propia jurisprudencia. En segundo lugar, la Corte puede considerar que la jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico.

En estos casos también está justificado que la Corte Suprema cambie su jurisprudencia para evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado, haciendo explícita tal decisión. En tercer lugar, como resulta apenas obvio, por cambios en el ordenamiento jurídico positivo, es decir, debido a un tránsito constitucional o legal relevante.”

En síntesis, son motivos válidos para el abandono del precedente o el cambio de la jurisprudencia, los siguientes: (i) la existencia de modificaciones relevantes en el orden normativo en el período que separa la decisión actual del precedente; (ii) la constatación de que la respuesta judicial previamente construida no se ajusta al orden axiológico implícito en las normas constitucionales; (iii) las transformaciones de carácter social, político o económico que incidan directamente en la forma en que se interpretó y aplicó el derecho en el pasado.

Dos supuestos especiales de manejo del precedente los constituyen (iv) la existencia de

pronunciamentos contradictorios dentro de una línea jurisprudencial o la imposibilidad de establecer cuál es la regla precisa contenida en la jurisprudencia relevante¹³, caso en el cual la carga del juez se concreta en exponer la contradicción o ausencia de precedentes; y (v) la presencia de diferencias relevantes entre el caso previo y el que está por decidirse.

Ahora bien, como el precedente se construye sobre patrones fácticos determinados, la distinción fáctica parece dirigirse a evidenciar la ausencia de precedentes aplicables. Sin embargo, dado que en el momento inicial de la argumentación el juez debe cumplir con la carga de identificar de forma transparente los precedentes potenciales, la distinción se efectúa frente a casos similares (de no serlo, no se hallarían entre los potenciales precedentes). La operación consiste entonces en evidenciar las razones por las cuales un potencial precedente no resulta vinculante o no controla el caso concreto; se trata de un ejercicio interpretativo en el que el juez precisa las reglas jurisprudenciales previas. En ese sentido, la distinción comporta una interpretación restrictiva de la ratio decidendi o las subreglas decisorias contenidas en la decisión previa.

Como todos los casos poseen semejanzas y diferencias, y la identificación inicial del precedente comporta la existencia de semejanzas específicas con el caso previo, la carga del juez para aplicar la distinción, no consiste en mencionar de forma aislada una diferencia determinada (transparencia), sino que se concreta en el deber de explicar la relevancia legal y constitucional para atribuir una consecuencia jurídica diversa al caso estudiado (suficiencia).

1.7. Finalmente, cabe mencionar que el control sobre el manejo del precedente se relaciona con la estructura de la Rama Judicial y el sistema de recursos previsto por el legislador para el control de las decisiones judiciales,¹⁴ pero sería erróneo considerar que su respeto se agota en esos aspectos. Su trascendencia se concreta en el papel central que ocupa en la adecuada motivación de una sentencia, y en que su uso adecuado (i.e. la decisión de seguirlo o apartarse del mismo de forma justificada) es condición necesaria para la vigencia del principio de igualdad.

2. La revocación directa de actos de reconocimiento pensional sin consentimiento del titular constituye una violación al debido proceso y se opone a los principios de buena fe y seguridad jurídica. Reiteración de jurisprudencia.

2.1. El debido proceso es un derecho fundamental y un elemento cardinal del Estado de Derecho, en tanto dispone que las actuaciones de las autoridades deben ceñirse a reglas de juego previamente definidas, de acuerdo con el principio de legalidad, y rodea al ciudadano de una serie de garantías para asegurar su derecho a ser oído, a defenderse, siempre que se encuentre inmerso en un procedimiento judicial o administrativo; y a controvertir las decisiones que lo afectan. En el Estado Constitucional, el debido proceso se relaciona, además, con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pues exige que las actuaciones de las autoridades se dirijan a cumplir fines constitucionalmente legítimos sin afectar o intervenir de manera excesiva los derechos constitucionales.¹⁵

2.2. En el ámbito de las actuaciones administrativas, esta Corporación ha señalado que el debido proceso “impone a la administración la obligación de observar, en todas sus actuaciones, una serie de etapas específicamente señaladas por la ley, garantizando, en todo momento, los principios de contradicción e imparcialidad, así como la posibilidad de aportar pruebas, controvertir las existentes, el derecho a ser oído y, de manera general, el ejercicio del derecho de defensa”.¹⁶

2.3. Una de las manifestaciones concretas del debido proceso administrativo, consagrada a nivel legislativo, y desarrollada por la jurisprudencia de las altas cortes de manera uniforme, se encuentra en la prohibición de revocar directamente actos administrativos de carácter particular y concreto sin consentimiento expreso del titular.

2.4. En ese sentido, la Corte ha explicado que, si bien la revocatoria (o revocación) directa constituye un medio idóneo de control de legalidad de los actos administrativos ejercido de manera autónoma por la Administración, cuando esos actos definen situaciones particulares sólo pueden revocarse con el consentimiento del titular, salvo en aquellos casos en que se demuestre que el acto es producto de actuaciones fraudulentas.

Esa regla encuentra fundamento constitucional en (i) el principio de buena fe (artículo 83 de la Constitución Política), que impone a la administración la obligación de actuar de manera seria, obligación que no se satisface cuando la autoridad administrativa decide dejar sin efecto actos que definieron situaciones particulares sin el consentimiento del titular; y (ii) en el principio de seguridad jurídica, mandato que se opone a la variación constante de las relaciones jurídicas. En ese sentido, el respeto por el acto propio ha sido considerado una

manifestación concreta del principio de buena fe, como lo indicó la Corte en sentencia T-830 de 2005:17

“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 el 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”.¹⁸

Los actos por los cuales se reconocen derechos pensionales son actos administrativos de carácter particular y concreto, pues crean o modifican situaciones o posiciones jurídicas individuales, de manera que no pueden revocarse directamente sin el consentimiento del afectado.

2.5. Ahora bien, desde otra perspectiva, orientada a la protección de la seguridad social en pensiones como servicio público esencial, resulta claro que el respeto por la legalidad en el reconocimiento de las pensiones constituye una condición necesaria para la eficiencia del sistema y la universalización de las pensiones representada en la ampliación de cobertura hacia toda la población que enfrente los riesgos cubiertos por el sistema.

En atención a esos fines (la eficiencia y ampliación de cobertura), el Legislador incorporó en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales, la obligación de las entidades encargadas del reconocimiento y pago de las pensiones de revisar oficiosamente la legalidad de los actos de reconocimiento pensional, así como la potestad de revocar directamente actos de reconocimiento abiertamente ilegales.

2.6. La disposición citada fue demandada mediante la acción pública de inconstitucionalidad, porque, en concepto del accionante, resultaba incompatible con el debido proceso, la buena fe y la jurisprudencia constitucional sobre la revocatoria directa de actos de carácter particular y concreto.

La Corte Constitucional, en sentencia C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) estableció la exequibilidad de la disposición, pero, en atención a los intereses constitucionales involucrados en el asunto (el debido proceso, la seguridad social en pensiones, la seguridad jurídica, el mínimo vital y el principio de buena fe, por una parte; y la sostenibilidad financiera, la legalidad en el reconocimiento de las pensiones, y la eficiencia del sistema, de otra), condicionó la decisión, estableciendo la interpretación conforme de la disposición analizada.

En ese sentido, precisó que la revocación de actos de reconocimiento pensional sin consentimiento del titular prevista en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 sólo es procedente cuando la ilegalidad evidenciada sea de tal entidad que pueda ser enmarcada objetivamente dentro de un tipo penal, con independencia de si concurren (o no) los demás elementos del tipo punible, incluyendo el evento especial y directamente previsto en la Ley, en el cual se utilicen documentos falsos para acreditar los requisitos para acceder al derecho.¹⁹

2.5. La Sala Plena, sin embargo, fue explícita en señalar que la revocación prevista en la disposición citada no puede utilizarse para afectar derechos pensionales con base en discusiones sobre la interpretación de la ley aplicable, o el cumplimiento de los requisitos por parte del actor, por tratarse de aspectos que la administración debió verificar previo el reconocimiento del derecho. En tales eventos, corresponde a la entidad acudir a los jueces competentes para dejar sin efecto el reconocimiento.

2.6. Es importante reiterar que las subreglas citadas y la jurisprudencia reiterada, giran en torno a (i) el principio de buena fe, una de cuyas facetas comprende el respeto por el acto propio, (ii) el derecho fundamental al debido proceso, y (iii) la seguridad jurídica representada en la estabilidad de las relaciones jurídicas.

2.7. En atención al problema jurídico que corresponde resolver a la Sala, resulta relevante hacer referencia a la sentencia T-533 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz; S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se discutió la procedencia (o improcedencia) de la revocación directa de un acto administrativo dictado en cumplimiento de una decisión judicial.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional conoció de la acción de tutela interpuesta por una ciudadana contra el Ministerio de Hacienda, por considerar que la autoridad demandada había violado su derecho fundamental al debido proceso, en relación con los principios de

buena fe, confianza legítima y respeto del acto propio, al revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto sin su consentimiento.

En ese trámite, el Ministerio de Hacienda profirió acto administrativo por el cual declaró a la accionante insubsistente del cargo de Secretaria de la Dirección General de Apoyo Fiscal. El acto fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, órgano judicial que ordenó el reintegro de la peticionaria y el pago de “todos los rubros laborales” dejados de percibir. Con el propósito de dar cumplimiento a la decisión judicial, el Ministerio de profirió una resolución disponiendo el reintegro y el pago de aproximadamente 20 millones de pesos. Sin embargo, con posterioridad emitió un nuevo acto, ordenando la devolución de 6 millones de pesos pagados en exceso por error.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concedió el amparo, en aplicación de las subreglas jurisprudenciales sobre la improcedencia de la revocación de actos administrativos que definen situaciones particulares y concretas.²⁰

3. Revisión de las decisiones de instancia.

Previa la revisión de los fallos de instancia y la solución del caso concreto, resulta pertinente señalar que, si bien la acción de tutela sólo procede de forma excepcional para discutir la violación de derechos pensionales, en el escenario de la revocación de actos de reconocimiento pensional sin el consentimiento del titular, la Corte ha dado paso a la procedencia de la acción, considerando, de una parte, que el pago de mesadas incide directamente en el mínimo vital de la persona y, por lo tanto, la suspensión permanente del mismo permite presumir la afectación a ese derecho; y, de otra parte, que esa conducta constituye una grave violación al derecho fundamental al debido proceso, por lo que la intervención del juez de tutela se encuentra justificada.²¹

3.1. En el asunto objeto de sentido, el juez constitucional de primera instancia consideró que Ecopetrol S.A. violó el debido proceso de la peticionaria al revocar unilateralmente el acto administrativo (es decir, la comunicación) por medio del cual reconoció su derecho a la sustitución pensional, con base en una sentencia judicial no ejecutoriada.

3.2. El Tribunal Superior de Bogotá (Sala de Decisión Penal), actuando como juez constitucional de segunda instancia, planteó la existencia de diferencias relevantes entre

este trámite y aquellos fallados por la Corte Constitucional sobre la revocación de actos de reconocimiento pensional sin el consentimiento del titular. Esa diferencia se concreta en que Ecopetrol S.A. reconoció la pensión de la señora Doris Arias Ramírez en cumplimiento de una sentencia judicial que no se hallaba ejecutoriada.

3.3. A juicio de la Sala, el elemento de diferenciación planteado por el juez de segunda instancia es relevante desde el punto de vista constitucional. La comunicación por la cual Ecopetrol S.A. anunció a la peticionaria que comenzaría a pagarle las mesadas correspondientes a la sustitución pensional de César Fernando Bedoya Saldarriaga no puede considerarse como un acto administrativo definitivo; es decir, un acto capaz de crear un derecho o establecer una posición jurídica en cabeza de la peticionaria, sino como un acto de ejecución, en tanto fue proferido con el fin explícito de cumplir una providencia judicial.

La voluntad allí plasmada no es, por lo tanto, la de la Administración (o, en este caso, la de Ecopetrol S.A. como entidad encargada del reconocimiento y pago de pensiones), sino la del juez laboral de segunda instancia dentro del proceso iniciado por Doris Arias Ramírez y Edilia Poveda Carreño para obtener el reconocimiento de la pensión de sustitución de César Fernando Bedoya Arias.

3.4. Sin embargo, para que una decisión judicial genere derechos subjetivos es imprescindible que se encuentre en firme y, dado que la casación laboral se concede en el efecto suspensivo,²² es claro que Ecopetrol S.A. no podía dar cumplimiento a esa decisión.

3.5. Ahora bien, en los fundamentos del fallo se expresó que en sentencia T-533 de 1999, la Sala Tercera aplicó las subreglas sobre la prohibición de revocar actos de carácter particular y concreto, en un caso en el cual el Ministerio de Hacienda revocó parcialmente un acto por el cual daba cumplimiento a una decisión judicial que ordenaba el reintegro laboral de una ciudadana.

La Sala considera pertinente señalar que existen diversos motivos por los cuales resulta prudente adoptar una determinación diversa a la planteada en ese fallo. En primer término, en aquella oportunidad se revocó parcialmente un acto dictado en cumplimiento de una sentencia ejecutoriada, mientras que en esta oportunidad, la decisión que pretendió cumplir Ecopetrol no tiene ese carácter, pues el asunto se encuentra pendiente de decisión en sede de casación laboral.

En segundo término, la respuesta construida en aquella oportunidad pasó por alto analizar expresamente la situación que se presenta frente a actos administrativos de cumplimiento, como lo evidenció el salvamento de voto.

Esta Sala considera que, como la jurisprudencia que prohíbe la revocación de actos de reconocimiento pensional gira en torno al principio de buena fe y, concretamente, a la seriedad que este exige a las actuaciones de la administración, se limita a actos de carácter definitivo, sin perjuicio del respeto por el debido proceso en todas las determinaciones que adopte la Administración o, en este caso, Ecopetrol S.A., como entidad encargada del reconocimiento y pago de pensiones pues esos son, por definición, los actos que definen situaciones de carácter particular y concreto.

Por lo tanto, la Sala estima que la decisión de Ecopetrol S.A., en lo atinente a la suspensión del pago de mesadas a Doris Arias Ramírez, hasta que se produzca una sentencia judicial definitiva sobre la titularidad del derecho pensional que pretende la accionante, no constituye una violación del debido proceso. Por el contrario, el debido proceso exige a la entidad esperar el pronunciamiento definitivo por parte de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y acatar lo que en este se disponga, como órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria.

3.6. Es importante señalar, sin embargo, que no resulta apropiado interpretar esta decisión como una aplicación del artículo 19 de la Ley 797 de 2003. La norma contenida en esa disposición permite la revocación de actos de reconocimiento pensional de carácter particular y concreto sin el consentimiento del titular, sólo en caso de que la prestación se haya reconocido con base en actuaciones susceptibles de ser enmarcadas en un tipo penal, y una vez agotado el procedimiento legal para obtener el consentimiento del actor.

En este caso, no es aplicable, primero porque no se presentó una actuación de esa naturaleza. Por el contrario, de la lectura del expediente se desprende que la peticionaria ha obrado de buena fe, y así lo reconoce Ecopetrol S.A. al señalar que incurrió en un error involuntario al cumplir apresuradamente una sentencia no ejecutoriada. La decisión se basa, en cambio, en la necesidad de esperar un pronunciamiento judicial definitivo sobre la titularidad del derecho pensional.

3.7. Esa conclusión incide en la solución de la segunda parte del problema jurídico planteado, como se explica: dado que la Constitución ordena presumir la buena fe de los ciudadanos y esa presunción no fue desvirtuada en este trámite, la Sala estima que Ecopetrol S.A. no contaba con la facultad para solicitar la devolución de las mesadas recibidas de buena fe por la peticionaria, tanto si las recibió en nombre propio, como si lo hizo a nombre de su hijo.

En ese marco, la Sala considera que la solicitud efectuada por Ecopetrol S.A. a la peticionaria, en el sentido de devolver el dinero percibido como representante de su hijo durante el año 2010 y algunos meses de 2011, debido a que no ha acreditado que se encuentra estudiando, desde octubre de 2009, así como el requerimiento de reintegrar las sumas recibidas en cumplimiento del fallo de segunda instancia, proferida dentro del proceso laboral ampliamente mencionado en esta providencia resulta improcedente, porque ella las recibió de buena fe, sin perjuicio de las devoluciones a que eventualmente haya lugar, una vez se conozca la decisión definitiva de la controversia laboral, mediante fallo de casación de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

III. DECISIÓN

En merito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el dos (2) de febrero de dos mil doce (2012), por la cual se revocó la decisión proferida en primera instancia, por el Juzgado Veintitrés (23) Civil del Circuito de Bogotá, el veintinueve (29) de noviembre de dos mil once.

En ese sentido, se confirmará la decisión de negar la protección al debido proceso en relación con la determinación de Ecopetrol S.A. de dejar sin efectos el reconocimiento pensional realizado a favor de Doris Arias Ramírez el nueve (9) de julio de dos mil nueve (2009); pero se concederá el amparo al debido proceso y el mínimo vital, en lo atinente a la improcedencia de la devolución de mesadas pensionales percibidas de buena fe por la peticionaria. Por lo tanto, Ecopetrol S.A. deberá abstenerse de solicitar la devolución del

dinero percibido por la peticionaria por concepto de mesadas percibidas de buena fe.

Segundo.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Dos, mediante Auto proferido el veintiocho (28) de febrero de dos mil doce (2012).

2 “[Ecopetrol S.A.] a través de su Oficina de Pensionados en Barrancabermeja, decidió suspender, el derecho a la pensión por sustitución [de] la señora Doris Arias Ramírez, por cuanto las señora Edilia Poveda Carreño, se presentó a reclamar derechos alegando ser compañera permanente”. En ese sentido, por medio de Comunicación 100433 de 13 de Diciembre de 2006, informó a la accionante que “[...] Teniendo en cuenta la controversia que se ha presentado entre las señoras Doris Arias Ramírez, como cónyuge supérstite y Edilia Poveda Carreño como compañera permanente, el 50% de esta prestación queda suspendido, hasta tanto la justicia ordinaria, decida a cuál de las dos asiste el derecho a disfrutar de esta

pensión”. Folio 2, cuaderno principal. (En adelante siempre que se cite un fallo se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa).

3 “... Según lo ordenado, solicitamos a la Coordinadora de Nómina, cambiar el valor de la mesada, a partir del mes de Julio de 2010 a la señora Doris Arias Ramírez, identificada con la cédula No. 37.916.116, a un valor de dos millones quinientos ochenta y dos mil trescientos noventa y cuatro pesos (\$2.583.394.00) mensuales, correspondientes al 50% de la mesada suspendida, más el 50% que viene recibiendo en representación de su hijo Jonh Edinson Bedoya Arias”. Folio 2.

4 La comunicación citada, expresa: “Nos permitimos informarle que mediante comunicación No. 2-2010-077-5709 del 9 de julio de 2010, se informó la redistribución de la pensión por sustitución del señor FERNANDO CESAR BEDOYA SALDARRIAGA, con ocasión de sentencia proveniente del Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Laboral de Bucaramanga- de radicado: 20065-0565-00, del 21 de mayo de 2010, mediante la cual ordenaban asignar a DORIS ARIAS RAMÍREZ como beneficiaria de dicha pensión en un 50%||. Posteriormente mediante comunicación No. 2-2010-078-15472 del 27 de julio de 2010, la Unidad de Asuntos Jurídicos Laborales Magdalena Medio, instruyó a la Regional de Servicios al Personal Magdalena Medio, en el sentido de abstenerse de: “efectuar los pagos referidos en el memorial de fecha dos (2) de junio de 2010 de radicado No. 2-2010-078-11438, lo anterior teniendo en cuenta que la decisión judicial frente a estos casos solo quedarán (sic) en firme hasta tanto la Honorable Corte Suprema de Justicia decida sobre estos recursos. || Por lo anterior y teniendo en cuenta además que JHON EDISON finalizó sus estudios académicos en el segundo semestre de 2009 (según información telefónica recibida en el presente año), no acreditando por tanto el derecho a dicha prestación, se detectó que por error involuntario se efectuaron pagos a la señora DORIS ARIAS RAMÍREZ, en calidad de representante legal de JHON EDISON BEDOYA, por concepto de pensión de sustitución, durante los meses del año 2010 hasta junio de 2011. [...] || Así mismo, en razón a los pagos realizados de más antes indicados (sic) se solicita reintegrar a Ecopetrol S.A. la cuantía de TREINTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (...)|| En virtud de lo mencionado, y por tratarse de un pago de lo no debido, le solicitamos que dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibido de esta comunicación, consigne dicho valor (...) a nombre de Ecopetrol S.A. (...) En caso de no realizar el pago en la suma y términos indicados se procederá a remitir el caso al área pertinente para efectos de continuar con el cobro

jurídico de las sumas adeudadas". (Folios 121 y 122). [Nota: el nombre del joven Bedoya Arias aparece en los documentos allegados al expediente la mayor parte de las veces como Jhon Edinson. En esta oportunidad, Ecopetrol S.A. lo escribió Jhon Edison, y tal como se presenta en esta transcripción para guardar fidelidad con el documento].

6 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Al respecto, la jurisprudencia es constante y reiterada. Ver las ya citadas SU-047 de 1999 (MMPP. Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero), T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), así como las sentencias de constitucionalidad C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-539 del 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

8 T-125 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

9 Es más, gracias a este diálogo, se brinda incluso al ciudadano la oportunidad para invocar razones constitucionales suficientes que hagan ineludible un estudio material con el fin de determinar si es necesario un cambio de criterios jurisprudenciales. En efecto, la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. Por eso, algunos sectores de la doctrina consideran que el respeto al precedente es al derecho lo que el principio de universalización y el imperativo categórico son a la ética, puesto que es buen juez aquel que dicta una decisión que estaría dispuesto a suscribir en otro supuesto diferente que presente caracteres análogos, y que efectivamente lo hace.

10 Sobre la compleja estructura del principio de igualdad en el ordenamiento jurídico colombiano, ver las sentencias C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-671 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), así como la reciente sentencia T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

11 C-252 de 2001. (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). C-634 del 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

12 M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esa sentencia se discutía el valor de la doctrina probable de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la Corte adelantó relevantes consideraciones sobre el valor vinculante de la jurisprudencia y el uso del precedente. En armonía con lo expuesto en esa oportunidad, cfr. T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-539 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

13 Cfr. C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

14 El sistema jurídico colombiano posee diversos mecanismos de disciplina jurisprudencial o precedencial, entre los que se cuentan (i) la eventual revisión de decisiones judiciales por las altas cortes, dentro de la regulación de cada jurisdicción; (ii) la unificación jurisprudencial y los diversos mecanismos que prevén los reglamentos de las altas cortes para modificar la jurisprudencia; (iii) el recurso de casación, especialmente, cuando se ejerce por la vía directa - causal de interpretación errónea; (iv) la tutela contra providencia judicial por desconocimiento de presente y violación del principio de igualdad; (v) la reiteración de jurisprudencia, como mecanismo para afianzar las subreglas previamente definidas; (vi) el incidente de nulidad contra las sentencias de revisión que desconocen la jurisprudencia de la Sala Plena; (vii) la ausencia de motivación o insuficiencia en la motivación de los fallos judiciales como causal de procedencia de la tutela contra providencia judicial, e incluso los recursos de control de legalidad (reposición y apelación). En sentencia T-698 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), la Corte Constitucional propuso que la distribución de un tribunal en salas, en las cuales cada magistrado preside una y hace parte de otras, es un mecanismo de control del precedente pues, si bien las salas no se hayan formalmente vinculadas entre sí, cada magistrado deberá defender sus posiciones en todas las salas en que intervenga.

15 (T-552/92 Ver también las sentencias SU 250 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-506 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-746 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). T-214 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-600 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

16 T-552 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz, C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra

Porto), T-460 de

2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-746 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto)

17 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

18 Cfr. La sentencia de constitucionalidad C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería; SPV. Rodrigo Escobar Gil; AV. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico número 4.). En esa sentencia, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003. Respecto del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, en el cual se señala la posibilidad de revocar directamente los actos administrativos que reconocen pensiones o prestaciones económicas periódicas cuando se encuentre que la pensión fue reconocida sin el cumplimiento de los requisitos legales o que su reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de dicho requisito “[...] en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”. Así como las decisiones de tutela T-600 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-460 de 2007, T-1003 de 2008 y T-949 de 2010, entre otras.

19 C-835 de 2003. (M.P. Jaime Araújo Rentería). Sobre el particular, expresó la Corporación: “[...] 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, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, “(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

20 M.P. Carlos Gaviria Díaz. S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz. El magistrado disidente consideró que el caso concreto no debía ser resuelto de esa forma porque el acto administrativo revocado debía considerarse como un acto de ejecución, según el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo vigente y no como uno definitivo, y porque estimó que la peticionaria podía acudir a los mecanismos legales para obtener el cumplimiento de la decisión, en lugar de utilizar la acción de tutela.

21 Sobre la procedencia de la tutela en este escenario, ver las sentencias T-537 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-178 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-465 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-600 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-215 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

22 Al respecto, ha expresado la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia: “Desde la expedición del Decreto 969 de 1946, cuyos artículos 42 y 63 a 78 reglamentaron el recurso de casación en los procesos laborales, introducido efectivamente por la Ley 75 de 1945, el legislador consideró que este medio extraordinario de impugnación se concedía en el efecto suspensivo. En este sentido, el artículo 64 del Decreto 969 de 1946 dispuso que al concederse el recurso debía ordenarse “la inmediata remisión de los autos a la Corte”, a menos que, como lo autorizó el precepto siguiente, decretara el Tribunal “el cumplimiento de la sentencia, a petición de la parte favorecida, siempre que ésta preste caución real suficiente a juicio del mismo tribunal, para responder en su caso de la restitución de cuanto ella reciba y del perjuicio que por la ejecución” irrogara al recurrente. Esta regla era de contenido similar al artículo 525 del Código Judicial de 1931, que se aplicó en reemplazo del Decreto 969 de 1946, al ser suspendido éste por el Consejo de Estado. || Apenas dos años después, con la expedición del Decreto 2158 de 1948, se adoptó el Código Procesal del Trabajo que se convirtió en legislación permanente por así disponerlo el Decreto Ley 4133 de 1948, con lo cual quedó delineado el trámite del recurso de casación, en cuanto a los efectos de su concesión. Así, dispuso el artículo 88: “El recurso de casación podrá interponerse de palabra en el acto de la notificación, o por escrito dentro de los cinco días siguientes. Interpuesto de palabra, en la audiencia, allí mismo se decidirá si se otorga o se deniega. Si se interpone por escrito se concederá o denegará dentro de los dos días siguientes. Al conceder el recurso, se ordenará la inmediata remisión de los autos al Tribunal Supremo” (negritas fuera de texto). || De modo que advierte la Sala, de un lado se mantuvo esencia de la disposición contenida en el efímero Decreto 969 de 1946, que en el fondo implicaba la

pérdida de competencia por parte del Tribunal, inmediatamente se dictara el auto de concesión del recurso. Pero al tiempo, se eliminó del régimen procesal laboral la institución del cumplimiento provisional de la sentencia de segunda instancia. || La expresa expulsión del ordenamiento laboral de la figura del cumplimiento caucionado de la decisión de segundo grado, que rigió hasta julio de 1948, no fue modificada a pesar de las posteriores disposiciones que reformaron las reglas atinentes a la casación en esta área del derecho, específicamente las introducidas por los decretos 2017 de 1952 y 528 de 1964, la Ley 16 de 1969 y, más recientemente, la Ley 712 de 2001. Luego, si esa fue la postura del legislador, mal podrían los jueces, so pretexto de una laguna legal inexistente, arrogarse competencias constitucionales del Congreso de la República para volver a introducir instituciones que éste había suprimido. || La remisión legal que en virtud del principio de integración consagrado en el artículo 145 del C.P.T y S.S. conlleva a una analogía legal, solo cabe cuando, en primer lugar, en esta codificación no se halle regulada la materia, siempre que, en segundo término, sea compatible y necesaria para definir el asunto, en razón del imperativo de los jueces que les impide abstenerse de resolver la causa. || No se está, en el sub lite, en presencia de ninguna de las anteriores circunstancias, por lo que fluye de lo manifestado que no existe laguna o vacío legal por llenar, que amerite la aplicación analógica de la figura del rechazo o de la inadmisión del recurso extraordinario de casación por la falta de expedición y compulsación de copias para la ejecución del fallo laboral, dado que, como por sabido se tiene, el recuso de casación en esta materia suspende el cumplimiento de la sentencia impugnada, lo cual responde no a una “costumbre”, como equivocadamente lo señala el demandante, sino a las particularidades propias de la regulación legal en el procedimiento del trabajo y de la seguridad social” Auto de diecisiete (17) de junio de dos mil ocho (2008). (MP Elsy del Pilar Cuello Calderón). Radicado No. 36137