

T-748-98

Sentencia T-748/98

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular/PENSION DE JUBILACION-Revocación sin consentimiento expreso y escrito del titular/DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Revocación de pensión sin consentimiento expreso y escrito del titular

En relación con el tema de la revocación o modificación de los actos de carácter particular o concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer que el fundamento esencial para la legalidad de esta clase de decisiones está en la participación activa del titular del derecho, participación que se evidencia con su consentimiento expreso y por escrito. Si ésta no se logra, será necesaria, entonces, su intervención en el proceso que está obligado a iniciar la institución, ante la jurisdicción ordinaria laboral, a efectos de que sea ésta la que decida si procede la modificación, suspensión o revocación del acto correspondiente. El consentimiento del particular es un requisito esencial para que pueda modificarse o revocarse los actos. La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa. Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Revocación de pensión sin consentimiento expreso y escrito del titular

Si se demuestra que no se contó con la aquiescencia del particular para modificar su propio acto, lesionando los intereses de éste, o no acudió a la jurisdicción ordinaria para que ésta dirimiera el conflicto correspondiente, la acción de tutela será el mecanismo procedente, a fin de lograr la protección efectiva de los derechos del titular del derecho prestacional que ha sido modificado por la decisión unilateral de la entidad de seguridad social, en especial, de los derechos de defensa y debido proceso, como los principios de seguridad jurídica y buena

fe. En estos casos, la acción ordinaria laboral contra la entidad correspondiente, no brinda una protección efectiva a los derechos y principios enunciados, pues en ella no existe mecanismo alguno que permita la suspensión del acto correspondiente que garantice al titular del derecho prestacional, el restablecimiento y goce de éste, mientras se adopta una decisión de carácter definitivo. La acción de tutela, en estos casos, evita que la lesión de derechos fundamentales se siga ocasionando, y obliga a la entidad correspondiente a agotar los mecanismos legales que le han sido dados para obtener la revocación o modificación de sus actos. No se puede aceptar que una vez se modifica o revoca un acto de esta naturaleza, sea el afectado el llamado a ejercer las acciones correspondientes, pues ello sería admitir que las vías de hecho y la arbitrariedad, prevalecen sobre los derechos y garantías de los individuos.

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Equivocación sustantiva y no aritmética

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela de Luis Hernán Bonilla Chaparro en contra del Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, en sesión del tres (3) de diciembre 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 la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de tutela instaurado por Luis Hernán Bonilla Chaparro, en contra del Instituto de Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, a efectos de reiterar la jurisprudencia de la Corporación, en el asunto que originó la tutela de la referencia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

El actor presentó acción de tutela el treinta (30) de julio de 1998, ante el Tribunal Superior Judicial de Cali, Sala Laboral, por los hechos que se resumen a continuación:

A. HECHOS.

1. En el año de 1988, la Industria de Licores del Valle reconoció al actor la pensión de jubilación.

2. Por resolución 0845 de 4 de septiembre de 1994, la Industria de Licores del Valle dejó de pagar al actor la mencionada pensión, por cuanto el Instituto de Seguros Sociales le reconoció a éste la pensión de vejez a partir del mes de enero de ese año, por una cuantía de trescientos cincuenta y dos mil ciento treinta y ocho pesos (\$352.138.00), monto superior al que venía sufragando la mencionada industria licorera - trescientos mil cuatrocientos setenta pesos (\$ 300.470.00)-.

1. Por resolución 4674 del 12 de junio de 1996, el Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-, modificó el monto de la prestación que se le venía reconociendo al actor y ordenó el reintegro de unos valores. En la mencionada resolución se afirma:

“3. Que al efectuar un control de pensiones se constató que la prestación económica fue consolidada con las categorías posteriores al cumplimiento de la edad, 34, 37 y 39 debiendo ser las 100 semanas anteriores a ello 27, 31 y 34 conforme lo exige el artículo 12 del Acuerdo 049/90, aprobado por el decreto 758/90.

“4. Que la liquidación correspondiente arrojó un salario mensual base de \$ 116.880.00 y no \$ 258.424.27 como se realizó inicialmente, al igual que redujo la cuantía de la pensión de \$ 232.582.00 a \$ 105.192.00, el excedente o diferencia le correspondía pagarlo al patrono con el cual se estaba compartiendo la pensión (se refiere a la Industria de Licores del Valle).

“5. Que el total de los valores pagados de más al pensionado es de \$ 9.835.527.00 de los cuales \$ 3.725.767.00 corresponden cancelarlos al ISS de la empresa IND. DE LICORES DEL VALLE y comprenden el período de Abril 3 de 1992 a Julio 30 de 1994 y la suma de \$ 6.109.760.00 de Abril 3 de 1992 a Marzo 30 de 1996 corresponde cancelarlos al pensionado.

“6. Que mediante notas crédito a favor del ISS, un total de 61, se le descontará mensualmente de su mesada pensional al señor LUIS HERNAN BONILLA CHAPARRO, la suma de \$ 100.160.00, hasta cubrir el total de lo pagado de más y el patrono deberá cancelar en su totalidad en la Tesorería del ISS Seccional Valle, lo que le compete.

“7. Que existen errores ostensibles (sic) en detrimento del presupuesto del instituto, que hacen necesario modificar lo actuado y ordenar el reintegro de los valores injustamente (sic) al patrono y al pensionado” (paréntesis fuera de texto).

1. El actor interpuso los recursos de reposición y apelación para agotar la vía gubernativa, argumentando la violación de su derecho al debido proceso, pues el Instituto necesitaba de su asentimiento para efectuar la correspondiente modificación, tal como lo establecen las normas que rigen los trámites administrativos.

5. El actor afirma que en la actualidad recibe la suma de ciento noventa y tres mil seiscientos veintiún pesos (\$ 193. 621. 00), por concepto de pensión.

B. La demanda de tutela.

El actor considera que el Instituto de los Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca- al expedir la resolución 4674 de 1996, vulneró ostensiblemente su derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución), pues se requería de su consentimiento expreso para modificar la resolución por medio de la cual se le reconoció su pensión de vejez, tal como lo exigen las normas de lo contencioso administrativo. Por tanto, ésta no podía ser una decisión de carácter unilateral, pues desconoce sus derechos, en especial, los que tiene como persona de la tercera edad.

C. Pretensión.

El actor solicita se ordene al Instituto de los Seguros Sociales – Seccional Valle del Cauca- suspender los descuentos que viene haciendo de su pensión, así como pagar ésta, en los términos que le fue reconocida en el año de 1994. Así mismo, solicita la protección de su derecho de petición (artículo 23), porque a la fecha de interposición de la acción de tutela, el recurso de apelación contra la resolución 4674 de 1996 no había sido resuelto.

E. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia del diez y ocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, concedió el amparo solicitado por el actor y ordenó al Instituto de los Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, cesar los descuentos que viene realizando sobre la mesada pensional del señor Bonilla Chaparro, así como cancelar los montos totales en que ésta fue reconocida.

En concepto del mencionado Tribunal, es ostensible la violación del derecho al debido proceso del señor Bonilla Chaparro, quien ha debido prestar su consentimiento para que la entidad acusada hubiese podido modificar la resolución por medio del cual le reconoció la pensión de vejez, tal como lo ordena el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

El error que aduce la institución acusada, no es, como sus funcionarios lo afirman, un simple error aritmético que permitiese la modificación del acto administrativo, sin el previo agotamiento de las formalidades que para el efecto ha previsto la ley. Por tanto, ordenó al ente demandado retrotraer su actuación.

F. Impugnación.

Afirma, igualmente, que el pago de una suma de dinero al que no se tiene derecho, no puede ser considerado como un derecho de carácter fundamental. Por ende, si se considera que hay derecho a ello, le corresponde a la justicia ordinaria dirimir el conflicto correspondiente.

G. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del diez y seis (16) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho

(1998), la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, revocó el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, al considerar que las pretensiones del actor son de carácter patrimonial, susceptibles de ser reconocidas por vías judiciales diversas a la acción de tutela, razón suficiente para declarar su improcedencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Como se desprende de los antecedentes, el actor solicita la protección de su derecho fundamental al debido proceso, por considerar que la institución acusada ha debido contar con su anuencia para proceder a modificar el acto por medio del cual le fue reconocida su pensión.

Corresponde a esta Sala de Revisión analizar, entonces, si existió vulneración o no de derecho fundamental alguno del actor.

Tercera.- La revocación parcial o total de los actos que reconocen situaciones de carácter particular o concreto, o de derechos de la misma naturaleza, proferidos por el Instituto de Seguros Sociales, que afecten los intereses del titular de los derechos emanados del correspondiente acto, requieren de su consentimiento expreso, o la decisión de la justicia ordinaria. La ausencia de uno cualesquiera de estos elementos, es contraria al debido proceso, y susceptible de protección por vía de tutela.

3.1. En relación con el tema de la revocación o modificación de los actos de carácter particular o concreto por parte del Instituto de Seguros Sociales, y que reconocen un derecho en cabeza de uno de sus pensionados o afiliados (v.gr. T- 347 de 1994, y T-441 de 1998, entre otras), la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer que el fundamento esencial para la legalidad de esta clase de decisiones está en la participación activa del titular del derecho, participación que se evidencia con su consentimiento expreso y por escrito. Si ésta no se logra, será necesaria, entonces, su intervención en el proceso que

está obligado a iniciar la institución, ante la jurisdicción ordinaria laboral (artículo 1 de la ley 362 de 1997), a efectos de que sea ésta la que decida si procede la modificación, suspensión o revocación del acto correspondiente.

3.2. El consentimiento del particular, entonces, es un requisito esencial para que, en casos como el que dio origen a esta acción, el instituto acusado pueda modificar o revocar sus actos. La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa.

Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento.

Por ende, si se demuestra que en casos como el que es objeto de análisis, el Instituto de Seguros Sociales no contó con la aquiescencia del particular para modificar su propio acto, lesionando los intereses de éste, o no acudió a la jurisdicción ordinaria para que ésta dirimiera el conflicto correspondiente, la acción de tutela será el mecanismo procedente, a fin de lograr la protección efectiva de los derechos del titular del derecho prestacional que ha sido modificado por la decisión unilateral de la entidad de seguridad social, en especial, de los derechos de defensa y debido proceso, como los principios de seguridad jurídica y buena fe.

3.3. En estos casos, la acción ordinaria laboral contra la entidad correspondiente, no brinda una protección efectiva a los derechos y principios enunciados, pues en ella no existe mecanismo alguno que permita la suspensión del acto correspondiente que garantice al titular del derecho prestacional, el restablecimiento y goce de éste, mientras se adopta una decisión de carácter definitivo.

3.4. La acción de tutela, en estos casos, evita que la lesión de derechos fundamentales se siga ocasionando, y obliga a la entidad correspondiente a agotar los mecanismos legales que le han sido dados para obtener la revocación o modificación de sus actos. No se puede aceptar que una vez se modifica o revoca un acto de esta naturaleza, sea el afectado el

llamado a ejercer las acciones correspondientes, pues ello sería admitir que las vías de hecho y la arbitrariedad, prevalecen sobre los derechos y garantías de los individuos.

Cuarta. Análisis del caso en concreto.

1. El Instituto de Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, dos años después de reconocer la pensión de vejez en favor del señor Bonilla Chaparro, decidió modificar el acto en que ésta fue reconocida, en contra de los intereses de su afiliado, pues disminuyó en forma palpable la cuantía de la prestación económica correspondiente - aproximadamente en algo más de un 50%- , ordenando, además, el reembolso de unas sumas de dinero.

Los funcionarios del instituto acusado consideran que la modificación introducida no requería de ningún procedimiento, pues se cometió un “error aritmético” que hacía procedente el cambio introducido al acto de reconocimiento de la pensión del señor Bonilla Chaparro, sin la intervención de éste.

4.2. Esta Sala de Revisión no comparte la anterior afirmación del ente acusado, afirmación que fue la misma que le sirvió de sustento para denegar de manera simple y llana los recursos de reposición y apelación que, en su momento, interpuso el actor.

4.3. La corrección de errores aritméticos, cuando se han reconocido derechos de carácter particular y concreto, no pueden incidir en el sentido mismo de la decisión. Si la corrección implica la variación del contenido sustancial del derecho mismo, se requerirá, entonces, de la intervención del particular y, en su defecto, la de la jurisdicción, para que ésta declare la existencia del error y la forma en que ha de ser corregido.

4.4. En el caso en estudio, es evidente que las variaciones que introdujo el Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-, en la resolución No. 4674 del 12 de junio de 1996, al derecho pensional reconocido al actor, dos años atrás, no puede ser considerada como un simple “error aritmético”, pues el yerro cometido radicó en los factores que se tuvieron en cuenta para liquidar la correspondiente prestación, y su variación, en uno u otro sentido, repercutía de forma grave en el monto final de ésta. Se dice en la resolución que dio origen a esta acción de tutela:

“4. ... la liquidación correspondiente arrojó un salario mensual de base de \$ 116.880.00 y no \$ 258.424.27 como se realizó inicialmente, al igual que redujo la cuantía de la pensión de \$ 232.582.00 a \$ 105.192.00, el excedente o diferencia le correspondía pagar al patrono con el cual se estaba compartiendo la pensión (se refiere a la Industria de Licores del Valle).” (paréntesis fuera del texto).

No se erró, entonces, en una cifra ni en una operación aritmética, que hiciera viable la modificación que efectuó la entidad acusada, pues la equivocación que se alega, se dio en un aspecto sustantivo: los factores base de liquidación, cuya variación, por incidir en el derecho pensional inicialmente reconocido al actor, requería de su consentimiento expreso, y, en su defecto, de la intervención del juez laboral. Como este consentimiento no se obtuvo ni tampoco la mediación judicial, es claro que el Instituto de Seguros Sociales – Seccional Valle del Cauca- violó de manera clara y flagrante derechos fundamentales, legales y económicos del actor tales como el debido proceso y defensa, así como los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, amparados por la Constitución.

4.5. El error en que pudo incurrir la entidad acusada al reconocer el derecho prestacional del señor Bonilla Chaparro, no provino de actuación fraudulenta o ilegal de éste, o por lo menos, la entidad no esgrimió este argumento para justificar su actuación. Por tanto, se requería de su aquiescencia para que se produjera la modificación que dio origen a esta acción de tutela, así como la necesaria concertación sobre las fórmulas de pago, por los montos que dicen pagados de más.

Sin embargo, desconociendo el principio de buena fe, el ente acusado decidió hacerse justicia por su propia mano, y no sólo modificó en forma grave la prestación económica reconocida al señor Bonilla Chaparro -disminuyéndola casi en un 50%-, sino que decretó la retención de unos valores que se dicen pagados de más, sin tener en cuenta que con esa decisión unilateral y arbitraria, se afectó el mínimo vital del actor, dado que la pensión que éste está recibiendo después de la pluricitada modificación, corresponde a menos de un salario mínimo vigente, hecho que, en sí mismo, desconoce los derechos prestacionales del señor Bonilla Chaparro. Recuérdese que no puede haber pensión alguna en Colombia inferior al monto del salario mínimo legal vigente (artículo 35 de la ley 100 de 1993).

4.6. La clase de errores que se cometieron al liquidar la prestación del actor, quien siempre

actuó de buena fe, deberían conducir a que no fuese el particular, sino los funcionarios directamente responsables, quienes asumieran los costos por la equivocación correspondiente.

4.7. Por todo lo anterior, en el caso en revisión, se ordenará al Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, revoque la resolución 4674 del 12 de junio de 1996, por medio de la cual modificó el monto de la prestación económica reconocida al señor Bonilla Chaparro, y ordenó el reintegro de unos valores. En consecuencia, el Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-, estará obligado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, a cancelar la totalidad de la mesada pensional que corresponde al señor Bonilla Chaparro, en los términos de la resolución 005240 de 1994. Igualmente, se ordenará la devolución, en el término de un (1) mes, de los montos que arbitrariamente han sido retenidos de la mesada pensional del actor, y que fue ordenada en la resolución 4674 del 12 de junio de 1996, como aquellos que se dejaron de pagar a consecuencia de la modificación que introdujo la resolución que se ordena dejar sin efecto en esta providencia, en la base salarial para liquidar el derecho pensional del señor Bonilla Chaparro, sumas que deberán ser indexadas. Sin perjuicio, obviamente, de que el instituto acusado puede instaurar la acción correspondiente ante la justicia ordinaria para que sea ésta la que defina los derechos que le asisten al actor.

III.- DECISIÓN.

En mérito 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: REVÓCASE la sentencia proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que revocó el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en la acción de tutela instaurada por el señor Luis Hernán Bonilla Chaparro, en contra del Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-.

En consecuencia, ORDÉNASE al Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo,

revoque la resolución 4674 del 12 de junio de 1996, por medio de la cual modificó el monto de la prestación económica reconocida al señor Bonilla Chaparro, y ordenó el reintegro de unos valores. En consecuencia, el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, estará obligado, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, a cancelar la totalidad de la mesada pensional que corresponde al señor Bonilla Chaparro, en los términos de la resolución 005240 de 1994. ORDENÁSE, igualmente, la devolución, en el término de un (1) mes, de los montos que arbitrariamente han sido retenidos de la mesada pensional del actor y ordenados en la resolución 4674 del 12 de junio de 1996, como aquellos que se dejaron de pagar a consecuencia de la modificación que introdujo la resolución que se ordena dejar sin efecto en esta providencia, en la base salarial para liquidar el derecho pensional del señor Bonilla Chaparro.

Segundo: Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General