T-639-96

Sentencia T-639/96

ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL-Naturaleza

Los actos administrativos de carácter general y abstracto son, en esencia, directamente revocables por aquella autoridad que los ha proferido y su mutabilidad radica en la necesidad que tiene la Administración de satisfacer el interés público, ajustando sus decisiones a las circunstancias existentes al momento de aplicar dicho precepto. Cuando dichas condiciones cambian sustancialmente, hasta el punto de hacer imposible la permanencia de dicho acto administrativo en el ordenamiento jurídico, debe ser retirado del mismo, según las circunstancias que analizará la autoridad que lo profirió para proceder a revocarlo.

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia

Los actos administrativos de carácter particular y concreto, no pueden ser revocados directamente por la autoridad que los expidió, pues, en este caso, se involucra la discusión sobre un derecho que no puede ser resuelta por la misma entidad que lo reconoció, sino por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, no significa que frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto la Administración quede atada a su propia decisión hasta que ésta sea objeto de un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en ciertas circunstancias cuando la Administración encuentre que el acto es producto de maniobras fraudulentas, que la hicieron incurrir en un error, puede revocarlo directamente, oyendo a las partes y sin perjuicio de los derechos adquiridos, pues el propio Constituyente ha previsto que son dignos de protección sólo aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título.

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Actuaciones

Cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, encuentra que el mismo se obtuvo con fundamento en actuaciones ilegales o fraudulentos, tiene la facultad de revocarlo, pues en este caso, el interés que prima es aquel que tiene el conglomerado social en que las actuaciones de la Administración no se obtengan por medios que vulneren el ordenamiento jurídico. Ello atenta contra el derecho que tiene la

ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, respetando el derecho que tienen los asociados de acceder a la Administración en igualdad de condiciones, derecho que no puede claudicar en favor de quienes utilizan mecanismos contrarios a la ley para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses.

Referencia: Expedientes T-100.559 y T-100.563 (acumulados).

Peticionarios: Martha Haydee Villamizar Jaimes, Mario de Jesús Carranza Alfonso Clara Inés Prieto Acosta, Fabriciano Pedraza, Juan Bautista Calderón Cabana, Germán Jiménez Delgado, Humberto Villalba Rodríguez, María Virginia Puerto Camacho, Jorge Eliecer Guzmán Sabogal, Amparo Marín Arias, contra la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social y la señora Yolanda Rodríguez de Pinillos.

Procedencia: Tribunal Superior de Santafé de Bogotá D.C. -Sala Laboral-

Tema: Improcedencia de la acción de tutela.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C. veintidós (22) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En los procesos de tutela radicados bajo los números T-100.559 y T-100.563, adelantados por los demandantes contra la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social y la doctora Yolanda Rodríguez de Pinillos, en su calidad de subdirectora general de Prestaciones Económicas de dicha entidad, y que fueron acumulados por la Sala de Selección de la Corte Constitucional, mediante auto del 26 de junio de 1996, para

decidirse en una misma Sentencia al encontrar unidad de materia entre sí.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión las acciones de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. Solicitud

Los actores por medio de apoderado judicial, interpusieron las acciones de tutela ante los Juzgados Tercero (3°) y Decimoprimero (11°) Laborales del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en contra de la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social y la doctora Yolanda Rodríguez de Pinillos, por presunta violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y a la seguridad social; consagrados en los artículos 13, 25, 29 y 48 de la Constitución Política.

2. Hechos

Afirma el apoderado de los demandantes, que éstos venían disfrutando de la pensión de invalidez concedida por la Caja Nacional de Previsión Social desde el año de 1995, la cual se les pagó cumplidamente hasta el mes de febrero de 1996, cuando la Procuraduría General de la Nación efectuó una visita a la entidad demandada detectando aproximadamente setenta y dos (72) casos -entre ellos los de los actores- en los cuales aparecía que el derecho a la pensión de invalidez había sido adquirido con fundamento en documentos falsos -los certificados del estado y grado de la respectiva incapacidad-.

3. Pretensiones

El apoderado de los actores pide que, como consecuencia del amparo solicitado en la acción de tutela, se ordene a la entidad demandada que vuelva a incluir a los peticionarios en la nómina de pensionados y se les sigan pagando las mesadas pensionales correspondientes, hasta tanto se produzca Sentencia de nulidad o suspensión provisional de los actos administrativos de reconocimiento de la pensión de invalidez. Además, que se les paguen las sumas de dinero que dejaron de percibir como consecuencia de la revocatoria de dichos

actos administrativos.

Igualmente, solicita que se condene a la doctora Yolanda Rodríguez de Pinillos a pagar a los actores los daños y perjuicios, causados con la revocatoria de los actos que concedieron las pensiones de invalidez.

II. ACTUACION JUDICIAL

I. Las decisiones judiciales

1. Sentencias de primera instancia proferidas por los Juzgados Tercero (3°) Decimoprimero (11°) Laborales del Circuito de Santafé de Bogotá D.C.

Los despachos judiciales citados, mediante Sentencias proferidas los días 18 y 19 de abril de 1996 respectivamente, y con argumentos similares, decidieron negar el amparo solicitado por los actores, pues consideraron que la actuación de la Caja Nacional de Previsión Social, al revocar unilateralmente los actos administrativos por medio de los cuales reconoció la pensión de invalidez a los demandantes, se fundamentó en el artículo 73 del Código Contencioso administrativo (C.C.A.), el cual autoriza a la entidad para revocar unilateralmente esa clase de actos.

De otra parte, sostienen los despachos de primera instancia que, la acción de tutela fue consagrada por el legislador como un mecanismo residual para la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por las acciones u omisiones de las autoridades; condiciones que en el caso bajo estudio no se dan, pues los peticionarios pueden acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa para reclamar la revocatoria de los actos administrativos que suspendieron el pago de sus pensiones.

2. Impugnaciones

Los actores a través de apoderado, impugnaron las Sentencias proferidas por considerar que si bien existe otro mecanismo de defensa judicial, no son ellos quienes deben acudir a él, sino la entidad demandada, pues es ésta la que presume la violación del trámite establecido para obtener la pensión, por lo que debió demandar sus propios actos administrativos ante el

Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De otra parte, estiman que es la acción de tutela el único mecanismo con el que cuentan para lograr la protección de sus derechos fundamentales vulnerados.

3. Sentencias de segunda instancia

3.1. Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C. Sala Laboral.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., en Sentencia del 28 de mayo de 1996, decidió confirmar la Sentencia proferida por el Juzgado Tercero (3°) Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá D.C. en el proceso de tutela instaurado por los señores Martha Haydee Villamizar Jaimes, Mario de Jesús Carranza Alfonso y Clara Inés Prieto Acosta, por considerar que la acción de tutela no está concebida como una manera de pretermitir los procedimientos judiciales ordinarios o especiales previstos por la ley, pues no se trata de una acción paralela a ellos, sino subsidiaria.

En el caso examinado, encontró que los actos administrativos proferidos por la Caja Nacional de Previsión Social para revocar aquellos que concedieron la pensión de invalidez a los actores, gozan de la presunción de legalidad hasta tanto no exista un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso administrativa que los anule o suspenda, luego de adelantar los procedimientos establecidos para ello en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la acción de tutela se hace improcedente ante la existencia de otro medio de defensa judicial para lograr la protección de los derechos que los actores estiman vulnerados.

En Sentencia proferida el 29 de mayo de 1996, dicha Sala, decidió revocar la Sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Decimoprimero (11°) Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá D.C. el 19 de abril de 1996, para resolver la tutela impetrada por los señores Fabriciano Pedraza, Juan Bautista Calderón Cabana, Germán Jiménez Delgado, Humberto Villalba Rodríguez, María Virginia Puerto Camacho, Jorge Eliecer Guzmán Sabogal, Amparo Marín Arias, por considerar que si bien es cierto el artículo 73 del C.C.A. prevé la posibilidad de revocar directamente los actos administrativos cuando ocurren por medios

ilegales, no lo es menos que el artículo 74 del mismo ordenamiento dispone que tal revocatoria cuando se trate de actos de carácter particular y concreto, deberá comunicarse al particular para que éste cuente con la posibilidad de defenderse, presentando pruebas y controvirtiendo las que se aporten.

En este caso, la acusada llegó a la conclusión de que el informe de incapacidad presentado por los actores es falso porque, según la demandada, no aparece en los archivos de la entidad y por ello decidió suspender el pago de la pensión de invalidez a los actores, sin permitirles ejercer su derecho de defensa. Anota que hasta tanto no exista una decisión judicial en contrario, debe presumirse la buena fe de los peticionarios, y de un simple oficio de la División de Salud del ente acusado, no puede colegirse la falsedad de la documentación que sirvió de fundamento para el reconocimiento de las pensiones de invalidez a los actores.

Estimó que, aunque los peticionarios cuentan con otro medio de defensa judicial para buscar la protección de sus derechos fundamentales, el amparo solicitado debe ser concedido por cuanto los actores se enfrentan a un perjuicio irremediable, pues se ven privados de su único medio de subsistencia mientras se deciden las acciones ordinarias. Concede la tutela de los derechos fundamentales vulnerados como mecanismo transitorio por un término de cuatro meses, mientras se instauran las acciones ordinarias correspondientes.

4. Pruebas aportadas al proceso.

Estudiados los expedientes de la referencia, se pudo establecer que obran las siguientes pruebas:

4.1. Oficio C.A.J. No. 1389 suscrito por la jefe del grupo de asuntos judiciales de la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social.

A folio 59 del expediente No. T-100.559, se encuentra dicho oficio dirigido al Juez Tercero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., donde informa que una vez hechas las averiguaciones de rigor al interior de la entidad, se pudo determinar que se habían reconocido varias pensiones de invalidez con fundamento en certificados de valoración

falsos, hecho por el cual se formuló la respectiva denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, que la entidad acusada pudo detectar que entre los documentos presuntamente falsos, se encontraban aquellos aportados por los señores Clara Inés Prieto Acosta, Mario de Jesús Carranza Alfonso y Martha Haydee Villamizar Jaimes para obtener su pensión de invalidez.

4.2. Comunicación dirigida por el jefe de la División de Salud Ocupacional de la Caja Nacional de Previsión Social a la subdirectora de Prestaciones Económicas de dicha entidad.

A folio 64 del expediente T-100.559, se encuentra dicha comunicación donde el citado funcionario afirma: "Con el presente me permito certificar que revisados los archivos existentes en esta División y los de Cajanal Seccional Cundinamarca y Santafé de Bogotá, no existe sustentación alguna que indique haberse expedido concepto de invalidez del referenciado (a); así mismo cabe anotar que la firma estampada en el mencionado documento no coincide con la habitual del jefe de la División de Salud Ocupacional."

Dicha certificación está suscrita por el jefe de la División de Salud Ocupacional de la Caja Nacional de Previsión Social, quien supuestamente, también firmó los certificados de valoración de invalidez que sirvieron de sustento para reconocer la pensión a los actores.

4.3. Oficio No. 2.221 del 15 de abril de 1996, suscrito por el secretario administrativo de la Unidad de Delitos Financieros de la Fiscalía General de la Nación.

A folio 105 del expediente T-100.559 se encuentra el citado informe, dirigido a la jefe de la oficina jurídica de la Fiscalía General de la Nación, informando que a la citada unidad le correspondieron los sumarios iniciados en contra de los señores Mario de Jesús Carranza Alfonso y Martha Haydee Villamizar Jaimes, por el presunto delito de fraude procesal.

5. Pruebas recaudadas por la Sala Novena de Revisión.

Por Auto de septiembre 19 de 1996, esta Sala ordenó oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que informara si contra los actores de las presentes tutelas se había formulado denuncio penal y de ser así, en que estado se encontraban dichas diligencias.

En oficio fechado el 24 de septiembre de 1996, enviado a la secretaría General de esta

Corporación, la Dirección Nacional de Fiscalías informó que contra los actores existen denuncios penales por los presuntos delitos de falsedad y fraude procesal, de los cuales conocen la Unidad de Delitos Financieros y la Unidad Primera de Delitos contra la Administración Pública. Dichas diligencias actualmente se encuentran en la etapa de investigación preliminar.

Por medio de Auto del 9 de octubre de 1996, esta Sala solicitó a la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, información acerca del trámite seguido por esa entidad para el reconocimiento de las pensiones de invalidez de los demandantes en las presentes acciones de tutela; si ellos se encargaron personalmente de tramitar su pensión ante esa dependencia luego de obtener el certificado de valoración médica de la División de Salud Ocupacional y qué tipo de controles tiene implementados la entidad demandada para verificar que los documentos aportados sean los genuinamente expedidos por las correspondientes dependencias oficiales.

La subdirectora de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, mediante oficio SGPE No. 3719 del 18 de octubre de 1996, informó a esta Sala que el trámite ordinario para el reconocimiento de una pensión se inicia una vez recibida la petición, se verifica si el solicitante a recibido con anterioridad otra clase de prestación de la entidad, luego se envía la solicitud al Grupo de Convenios Interinstitucionales, donde se hace la liquidación y se proyecta el acto administrativo que resuelve la petición, el cual firma la subdirectora de Prestaciones Económicas y de allí se envía al Grupo de Organizaciones y Notificaciones, donde se lleva el control del trámite de los recursos -si los hubiere- o se envía al Grupo de Nómina para que se incluya el nombre del beneficiario en la nómina general de pensionados.

En cuanto a la gestión personal realizada por los beneficiarios con los documentos necesarios para obtener la pensión de invalidez, asegura que dicha dependencia no tiene conocimiento de la manera como obtuvieron los peticionarios los certificados de la División de Salud Ocupacional que adjuntaron con miras a obtener su pensión de invalidez, pues por organización en la entidad, los trámites para obtener el certificado de valoración médica y el que se sigue para obtener la pensión de invalidez son diferentes; pero en ambos casos,

pueden ser adelantados directamente por los interesados, o por medio de apoderado.

En lo relacionado con el control que se ejerce para verificar que los documentos allegados para obtener las pensiones de invalidez sean auténticos, la funcionaria afirma que se verifica el cumplimiento de los requisitos de ley en cuanto a edad y tiempo de servicio por parte del solicitante; cuando los certificados presentados ofrecen dudas respecto de su autenticidad, se oficia a la entidad que lo ha expedido con el fin de verificar tal circunstancia. Además, existe una serie de controles posteriores y aleatorios que permiten establecer la autenticidad de dichos documentos. Sin embargo, admite que debido a la gran cantidad de solicitudes de pensión que se presentan ante esa dependencia, es imposible verificar la autenticidad de todos los documentos que se reciben como soporte de dichas peticiones.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar los fallos de tutela de la referencia.

2. Revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto.

2.1. Criterios Doctrinales.

En América Latina la doctrina ha venido aceptando la tesis de la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos de acuerdo a quien van dirigidos o sobre quien recaen sus efectos; es así como se ha considerado que cuando un acto administrativo está dirigido en forma general y abstracta, a producir efectos sobre todo el conglomerado social o una parte importante de él, tiene esencialmente el carácter de revocable, según la valoración que de las circunstancias precisas al momento de su aplicación haga la Administración, teniendo en cuenta para ello el interés general de toda la comunidad, según como afecten el interés público.

En contraposición a este postulado, aquellos actos administrativos cuyo objetivo es conceder

un derecho o modificar una situación individual, es decir, dirigidos a causar efecto en una persona particular y concreta, y han sido notificados a su titular, no pueden ser revocados por la Administración sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados en el sentido de garantizar que las autoridades no podrán disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial.

La doctrina colombiana ha acogido estas posiciones sobre el tema de la revocatoria directa de los actos administrativos. En primer lugar, se dice que tratándose de actos de carácter general y abstracto, la Administración tiene la posibilidad de revocarlos en atención al interés público. En cuanto a aquellos actos administrativos de carácter particular y concreto, que establecen un derecho individual, la Administración no puede revocarlos directamente sin el consentimiento expreso del titular de dicho derecho. Estos postulados han sido recogidos por nuestro ordenamiento jurídico en el título V del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.) -artículos 69 a 74- donde se consagran las normas atinentes a la revocatoria directa de los actos administrativos.

El artículo 69 del C.C.A. establece las causales generales de revocación directa de los actos administrativos cuando en su expedición hayan concurrido circunstancias manifiestamente opuestas a la Constitución y a la Ley, y el artículo 73 establece que aquellos actos que conceden un derecho o modifican una situación de carácter particular y concreto, pueden ser revocados por la Administración siempre y cuando se obtenga el permiso escrito y expreso del titular de ese derecho, principio que encuentra excepción en el propio inciso 2° de la misma norma, al señalar que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados directamente, cuando “resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.”. (Subrayas de la Corte)

2.2. Criterios jurisprudenciales

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre el tema de la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, sosteniendo que, en principio, estos son irrevocables salvo que medie el consentimiento

expreso y escrito de su titular, lo cual obedece 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”.(Sentencia T-347 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En consecuencia, el acto creador de situaciones individuales no puede ser revocado sin el consentimiento de su titular, pues tal actuación está expresamente prohibido por la Ley. para que pueda darse tal revocatoria, es necesario que “la propia Administración evite el quebrantamiento de la norma superior de derecho” acudiendo a la acción contenciosa en donde, “además de la nulidad del acto, se obtenga el restablecimiento del derecho conculcado.”(Sentencia 584 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

No significa lo anterior, que en ningún caso pueda la Administración revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto que establecen una situación jurídica o confieren un derecho individual, pues, como quedó dicho, el propio artículo 73 del C.C.A. en su inciso segundo permite que tal revocatoria se dé cuando en el nacimiento de dicho acto a la vida jurídica concurren circunstancias como la de que “fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.”.

Esta última posición ha sido sostenida por la Corte Constitucional en recientes pronunciamientos, en los cuales ha reconocido la posibilidad que tiene la Administración de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin el consentimiento expreso de su titular, cuando en su expedición se da alguno de los supuestos descritos en el inciso 2° del artículo 73 del C.C.A., ya citado.

Sobre el punto, esta Corporación ha expresado:

“Así las cosas, hay que decir que los actos administrativos, cuando hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular salvo, cuando resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el

artículo 69 del Código Contencioso-Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales. En el caso a estudio, es manifiesta la oposición a la Constitución y a la ley de la Resolución No. 8 de 1968, pues fue expedida por una Dependencia que carecía de competencia para autorizar que se construyera un condominio privado sobre el espacio público; es claro también que no está de acuerdo con el interés público, pues es deber del Estado, no solo: "velar por la integridad del espacio público…", sino también, y en virtud del mismo Artículo 82 de la Constitución, "…y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular". Además, le causa agravio injustificado a los ciudadanos, que se vienen viendo privados del uso de una franja del espacio público, irregularmente ocupada. Y, aunque no obra en el proceso la prueba plena que permita afirmar que es evidente que el acto se produjo por medios ilegales, sí hay al menos motivos para sospecharlo." (Sentencia T-230 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).(subrayas fuera de texto).

Y en reciente pronunciamiento sobre el mismo tema, esta Corte sostuvo lo siguiente:

"Empero, en el caso sub exámine, se configura una de las excepciones a la prohibición de revocatoria unilateral del acto de reconocimiento del derecho, referente a la utilización de medios ilegales para la obtención del acto de que trata el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo. Consta en el expediente que de acuerdo con la investigación administrativa adelantada por la Seccional Magdalena del Instituto de Seguros Sociales 'No existió vínculo laboral entre FABIO PASTOR ALVAREZ y la Empresa CANTERAS DEL NORTE y/o DARIO PASTOR ALVAREZ, Patronal 0201710085, comprobándose la configuración de una afiliación fraudulenta, por lo cual ordena descontar las semanas cotizadas a través de este patronal desde su afiliación (folio 11).

"Este hecho que da cuenta de que el acto de reconocimiento pensional ocurrió a juicio de la demandada con la demostración de la configuración de una afiliación por medios ilegales, constituye el medio exceptivo, que hace viable la aplicación del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo en el sentido de que en este caso era procedente la revocatoria del acto sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo No. 0013415 de 23 de noviembre de 1994, por medio de la cual suspendió la prestación económica por vejez en favor del demandante, al encontrar comprobada la afiliación fraudulenta.

"En estas circunstancias no se encuentra quebrantada la norma en referencia y por

consiguiente los derechos fundamentales invocados, pues la demandada si podía ante esta circunstancia, revocar en forma unilateral el acto administrativo de reconocimiento pensional como lo hizo por medio por medio de la Resolución que ordeno suspender el pago de la pensión de vejez, la cual goza de la presunción de legalidad que ampara los actos de la administración, resolución que en este caso solamente puede por consiguiente ser anulada por la jurisdicción competente, con el lleno de los requisitos legales pertinentes" (Sentencia T-376 de 1996, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

En igual sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado, avalando esta última posición sostenida por la Corte Constitucional, al sostener:

"Tanto el artículo 24 del Decreto 2733 de 1959, como el inciso 1° del 73 del Código Contencioso Administrativo, tienen por finalidad, garantizar la protección de los derechos individuales y la firmeza de las situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, para que no puedan ser revocados ni los unos ni las otras, en forma unilateral por la administración.

"Sin embargo, no debe olvidarse que los derechos individuales según nuestra Constitución, merecen protección en tanto hubieren sido adquiridos conforme a las leyes, es decir, con justo título; y que el interés público prima sobre el interés particular. Dicho en otros términos, sólo los derechos adquiridos con arreglo a las leyes merecen protección; así lo establecía la Constitución de 1886 en su artículo 30 y también lo consagra la de 1991 en el artículo 58.

"De manera pues, que si para lograr la expedición de un acto administrativo que reconoce un derecho individual se ha hecho uso de medios ilegales, el derecho no es digno de protección y en ese caso opera el mandato contenido en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, según el cual 'Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores…' porque indudablemente se da la primera de las causales que da lugar a la revocatoria directa. A juicio de la Sala esta interpretación consulta los principios constitucionales y además constituye una especie de sanción para quienes recurren a medios ilegales para obtener derechos." (Sentencia del 6 de mayo de 1992, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda.).

También en Sentencia del 27 de julio de 1994, la Sala de lo Contencioso Administrativo-

Sección Segunda del Consejo de Estado, en relación con el mismo tema sostuvo:

“Advierte la Sala que la resolución acusada no se fundamenta en que el acto revocado hubiese sido proferido como consecuencia de maniobras ilegales, circunstancia que, según las voces del art. 73 sí podría dar lugar a la revocatoria oficiosa del acto de carácter particular y concreto aún sin el consentimiento del particular afectado: la resolución solamente invoca como motivo de la revocatoria un posible agravio injustificado a los trabajadores involucrados, por no haberse culminado una investigación por “retención de salarios por los descuentos efectuados a los trabajadores del turno comprendido entre las 4:30 P.M. y las 12:30 del día 1°. de diciembre de 1989″. hecho que en forma alguna es imputable a la empresa, pues se trata de una omisión de la misma administración.”.

Lo anteriormente expuesto, permite concluir que los actos administrativos de carácter general y abstracto son, en esencia, directamente revocables por aquella autoridad que los ha proferido y su mutabilidad radica en la necesidad que tiene la Administración de satisfacer el interés público, ajustando sus decisiones a las circunstancias existentes al momento de aplicar dicho precepto. Cuando dichas condiciones cambian sustancialmente, hasta el punto de hacer imposible la permanencia de dicho acto administrativo en el ordenamiento jurídico, debe ser retirado del mismo, según las circunstancias que analizará la autoridad que lo profirió para proceder a revocarlo.

Por el contrario, los actos administrativos de carácter particular y concreto, es decir, aquellos que establecen una situación individual o reconocen un derecho a una persona determinada, en principio inmutables; no pueden ser revocados directamente por la autoridad que los expidió, pues, en este caso, se involucra la discusión sobre un derecho que no puede ser resuelta por la misma entidad que lo reconoció, sino por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, lo anterior no significa que frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto la Administración quede atada a su propia decisión hasta que ésta sea objeto de un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en ciertas circunstancias -como lo reconocen el artículo 73 inciso 2o. del C.C.A. y la jurisprudencia- cuando la Administración encuentre que el acto es producto de maniobras fraudulentas, que la hicieron incurrir en un error, puede revocarlo directamente, oyendo a las

partes y sin perjuicio de los derechos adquiridos, pues el propio Constituyente ha previsto que son dignos de protección sólo aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título. Así lo define el artículo 58 de la Constitución Política, que a la letra dice:

En consecuencia, habiéndole impuesto la propia Constitución de 1991 a las autoridades la obligación de velar por el cabal cumplimiento de la Constitución y las leyes, no sería entendible que no les otorgara aquellas los mecanismos necesarios para cumplir dicha función. Por ello nuestro ordenamiento jurídico recogió en el Código Contencioso Administrativo -artículos 69 a 74- lo referente a la revocatoria de los actos administrativos y en especial, en el artículo 73 al regular lo referente a la revocatoria directa de aquellos que tienen las características de carácter particular y concreto. En esta norma, como se ha señalado, se establece la posibilidad de dicha revocatoria cuando fuere evidente que el acto "ocurrió por medios ilegales".

Es indudable entonces, que cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, encuentra que el mismo se obtuvo con fundamento en actuaciones ilegales o fraudulentos, tiene la facultad de revocarlo, pues en este caso, el interés que prima es aquel que tiene el conglomerado social en que las actuaciones de la Administración no se obtengan por medios que vulneren el ordenamiento jurídico. Ello atenta contra el derecho que tiene la ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, respetando el derecho que tienen los asociados de acceder a la Administración en igualdad de condiciones, derecho que no puede claudicar en favor de quienes utilizan mecanismos contrarios a la ley para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses.

3. el caso concreto.

Analizando las circunstancias específicas del caso bajo estudio, esta Sala de Revisión considera que la tutela solicitada no puede ser concedida, por cuanto la Caja Nacional de Previsión Social actuó conforme a las disposiciones consagradas en nuestro ordenamiento jurídico, específicamente en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, el cual en su inciso 2°, como se ha señalado, establece la posibilidad para la Administración de revocar sus propios actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando estos sean producto de un acto ilegal, obviamente, con acatamiento a las normas del debido proceso. En

este caso, luego de una visita practicada por la Procuraduría General de la Nación a la Subdirección de Prestaciones Económicas de la entidad, el organismo de control pudo establecer que algunas de las pensiones de invalidez fueron concedidas con fundamento en documentos falsos, entre las que se encontraban las de los demandantes.

De ahí que la entidad acusada adelantara una investigación interna, donde, luego de un estudio minucioso de los documentos aportados como soporte para obtener las pensiones de invalidez, concluyó que, en efecto, de los certificados de invalidez presentados por los actores para obtener su pensión, no había copia en los archivos de la entidad. Además, el propio director de la División de Salud Ocupacional de la Caja Nacional de Previsión Social, quien debió suscribir esos certificados, dado que era la autoridad competente para ello, aseguró en el trámite de la investigación interna: "Con el presente me permito certificar que revisados los archivos existentes en esta División y los de Cajanal Seccional Cundinamarca y Santafé de Bogotá, no existe sustentación alguna que indique haberse expedido concepto de invalidez del referenciado (a); así mismo cabe anotar que la firma estampada en el mencionado documento no coincide con la habitual del jefe de la División de Salud Ocupacional."

De los anteriores hechos, la entidad acusada no podía concluir nada diferente a que la actuación que precedió la expedición de los actos administrativos que concedieron la pensión de invalidez a los actores se adelantó por medios fraudulentos, toda vez que se fundamentó en certificados de valoración médica que no han sido expedidos en legal forma por la Caja Nacional de Previsión Social, lo cual significa que el derecho adquirido por los actores no goza de la presunción de justo título que consagra el artículo 58 de la Constitución Política y, por tanto, no puede deducirse responsabilidad por parte de la entidad acusada, al actuar conforme al inciso 2° del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, ya citado, que permite la revocatoria directa de aquellos actos que "resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales." . De la norma citada se entiende claramente que su aplicación se extiende a los actos presuntos y expresos de la Administración.

No puede esta Sala de Revisión, por lo demás, entrar a estudiar lo referente a la investigación que adelanta la Procuraduría General de la Nación y que sirvió de fundamento para aquella realizada por la Caja Nacional de Previsión Social, así como tampoco puede

inmiscuirse en las diligencias que adelanta la Fiscalía General de la Nación como consecuencia de las denuncias penales presentadas contra los peticionarios y en cumplimiento de lo ordenado por la Carta Política en los artículos 250 y 277, pues además de que dichas actuaciones no han sido cuestionadas por los actores, no son materia de estudio dentro de la presente acción y pertenecen a la órbita de competencia de dichas autoridades.

DECISION

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

R E S U E L V E :

Primero: CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., el día 28 de mayo de 1996, para resolver el proceso de tutela radicado con el número T-100.559, cuyos actores son: Fabriciano Pedraza, Juan Bautista Calderón Bautista, Germán Jiménez Delgado, Humberto Villalba Rodríguez, María Virginia Puerto Camacho, Jorge Eliecer Guzmán Sabogal, Amparo Marín Arias, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: REVOCAR la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C. -Sala Laboral- el 29 de mayo de 1996,para resolver el proceso de tutela radicado con el número T-100.563, y en su lugar NEGAR la tutela de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y a la seguridad social la igualdad, al trabajo, al debido proceso y a la seguridad social, solicitada por los señores Martha Haydee Villamizar Jaimes, Mario de Jesús Carranza Alfonso y Clara Inés Prieto Acosta, por las razones expuestas en el presente fallo.

Tercero: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique esta providencia a los Juzgados Tercero (3°), y Decimoprimero (11°) Laborales del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Auto 003A/97

Referencia: Se Corrigen dos errores de transcripción en la parte resolutiva de la Sentencia T-639 de 1996

Magistrado Sustanciador:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá D.C., doce de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en uso de sus

atribuciones legales y,

CONSIDERANDO

1. Que en el numeral de la parte resolutiva de la Sentencia T-639 de 1996 se expresó lo siguiente:

“PRIMERO CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., el día 28 de mayo de 1.996, para resolver el proceso de tutela

radicado con el número T-100.559, cuyos actores son: Fabriciano Pedraza, Juan Bautista Calderón Bautista, Germán Jiménez delgado, Humberto Villalbla Rodríguez, María Virginia Puerto Camacho, Jorge Eliecer Guzmán Sabogal, Amparo Marín Arias, por las razones expuestas en esta providencia". (Subrayado por fuera del texto original).

2º. Que, así mismo, en el numeral segundo de la misma sentencia se consignó lo siguiente:

3º. Que por un error de transcripción en la parte resolutiva de las sentencias, los nombres de los peticionarios que corresponden al expediente T-100.563 fueron relacionados en el expediente T-100.559, y viceversa; y que por lo tanto, debe hacerse la relación correcta de nombres y expedientes.

RESUELVE

Primero. Corregir el numeral primero de la parte resolutiva de la sentencia T-639 del 22 de noviembre de 1996, de manera que en lo sucesivo se lea de la siguientes forma:

"PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de SantaFé de Bogotá, D.C., el día 28 de mayo de 1996, para resolver el proceso de tutela radicado con el número T-100.559, cuyos actores son: Martha Haydee Villamizar Jaimes, Mario de Jesús Carranza Alfonso y Clara Inés Prieto Acosta, por las razones expuestas en esta providencia".

SEGUNDO: Corregir el numeral segundo de la parte resolutiva de la mencionada Sentencia, para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

"SEGUNDO. REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., – Sala Laboral el 29 de mayo de 1996, para resolver el proceso de tutela radicado con el número T-100.563, y en su lugar NEGAR la tutela de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y a la seguridad social, solicitada por los señores Fabriciano Pedraza, Juan Bautista Calderón Cabana, Germán Jiménez Delgado, Humberto Villalba Rodríguez, María Virginia Puerto Camacho, Jorge Eliecer Guzmán Sabogal, Amparo Marín Arias, por las razones expuestas en el presente fallo."

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General