

T-720-98

Sentencia T-720/98

ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL-Revocabilidad/ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Irrevocabilidad

Sabido es, que la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos, ha sido aceptada por la doctrina, teniendo en cuenta, el sujeto a quien están dirigidos. Es así, que en los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos. No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A., el cual preceptúa que para que tal revocación proceda, se debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular. Y ello se entiende, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley.

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

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

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Actuaciones ilegales o fraudulentas

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Revocación sin consentimiento expreso y escrito del titular

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-185755

Peticionario: Martha Lucía Rodríguez de Corrales.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia -Sala Laboral-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Bogotá, en sesión del veintiséis (26) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Primera (1ª) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia -Sala Laboral-, dentro del proceso de tutela instaurado por Martha Lucía Rodríguez de Corrales contra el Instituto de Seguros Sociales.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

A. La demanda

La demandante Martha Lucía Rodríguez de Corrales instauró tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales, por considerar que se le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, salud, seguridad social e igualdad, con fundamento en los siguientes :

A. Hechos

1. Contrajo matrimonio católico con el señor José Luis Corrales Baena, el 2 de septiembre de 1972, siendo procreados tres hijos. Matrimonio que terminó por la muerte del cónyuge el día

7 de julio de 1996.

2. A pesar de tener vigente un matrimonio y, de convivir con la actora, el señor Corrales Baena contrajo matrimonio civil con la señora Luz Elena Vergara Isaza el 2 de marzo de 1987 en la ciudad de Manizales.

3. El señor Corrales Baena cotizó al Instituto de Seguros Sociales 997 semanas, de las cuales 35 corresponden al último año de cotización. Por lo tanto, ante la muerte del cónyuge, la demandante en tutela solicitó el reconocimiento y pago de la pensión que le asistía en su condición de cónyuge sobreviviente del causante, el día 22 de agosto de 1996.

4. Por su parte, la señora Luz Elena Vergara Isaza, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en su calidad de cónyuge superstite, el día 13 de septiembre de 1996. Así mismo, solicitaron pensión de sobrevivientes, en calidad de hijos del señor Corrales Baena, el señor Cesar Fernando Corrales Rodríguez y el menor Cesar Augusto Corrales Vergara.

5. Por medio de la Resolución No. 2192 del 6 de mayo de 1997, el Instituto de Seguros Sociales, resolvió las solicitudes presentadas, negando la pensión de sobrevivientes a la señora Luz Elena Vergara Isaza y, reconociéndolas en un porcentaje de un 25% a cada uno de los hijos del causante, y, en un 50% para la señora Martha Lucía Rodríguez de Corrales, en su calidad de cónyuge superstite.

6. La actora y el señor Cesar Fernando Corrales Rodríguez, hijo de la misma, fueron notificados en forma personal de la Resolución mencionada en el numeral anterior; y, la señora Luz Elena Vergara y su menor hijo, ante la imposibilidad de realizar la notificación personalmente, fueron notificados por edicto, el cual se fijó el día 17 junio de 1997, y desfijado el 1 de julio del mismo año.

7. Dentro del término de ejecutoria del acto administrativo no se interpusieron los recursos de ley, quedando en firme la providencia. No obstante, encontrarse en firme la Resolución, le fue notificada nuevamente, aunque en esta oportunidad, en forma personal, a la señora Luz Elena Vergara Isaza el 10 de septiembre de 1997.

8. Una vez realizada la segunda notificación, y dentro del término de ejecutoria no se

interpusieron los recursos de ley, de lo cual existe la correspondiente constancia. Sin embargo, la entidad aceptó unos recursos interpuestos por la señora Luz Elena Vergara, “supuestamente” presentados el 15 de septiembre de 1997.

9. Posteriormente, el Instituto de Seguros Sociales le suspendió a la actora la pensión de sobrevivientes que le había reconocido, a partir del mes de noviembre de 1997, aduciendo controversias en el trámite de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes del señor Corrales Baena, por encontrarse demostrada la existencia de dos matrimonios, sin que mediara separación legal de ninguno de los dos.

10. Por último, aduce la demandante, que con esa suspensión, se le están violando los derechos fundamentales que impetra como violados, toda vez que en vida del esposo, éste era el que se encargaba de aportar económicamente lo necesario para su subsistencia.

A. Sentencia de primera instancia

Considera el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Sala Laboral, que durante el trámite del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, se han presentado ciertas contradicciones relacionadas con la notificación de la Resolución que le reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Martha Lucía Rodríguez de Corrales, lo que lleva a pensar que el acto administrativo no se encuentra en firme. Sin embargo, añade, eso no significa que el Instituto demandado, se encontrara habilitado para enervar las consecuencias que de él pudieran derivarse, con patente violación del debido proceso y concretamente del derecho de defensa.

Pero, por otra parte, agrega, que la circunstancia de que se le hubiera violado el debido proceso, no implica la violación o amenaza de los restantes derechos que ella invoca, toda vez, que no existe prueba, ni siquiera sumaria de la violación de los derechos invocados, los cuales no son de aplicación inmediata, “salvo el de la igualdad”.

Manifiesta, el fallador a quo, que la actora, una vez tuvo conocimiento de la revocatoria de la resolución, tuvo la oportunidad de atacar dicha actuación administrativa, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en primer lugar, y en segundo lugar,

promoviendo la respectiva acción ordinaria que regula el Código Sustantivo del Trabajo, razones estas, que tornan la acción de tutela improcedente.

Anota el Tribunal, que la acción ordinaria, ya se encuentra en trámite, según se desprende de las pruebas aportadas al proceso, por ello, acceder a la tutela solicitada sería “prohijar” que eventualmente existan dos decisiones judiciales “que obliguen al Instituto de Seguros Sociales a reconocer la misma prestación a dos personas que tienen intereses legales excluyentes sobre ese derecho”.

Por las razones que expone, el Tribunal no accede por improcedente a la solicitud de tutela presentada por Martha Lucía Rodríguez de Corrales en contra del Instituto de Seguros Sociales.

I. Consideraciones de la Corte Constitucional

Primera. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. La materia

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

Se encuentra probado en el caso sub examine, que el Instituto de Seguros Sociales reconoció a la accionante la pensión de sobrevivientes, conforme lo indica la Resolución número 2192 del 6 de mayo de 1997, y que posteriormente de manera unilateral, sin que mediara el consentimiento de la demandante en tutela, procedió a suspender el reconocimiento de la citada prestación.

Sabido es, que la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos, ha sido aceptada por la doctrina, teniendo en cuenta, el sujeto a quien están dirigidos. Es así, que en los actos

administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos.

No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A., el cual preceptúa que para que tal revocación proceda, se debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

Y ello se entiende, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley.

En efecto, la Corte Constitucional, ha señalado: “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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Por otra parte, esta Corporación, ha manifestado : “En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

En el caso que nos ocupa, es claro que el Instituto de Seguros Sociales de manera sorpresiva,

y con un claro desconocimiento de los derechos al debido proceso y a la defensa, sin tener en cuenta las consecuencias negativas que de su actitud pudieran derivarse, suspendió el pago que por concepto de pensión de sobrevivientes, se le había reconocido a la actora.

Razones estas, que dan cabida a la tutela impetrada, con el fin de dejar sin efectos el acto unilateral de revocación, y ordenar a la entidad demandada, que cumpla a favor de la afectada, el acto inicial por ella proferido, mediante el cual se reconoció y creó una situación de carácter particular y concreto.

La Corte en esta materia debe reiterar:

“Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

“Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

“Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida”. (Sentencia T-315 del 17 de junio de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía).

Desde luego, como también ha reiterado esta Corporación, la administración tiene la posibilidad de revocar sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente, por autorización expresa del artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone : “Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, 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”.

En efecto, si en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley, pues como lo ha sostenido esta Corporación "...la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos" (Sent. T-336 del 15 de julio de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Así pues, sobre este punto, la Corte Constitucional 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 esta 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, si hay al menos motivos para sospecharlo". (Sent. T-230 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

En el mismo sentido dijo la Corte : " 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 fraudulentas, 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". (Sent. T-639 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Pero, como puede verse, en el caso que nos ocupa, no nos encontramos ante la situación planteada, en consecuencia, la Sala revocará el fallo proferido por el Tribunal Superior de Armenia, Sala Laboral, y en su lugar tutelaré el derecho de la accionante a continuar recibiendo lo que le corresponda por concepto de la pensión de sobrevivientes que le fue suspendida, a partir de la fecha en que la entidad demandada dejó sin efectos la Resolución 2192 del 6 de mayo de 1997.

Como quiera, que existe un proceso ordinario laboral en curso, instaurado por la señora Luz Elena Vergara Isaza, en calidad de segunda esposa del causante José Luis Corrales Baena, en procura de obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que ésta también reclama, la tutela que se concede, cesará en sus efectos si la jurisdicción ordinaria, accede a la petición presentada por Luz Elena Vergara Isaza.

De la misma manera, si el Instituto de Seguros Sociales quiere invalidar su propio acto, es decir demandar la Resolución 2192 del 6 de mayo de 1997, deberá acudir ante la Jurisdicción Ordinaria de conformidad con lo establecido en la ley.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Armenia, Sala Laboral, el 14 de septiembre de 1998, dentro del proceso promovido por Martha Lucía Rodríguez de Corrales en contra del Instituto de Seguros Sociales, por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: TUTELAR el derecho de la demandante Martha Lucía Rodríguez de Corrales a continuar disfrutando de la pensión de sobrevivientes a ella reconocida, a partir de la fecha en que le fue suspendida, hasta tanto la jurisdicción competente resuelva la controversia que existe en relación con el reconocimiento de la misma.

Tercero: Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General