T-622-96

Sentencia T-622/96

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia/REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO

Es cierto que se presentó una situación irregular por parte de la administración al expedir equivocadamente dos resoluciones de reliquidación por mismo concepto. La Corte ha señalado que los actos administrativos creadores de situaciones particulares, subjetivas y concretas no pueden ser revocados de forma unilateral por parte de quien los expidió, sin el previo consentimiento del particular sobre respecto de quien se expidieron dichos actos. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación, no tiene cabida para su aplicación, pues se presentan varios elementos que justifican la actuación desarrollada por Cajanal, quien se encontraba legitimada para obrar de tal forma. Además, justifica su actuar en otras razones: la revocatoria de la resolución se hizo al no existir acto administrativo que la justificara; al no existir acto administrativo alguno, no se va en contra de lo señalado por el C.C.A ni de la jurisprudencia de esta Corporación; la prestación originariamente reconocida, subsiste; su pago se sigue realizando de manera periódica; y, no se ha causado perjuicio irremediable alguno.

Referencia: Expediente T-103606.

Tema: Derecho al debido proceso. Revocatoria unilateral de acto administrativo.

Peticionario: Jesús Salvador Montes Gómez

Demandado: CAJANAL

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., noviembre catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DÍAZ, revisa el proceso de la acción de tutela instaurado por Jesús Salvador Montes Gómez, contra CAJANAL según la competencia que le ha sido conferida por 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.

Como hechos que sustentan la petición de amparo se expusieron los siguientes:

Manifiesta el demandante que trabajó en el magisterio por muchos años, obteniendo mediante resolución 693 de 1973 de Cajanal, el reconocimiento de su pensión de jubilación, denominada pensión nacional.

Con fundamento en la ley 114 de 1913 que señala que un maestro puede recibir simultáneamente una pensión de jubilación departamental o municipal y otra de carácter nacional, el actor obtuvo por lo tanto el reconocimiento de su pensión de gracia. Aclara que no recuerda ni conserva copia de la resolución que le reconoce dicha pensión. De esta manera, las dos pensiones venían siendo pagadas normalmente hasta el mes de marzo de 1995. Sin embargo, en el mes de abril del mismo año tan solo le fue cancelada la pensión nacional, informándose verbalmente por parte de funcionario de la entidad bancaria encargada de pagar dichas pensiones que, había sido sacado definitivamente de la respectiva nómina, al parecer por la anulación o revocatoria de la resolución que le reconocía la pensión de gracia. De esta manera le ha sido violado al demandante su derecho al debido proceso.

2. Pretensiones.

Solicita le sea protegido su derecho al debido proceso para lo cual pretende se invalide la resolución a través de la cual Cajanal revocó el acto administrativo que le reconocía su pensión de gracia, y en su lugar se ordene que en el término previsto en el fallo, sea nuevamente incluido en nómina y se le haga el cubrimiento económico reconocido en las resoluciones posteriores de reajuste.

Solicita también que en el término previsto por el mismo fallo se cancelen las mesadas pensionales dejadas de pagar injustamente desde el mes de abril de 1995.

3. Las actuaciones judiciales.

El Juzgado Laboral del Circuito de Armenia, en decisión del veinticuatro (24) de mayo de 1996 DENEGÓ las pretensiones del actor. Consideró que de acuerdo a las pruebas recaudadas, al actor tan solo le ha sido reconocida una pensión que es la de jubilación, la cual ha tenido varias reliquidaciones y, a consecuencia de dichas reliquidaciones se dió una doble resolución, surgiendo así un doble pago respecto de una misma pensión. En cuanto a la pensión de gracia, esta no le ha sido reconocida aún (ver folios 60 y 78).

De esta manera, Cajanal de acuerdo a lo señalado por los artículos 69 y 73 del C.C.A., se encontraba en todo su derecho de revocar unilateralmente una de las resoluciones que reliquidaban la pensión nacional, por la cual recibía doble pago. Por otra parte, al demandante le asiste otra vía de defensa judicial como es la de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. Decisión de Segunda Instancia.

La Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Armenia resolvió por fallo del 23 de junio de 1996, CONFIRMAR la decisión de primera instancia con base en las mismas consideraciones. Señala simplemente que, el mediante oficio 019696 de mayo 12 de 1996, le fue comunicada al demandante, la resolución 005550 mediante la cual fue “resuelta la solicitud de jubilación de gracia” y que con oficio 019651 del 12 de junio del mismo año, se le informaba que debía acercarse a la entidad para notificarse del acto administrativo. De esta manera y en aplicación de lo expuesto por el artículo 6 del decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente cuando existan otros mecanismos de defensa judicial.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir, por lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución, y el decreto 2591 de 1991.

2. La importancia del derecho fundamental al debido proceso.

El derecho al debido proceso se considera como un derecho fundamental en los términos del artículo 29 de la Constitución Política. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“El carácter fundamental de este derecho proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no sólo las autoridades judiciales sino también, en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos. Es pues una defensa de los procedimientos, en especial de la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, según la fórmula clásica, o lo que es lo mismo, de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

“Además, el derecho al debido proceso comprende no solo la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los procesos y trámites administrativos, sino, también el respeto a las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran, en general, contenidas en los principios que los inspiran, el tipo de intereses en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver.” 1

Además el principio del debido proceso busca la protección del sujeto procesal de todo tipo de abuso por parte de la autoridad. Al respecto la Corte también se pronunció en los siguientes términos:

“En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

“Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias.” 2

3. La revocatoria de actos administrativos creadores de situaciones particulares y concretas.

Esta Corporación en numerosos fallos, ha dejado muy en claro que los actos administrativos creadores de situaciones particulares, subjetivas y concretas, no podrán ser revocados directamente por el mismo ente administrativo que lo profirió, sino mediante demanda del mismo ante la jurisdicción competente, o cuando medie aceptación expresa y por escrito, del particular directamente afectado (Art. 69 C.C.A.).

Sobre el tema de la revocación directa de los actos administrativos se ocupó esta Sala en la sentencia de T-347/94, en la cual expresó lo siguiente:

“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 expresos 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 1o. del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente”. 3

4. El caso en concreto.

En el caso objeto de análisis por parte de esta Sala, es necesario precisar varios aspectos fundamentales que nos permitirá aclarar la situación objeto de estudio.

1. De acuerdo a los documentos contenidos en el presente expediente y luego de un estudio de los mismos, resulta evidente que al señor Montes Gómez, le fue reconocida su pensión de jubilación de acuerdo a la resolución No. 0693 de 1973, pensión que fue reajustada en varias oportunidades, hasta el momento en que, equivocadamente, la entidad aquí demandada produjo dos resoluciones de reliquidación por un único y mismo concepto: la pensión de jubilación contenida en la resolución antes mencionada. En ninguna parte del cuaderno administrativo aportado por Cajanal fue posible encontrar resolución alguna por la cual se le reconociera al actor, o se le reliquidará, pensión de gracia, situación que así se pretende hacer ver, pues si esta existiere obraría prueba en tal sentido. Es clara la inexistencia de la resolución 1283 de 1971, que alega el actor le reconocía su pensión de gracia, la cual no aparece de acuerdo a lo indicado en los folios 1 y 130 del cuaderno administrativo aportado por Cajanal.

2. De acuerdo a lo contenido en las resoluciones No. 18894 de marzo 18 de 1993 y No. 23456 de abril 29 del mismo año, las reliquidaciones realizadas por la entidad demandada, se sustentaron en la misma resolución No. 0693 de 1973 que reconocía la pensión de jubilación del demandante, y no surgen estas resoluciones por el reconocimiento de conceptos distintos, que pudieran dar a entender la existencia de dos pensiones, sino que por el contrario, confirman el error en que incurrió la entidad demandada al ordenar un segundo pago por un mismo concepto.

3. Es evidente que el actor, conocía del doble pago que se le venía haciendo desde el mes de abril de 1993, y, respecto del cual, había guardado silencio, hasta cuando en el mes de marzo de 1995, dejó de percibir uno de ellos (pago ordenado por la resolución No. 23456/93). Además, el actor presentó el día 18 de mayo de 1995 petición a Cajanal, en el sentido de que le fuese reconocida su pensión de gracia, como obra claramente en las diversas copias que del documento obran en el presente expediente (folios 65, 74 del cuaderno No. 1, y folio 201 del cuaderno No. 3). Dicho lo anterior, resulta claro que habían transcurrido cerca de dos meses y medio entre la suspensión del doble pago que se venía haciendo al actor por un mismo concepto y la solicitud de reconocimiento de la pensión de gracia que el mismo individuo alega le fue suspendida en su pago, siendo dicha situación contradictoria.

4. Es cierto que se presentó una situación irregular por parte de la administración al expedir equivocadamente dos resoluciones de reliquidación por mismo concepto, y, que dicha situación fue conocida y aceptada por el aquí demandante

5. Como ya se anotó anteriormente, la Corte Constitucional en innumerables sentencias ha señalado que los actos administrativos creadores de situaciones particulares, subjetivas y concretas no pueden ser revocados de forma unilateral por parte de quien los expidió, sin el previo consentimiento del particular sobre respecto de quien se expidieron dichos actos, de acuerdo a lo señalado por los artículos 69 y 73 del C.C.A.

6. Sin embargo, y luego de analizar la situación del presente caso, la jurisprudencia de esta Corporación, no tiene cabida para su aplicación, pues se presentan varios elementos que justifican la actuación desarrollada por Cajanal, quien en desarrollo de los principios señalados por el artículo 209 de la Constitución Política, se encontraba legitimada para obrar

de tal forma. Además, justifica su actuar en otras tres razones: Primero: No controvierte la jurisprudencia de la Corte, pues la revocatoria de la mencionada resolución se hizo al no existir acto administrativo que la justificara. Segundo: al no existir acto administrativo alguno, no se va en contra de lo señalado por los artículos 69 y 73 del C.C.A ni de la jurisprudencia de esta Corporación. Tercero, porque la prestación originariamente reconocida, subsiste; su pago se sigue realizando de manera periódica; y, no se ha causado perjuicio irremediable alguno.

Finalmente debemos señalar que, no puede el actor pretender que por un mismo concepto le sea reconocido un doble pago, porque dicha situación no se aviene con lo preceptuado por la Constitución Política, y, porque se afecta negativamente el manejo presupuestal de la entidad demandada.

De esta manera, y luego de examinar los hechos del presente caso, resulta evidente la no vulneración del derecho al debido proceso por parte de la entidad demandada.

Por lo anterior, y vistas las consideraciones ya expuesta esta Sala confirmará las decisiones tomadas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Manizales.

III. DECISIÓN.

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR los fallos proferidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Manizales en relación con el presente proceso.

Segundo: DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-516 de septiembre 15 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz. Gaceta Constitucional, 1992, Tomo 5, páginas 214 y 215.

2 Sentencia C-214 de abril 28 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Gaceta Constitucional Tomo 4, Segunda Parte, 1994, páginas 244 y 245.

3 Sentencia T-347 de agosto 3 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Gaceta Constitucional Tomo 8. 1994. Páginas 626 y 627.