

REVOCATORIA DIRECTA DE PENSION GRACIA – Improcedencia / ACCION DE LESIVIDAD – Procedencia

La Sala observa que no se configuran las causales referidas por el Artículo 73 Ibidem, y es claro que el peticionario no acudió a medios ilegales para lograr la expedición de la Resolución 8019 de marzo 8 de 1993, pues simplemente estimó que tenía derecho a una Pensión Gracia, y así formuló la respectiva solicitud en la cual plasmó los cargos o empleos que sirvió y que en su concepto lo hacían merecedor de tal prestación y anexó los documentos pertinentes que atestaban sobre su pretendido derecho. Así, la entidad reconocedora tuvo a la mano las pruebas necesarias, y bien pudo haber negado el otorgamiento de la prestación graciosa solicitada, y si no lo hizo en el momento que correspondía, no podía acudir al arbitrario procedimiento de desconocer su propio acto sino que debía, como posteriormente lo reconoció al resolver la nueva solicitud del demandante, demandarlo en acción de lesividad ante la jurisdicción contenciosa administrativa en procura de que fuese decidida su nulidad por el juez.

SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO DE RECONOCIMIENTO DE PENSION GRACIA – Improcedencia por parte de la administración

Por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares, salvo norma expresa en contrario, tal y como lo dispone el Artículo 66 del C. C. A., también lo es que cuando de manera evidente ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en el principio de la supremacía constitucional debe acatarse el mandato contenido en el Artículo 4º de la Carta que ordena que “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el Artículo 6º Ibidem, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido individual y concreto que crea derechos a favor de un particular la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma Administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular. Sobre un caso de idénticas características, tuvo oportunidad la Corte Constitucional de pronunciarse en relación con una pensión que fuera objeto de similar proceder por parte del Instituto de Seguros Sociales cuando éste suspendió provisionalmente los efectos del acto administrativo por medio del cual se le había otorgado al peticionario la prestación, sin que éste fuera citado, y sin que pudiera conocer y controvertir los fundamentos de la suspensión y sin que se intentara, siquiera; notificársela personalmente, a pesar de contar el organismo con su dirección. Más claro resulta el proceder del ISS, relata la Corte, si se tiene en cuenta que el acto contra el cual se impetró la tutela, fue producto de una falla de la administración, cuyo origen no aparece probado en el proceso que sea imputable al peticionario particular, y cuyos efectos no pueden hacerse recaer en él, sin que la Administración aduzca su ilegalidad para el propio beneficio, invirtiendo la carga de la prueba en perjuicio del Actor. En consecuencia, la Sala procederá a confirmar la decisión del A quo teniendo en cuenta que la Caja Nacional de Previsión Social no podía –motu proprio- revocar la prestación que había otorgado al Actor con fundamento en la petición que éste formulará, así como tampoco podía declarar la pérdida de fuerza de ejecutoria que ella misma había dictado previo el estudio juicioso que para ello supuestamente adelantó.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA – SUBSECCION “B”

Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá, D. C., febrero veintiocho (28) de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-25-000-1998-07998-01(2550-02)

Actor: EDUARDO JAVIER MARTÍNEZ MONTUFAR

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia del 22 de noviembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la cual accedió a las súplicas de la demanda.

LA DEMANDA

EDUARDO JAVIER MARTÍNEZ MONTUFAR, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C. C. A., el 15 de diciembre de 1997 demandó la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 1514 del 12 de febrero y 2915 de octubre 7 de 1997, mediante las cuales, por la primera, se decretó un auxilio de pensión jubilatoria en su favor y se ordenó descontar los valores reconocidos y pagados por la Resolución 8019 de 1993, y, por la segunda, revocó la Resolución 1514 de 1997, declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 8019 de 1993, y reconoció la pensión de retiro por vejez a partir del 1º. de mayo de 1995.

Como consecuencia de la nulidad del acto acusado, solicitó condenar a la demandada a mantener vigente la Resolución 8019 del 8 de marzo de 1993, hasta cuando la justicia contenciosa –si es del caso- decida sobre su legalidad, y que se continúe con los pagos normales que se venían haciendo.

Así mismo, que se condene a la demandada a pagar al Actor la pensión reconocida mediante la Resolución 1514 de 12 de febrero de 1997 y en la cantidad mensual allí indicada, pero efectiva a partir del 20 de septiembre de 1995.

La anterior solicitud la hace con fundamento en los siguientes hechos:

El Actor, mediante petición presentada el 27 de diciembre de 1991, solicitó a CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación (Pensión de Gracia Ley 114 de 1913) por haber laborado como docente, y por tener más de cincuenta años de edad, que cumplió el 20 de septiembre de 1990.

La Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, en respuesta a la solicitud anterior, mediante la Resolución No. 8019 del 8 de marzo de 1993, reconoció y ordenó pagar al solicitante una pensión de jubilación a partir del 20 de septiembre de 1990, fecha en que adquirió el status pensional. La pensión se le venía pagando regularmente

hasta el 1º de noviembre de 1997, cuando fue excluido de la nómina de pensionados por CAJANAL. (folios 23 y 25)

Ahora bien, como el Actor continuó prestando servicios a la docencia oficial (sic) así mismo siguió pagando las cuotas de afiliación y periódicas a la Caja Nacional de Previsión Social como afiliado, y cumplió 55 años de edad el 20 de septiembre de 1995, por lo que el 3 de octubre del mismo año solicitó a la demandada el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación ordinaria, toda vez que las dos pensiones, por ser docente, no se excluyen ni son incompatibles.

La petición anterior fue resuelta mediante la Resolución 1514 de febrero 12 de 1997, a través de la cual se dispuso reconocer y pagar la pensión solicitada con efectividad a partir del 1º. de mayo de 1995. Sin embargo, la misma Resolución anotó que por un error involuntario, mediante Resolución 8019 de 1993 se había reconocido pensión de jubilación al solicitante en los términos de la Ley 37 de 1933, sin tener derecho, pues se desempeñaba como Profesional Universitario de la División de Diseño y Programación de Educación no Formal del Ministerio de Educación desde octubre 1º de 1974, tiempo no compatible con el carácter de docente.

Además, la Resolución 1514 de 1997 ordenó que por la Sección Nómina de Pensionados se descontara el valor indebidamente pagado por la Resolución 8019 de 1993 en relación con la pensión gracia a la cual no tenía derecho. El afectado se notificó de esta decisión, e inconforme con ella interpuso y sustentó recurso de apelación el 26 de febrero del mismo año.

CAJANAL dictó el 5 de diciembre de 1996 la Resolución 16056 negando una solicitud de reliquidación “que el actor nunca había impetrado” y allí se recalcó acerca del error involuntario en que incurrió la entidad al reconocer la pensión gracia por lo que, por un lado, negó la reliquidación “solicitada” y, por otro, dispuso que una vez en firme la providencia se remitiera el expediente a la Oficina Jurídica de la Entidad con el fin de que se iniciasen las acciones contenciosas pertinentes tendientes a obtener la nulidad de la Resolución 8019 de 1993; sin embargo no hay constancia en el expediente de que tales acciones se hubiesen emprendido.

El recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 1514 de 1997 fue resuelto por el Director General de CAJANAL mediante Resolución 2915 de 7 de octubre de 1997, la que dispuso revocar la Resolución 1514 de 12 de febrero de 1997 proferida por la Subdirección de Prestaciones Económicas (1º.); declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 8019 del 8 de marzo de 1993 dictada por la Subdirección General de Prestaciones Económicas, y suspender en consecuencia el pago de la pensión reconocida en ese Acto al demandante (2º.); reconocer y pagar a favor del demandante una pensión de retiro por vejez, efectiva a partir del 1º de mayo de 1995, pero con efectos fiscales a partir de la fecha en que se le suspenda el pago en virtud de la Resolución 8019 de 1993 (3º.); a continuación decidió sobre el cumplimiento, descuentos y deducciones de la decisión adoptada.

CAJANAL, en la Resolución 1514 de 1997 aplicó unos factores salariales y fijó la pensión en el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, sin embargo, en la Resolución 2915 de 1997 la demandada aplicó la Ley 100 de 1993 y rebajó la pensión en una suma apreciable.

Las dos resoluciones acusadas señalan como fecha de efectividad de la pensión decretada el 1º de mayo de 1995, cuando realmente debía ser el 20 de septiembre de 1995, esto es, al cumplir el solicitante los 55 años de edad.

NORMAS VIOLADAS

Como normas violadas se citan las siguientes:

Decreto 3135 de 1968, artículo 27; Decreto 1848 de 1969, artículos 68 y 73; Leyes 33 y 62 de 1985, artículo 1º; C. C. A., artículo 73.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las súplicas de la demanda, con la argumentación que corre de folios 71 a 87.

El fallador de instancia se abstuvo de juzgar la Resolución 1514 de 1997 de la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL en razón a que este Acto no adquirió firmeza por cuanto fue recurrido por el afectado y, al decidirse la apelación interpuesta en su contra, el Director General de CAJANAL optó por revocarlo, desapareciéndolo del mundo jurídico, por lo que sólo podrá efectuarse el juzgamiento de la Resolución 2915 de octubre 17 de 1997 del Director General de la Entidad.

Este último acto, “de manera inexplicable e injurídica” al decidir sobre el reconocimiento de la Pensión de Jubilación ordinaria o de derecho, declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución 8019 de 1993 a través de la cual le había reconocido Pensión Gracia y, además, no sólo dispuso suspender su pago sino que condicionó la cancelación de las mesadas de la pensión de derecho hasta cuando se hubiese suspendido el pago de la prestación graciosa. La citada resolución dispuso el reconocimiento de la pensión de derecho desde el 1º de mayo de 1995, pero con efectos fiscales a partir del momento en que se suspendiera el pago de la pensión gracia.

CAJANAL otorgó al demandante la pensión gracia, creándole una situación jurídica, particular y concreta, reconociéndole un derecho particular. Ahora bien, conforme con los Arts. 73 y 74 del C. C. A. para proceder a la revocatoria directa de un acto particular se requiere el consentimiento expreso y escrito del beneficiario de la situación jurídica concreta. Y en el evento de no obtenerse tal consentimiento, no puede la Entidad revocar unilateralmente el Acto, y sólo le queda acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de su propio acto, para lograr su desaparición del mundo jurídico.

La orden de suspender el pago de la pensión gracia reconocida por Resolución 8019 de 1993 –acto particular y concreto que consagró un derecho individual y subjetivo- se traduce en una Revocatoria Directa. Se aprecia, sin lugar a dudas, que dentro de la actuación administrativa adelantada por la Caja a raíz de la petición de la pensión de jubilación de derecho formulada por el Actor en diciembre 11 de 1996, no aparece ninguna controversia en donde alguien le disputara el derecho a la pensión gracia, de donde deriva la injuridicidad de la orden de suspensión del pago de la gracia.

Y en atención a las alegaciones de la demandada, si el reconocimiento de la prestación graciosa fue ilegal, la vía que debió seguir la Administración no podía ser otra que adelantar el procedimiento reglado en los Arts. 73 y 74 del C.C.A., y si no se lograba el consentimiento expreso y escrito del beneficiario, debió dar cumplimiento a lo que ella misma señaló en las Resoluciones 16056 de 1996, y, 1514 de 1997, en donde se había dispuesto adelantar las acciones contenciosas para anular la Resolución 8019 de 1993, es decir, no podía la Entidad suspender de manera unilateral, y contrariando el ordenamiento jurídico, el pago de la pensión gracia, pues así, los actos acusados infringen directamente –por falta de aplicación- lo dispuesto

en los artículos precitados.

En relación con la decisión de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 8019 de 1993, sostiene el fallador que fue una medida proferida sin ningún respaldo jurídico. La pérdida de fuerza de ejecutoria de un acto administrativo consagrada en el artículo 66 Numeral 2º del C. C. A., se produce cuando desaparecen del mundo jurídico las leyes, decretos con fuerza de ley, o actos administrativos con fundamento en los cuales la administración adopta una decisión de carácter particular, que no es el supuesto del presente caso y que Cajanal no aclara cuáles normas fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional o anuladas por la Jurisdicción Contenciosa para aplicar la causal en cita. En consecuencia, la actuación de la entidad demandada es irregular, contraria al orden jurídico.

Mientras la Resolución 8019 de 1993 no sea demandada por la Administración ante el Contencioso Administrativo, ella tiene vigencia plena –nunca la ha perdido- desde el momento de su notificación y es de obligatorio cumplimiento mientras no sea suspendida o anulada por la jurisdicción administrativa.

Ahora bien, en lo que se refiere al reconocimiento de la pensión de jubilación de derecho u ordinaria, se observa que CAJANAL, en la Resolución 1514 de 1997, admitió que el demandante prestó sus servicios en el Ministerio de Educación desde el 20 de febrero de 1962 hasta el 30 de abril de 1993, y cumplió 55 años de edad el 20 de septiembre de 1995. Consideró la Caja que para el 1º de abril de 1994 –cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993- ya había prestado más de 20 años de servicio y se encontraba retirado del mismo en espera de cumplir la edad requerida, por lo que la normatividad aplicable para el reconocimiento de la pensión de jubilación de derecho es el artículo 36 de la citada ley, reglamentado por el artículo 1º del Decreto 2143 de 1995.

Considera el A quo que en la resolución acusada, en lo relacionado con la pensión de jubilación de derecho y las certificaciones de los salarios devengados en el último año de servicios, faltó computar el IPC correspondiente a los meses de enero a agosto de 1995 y que el reconocimiento de esta pensión no puede hacerse a partir del 1º de mayo de 1995 sino a partir de la fecha en que el demandante cumplió 55 años de edad, lo que ocurrió el 20 de septiembre de 1995. En consecuencia, en la pensión de derecho, la demandada debe incluir en la mesada pensional el IPC correspondiente a los meses de enero a agosto de 1995, pues este factor debe computarse siempre en forma mensual, y eliminar el condicionamiento de que pueda pagarse sólo cuando se cumpla la condición indicada en el artículo 4º pues como se precisó, el reconocimiento y pago de la pensión de derecho no tiene nada que ver en relación con el pago de la pensión gracia.

Y como son compatibles las dos pensiones, la de derecho debe pagarse sin condicionamiento alguno desde el 20 de septiembre de 1995. De otra parte, la pensión gracia, que nunca ha perdido vigencia, debe pagarse tal como fue reconocida en la Res. 8019/93, que como ya se dijo, es de obligatorio cumplimiento mientras no sea suspendida o anulada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

EL RECURSO

A folios 92 ss., obra el escrito de interposición del recurso de apelación presentado por CAJANAL en donde se anota, en primer término, que de acuerdo con las pruebas del proceso, el Actor no tenía derecho a la Pensión Gracia toda vez que el cargo de Profesional Universitario en la División de Diseño y Programación de Educación No Formal que desempeñaba en el

Ministerio de Educación no está enlistado o asimilado en el Artículo 32 del Decreto 2277 de 1979 como cargo de carácter docente, concluyéndose por la simple naturaleza del empleo, que se trata de un cargo administrativo.

Por error, CAJANAL reconoció la Pensión Gracia al demandante mediante Resolución 8019 de 8 de marzo de 1993, en los términos de la Ley 37 de 1933, sin tener derecho a ella pues se desempeñó como administrativo en el Ministerio de Educación Nacional desde el 1º de octubre de 1974, tiempo éste no compatible con el carácter de docente.

A través de la Resolución 1514 de febrero 12 de 1997, CAJANAL reconoció su propio error y “en uso de las facultades otorgadas por el Código Contencioso Administrativo corrige el acto de haberle reconocido Pensión Gracia” al Actor sin reunir los requisitos para la misma, mediante Resolución 8019 de marzo 8 de 1993, dado que su desempeño fue administrativo y no docente. (folio 93 del expediente)

En la misma Resolución 1514 de 1997, la demandada, en ejercicio de los principios de economía procesal y favorabilidad, reconoce al Actor (“que actúa mediante tutela, mecanismo que no permite hacer un estudio exhaustivo del expediente” (sic)), una pensión de jubilación ordinaria en cuantía de \$566.542,99, actualizada con el índice de precios al consumidor con efectos fiscales a partir del 1º de mayo de 1993, fecha en la que demostró retiro definitivo del servicio público. Y advierte que la Caja actualiza mensual y anualmente todas las pensiones –jubilación, invalidez, retiro por vejez, de viudedad, etc.- que reconoce, y así mismo la del Actor, por lo que tampoco tendría derecho a una nueva reliquidación.

Los únicos servidores oficiales que pueden devengar más de una asignación del Tesoro Público están enunciados claramente en el Art. 19 de la Ley 4ª de 1992, y allí no parecen relacionados los cargos administrativos del Ministerio de Educación Nacional. Corolario, la Pensión Gracia fue establecida para algunos docentes que ejerzan regularmente su profesión y no para funcionarios que ocupen cargos administrativos.

De otra parte, conforme con las pruebas obrantes en el proceso, el Actor es empleado de la Nación, por lo que tiene derecho a la Pensión de Jubilación o Pensión Ordinaria, prestación que le fue reconocida con la condición especial de acreditar retiro del servicio público, como lo exigen las normas vigentes atinentes a las pensiones ordinarias.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico

Corresponde verificar si el actor tenía derecho a la pensión en los términos en que le fue otorgada o si, por el contrario, CAJANAL actuó acertadamente al suspender oficiosamente la prestación que le había sido otorgada irregularmente.

2. Actos acusados

Resoluciones Nos. 1514 del 12 de febrero y 2915 de octubre 7 de 1997 –parcialmente- proferidas por CAJANAL en cuanto, por la primera, se decretó un auxilio de pensión jubilaria en favor del actor y ordenó descontar los valores reconocidos y pagados por la Resolución 8019 de 1993,

y, por la segunda, revocó la Resolución 1514 de 1997, declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 8019 de 1993, y reconoció la pensión de retiro por vejez a partir del 1º. de mayo de 1995. (fls. 2–13)

3. Lo probado en el proceso

Al actor le fue reconocida una pensión vitalicia de jubilación por medio de la Resolución No. 8019 del 8 de marzo de 1993, efectiva a partir del 20 de septiembre de 1990 –cuando cumplió cincuenta años de edad- teniendo en cuenta “que el último cargo desempeñado fue el de docente en Ministerio de Educación Nacional”, y que las normas aplicables fueron las Leyes 4 de 1966, 33 de 1985, 62 de 1985; Decretos 81 de 1976, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 01 de 1984 y por cumplir los requisitos establecidos en la Ley 37 de 1933, artículo 3º. (folios 14 - 16)

La anterior prestación le fue otorgada con fundamento en la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de jubilación (Pensión de Gracia Ley 114 de 1913) (sic) de 27 de diciembre de 1991 (fls. 2 ss. Cdn. 2) que formulara el interesado, basándose en el tiempo de servicio estipulado y acreditado en la respectiva petición. En ella se documentaron los tiempos de servicio relacionados con la docencia que corren desde el 20 de febrero de 1962 cuando ingresó como Profesor de Enseñanza Primaria en la Escuela Anexa a la Normal de Varones de Convención, hasta el 28 de febrero de 1970 cuando se desempeñó como Profesor en la Anexa a la Normal de Varones de Nocaima. Posteriormente, el tiempo acreditado es como personal administrativo en el Ministerio de Educación Nacional, y éste transcurrió entre el 1º de marzo de 1970 hasta la fecha de presentación de la solicitud, en Diciembre 27 de 1991. Como fundamento normativo de la solicitud de reconocimiento de la pensión impetrada refirió las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, así como la 4ª de 1966 y la misma de 1976. También señaló el DL 2285 de 1955.

El 3 de octubre de 1995, el demandante presentó una Solicitud de Pensión y en el Formato determinado para tal fin por CAJANAL señaló con “X” las casillas correspondientes a “Jubilación” y “Reliquidación” y anotó que había tramitado ante la misma Caja la Pensión Gracia, y en el Acápito de los documentos presentados “para cualquier clase de solicitud” señaló el formulario de solicitud, partida de bautismo o registro civil, certificado de tiempo de servicios, certificados de factores salariales y fotocopia de la cédula de ciudadanía, quedando sin marcar el relacionado con “Especiales para educación primaria oficial” y “Especiales para educación primaria privada”. A esta solicitud anexó los documentos señalados, y el relacionado con tiempo de servicios anota que por Resolución 2308 de abril 28 de 1993 fue desvinculado del cargo de Profesional Universitario 3020-06 de la División de Programación de Educación No Formal, a partir del 1º de mayo de 1993 por reestructuración de la Planta Central de Personal del Ministerio de Educación Nacional. (folio 23 Cdn. 2)

La Entidad accionada se pronunció en relación con la solicitud anterior que, además, fue objeto de una acción de Tutela por violación al Derecho de Petición, por medio de la Resolución 16056 de diciembre 5 de 1996, y como ya se reseñó, en ella concluyó que el peticionario no tenía derecho a la pensión gracia por no acreditar debidamente el tiempo como docente pues el tiempo tenido en cuenta fue como administrativo, y se decidió denegar la solicitud de reliquidación pensional, y ordenar el envío del cuaderno administrativo pensional a la Oficina Jurídica de la Caja con el fin de que se iniciasen las acciones contenciosas tendientes a obtener la nulidad de la Resolución 8019 de 1993. Este Acto fue notificado personalmente al solicitante el día 5 de diciembre de 1996, y en dicha diligencia manifestó “No acepto e interpongo los recursos de ley” (fls. 36-40 Cdn. 2). Los “recursos” fueron “Rechazados” (Sic) por la accionada a través del

Auto 100129 de 29 de enero de 1997 por cuanto ellos no cumplieron con los requisitos de los Artículos 51 y 52 del C.C.A., pues “no fueron sustentados por escrito”. (fl. 43)

Mediante escrito radicado en la Caja el 11 de diciembre de 1996, el solicitante insiste anotando que su petición inicial tiene que ver con una solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación ordinaria, y que en ningún momento solicitó la reliquidación de su pensión gracia como equivocada y negativamente lo interpretó CAJANAL al dictar la resolución anterior. En consecuencia pide que se resuelva sobre su solicitud de pensión ordinaria y posteriormente, manifiesta que desiste “del recurso de queja” (sic) y recaba que no ha interpuesto recursos de ninguna naturaleza contra la Resolución 16056 de 1996 por lo que se manifiesta sorprendido con el auto que los rechazó. (fls. 44 – 46 Cdno. 2)

El 12 de febrero de 1997, el Subdirector de Prestaciones Económicas de CAJANAL emite la Resolución 1514, a través de la cual decide reconocer y ordenar el pago de una pensión de jubilación al Actor y adopta otras decisiones que ya han sido referidas a lo largo de esta providencia ampliamente. (fls. 60 – 64)

4. Análisis de la Sala

CAJANAL reconoció al Actor una pensión gracia –erradamente- y luego, cuando se percató de que éste realmente no cumplía los requisitos para acceder a ella, quiso enderezar motu proprio la equivocación y, sin mediar autorización alguna, procedió a revocar, y declarar la pérdida de ejecutoria de los susodichas actos administrativos que otorgaron los beneficios pensionales anotados, lo cual es para la Sala, un proceder evidentemente ilegal e irregular pues no puede la Administración arrogarse prerrogativas que la ley no le ha concedido so pretexto de enderezar entuertos que ella misma ha propiciado por presumible descuido, y, menos atribuirse facultades que riñen con su calidad de parte en la controversia, convirtiéndose al mismo tiempo en juez de su propia causa. En el caso sub lite se observa que ello sucedió con meridiana claridad, con el agravante de que la demandada incurrió en sucesivos yerros, tanto más peores que el inicial cuando se pretendió solucionar una “equivocación” con otra decisión ilegal.

No pueden ser de recibo, en consecuencia las razones que esgrime la demandada al sustentar el recurso de apelación en relación con el fallo recurrido pues en verdad, el Código Contencioso Administrativo no la faculta para corregir el acto particular reconocedor de la pensión al tenor de los argumentos señalados, según los cuales procedía en ejercicio de los principios de economía procesal y favorabilidad, y menos puede achacarse la decisión a la premura que supuestamente imprimió a la decisión el fallo de tutela que favorecía al demandante por su derecho de petición indebidamente conculcado.

Conforme con el Artículo 73 del C.C.A., los actos administrativos que creen o modifiquen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o reconozcan un derecho de igual categoría, no podrán revocarse sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Y sólo procederá la revocación de esos actos cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, o en el caso de presentarse las causales previstas en el Artículo 69 Ibidem, o si fueren evidentes los medios ilegales como generadores del acto específico.

Por su parte, el Artículo 69 del C.C.A., prescribe que la revocación de los actos administrativos procede por los mismos funcionarios que los profirieron o sus superiores –de oficio o a solicitud de parte- cuando sean manifiestamente contrarios a la Constitución Política o a la Ley, cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él, o cuando con ellos se cause

un agravio injustificado a una persona.

En este orden de ideas, la Sala observa que no se configuran las causales referidas por el Artículo 73 Ibidem, y es claro que el peticionario no acudió a medios ilegales para lograr la expedición de la Resolución 8019 de marzo 8 de 1993, pues simplemente estimó que tenía derecho a una Pensión Gracia, y así formuló la respectiva solicitud en la cual plasmó los cargos o empleos que sirvió y que en su concepto lo hacían merecedor de tal prestación y anexó los documentos pertinentes que atestaban sobre su pretendido derecho.

Así, la entidad reconocedora tuvo a la mano las pruebas necesarias, y bien pudo haber negado el otorgamiento de la prestación graciosa solicitada, y si no lo hizo en el momento que correspondía, no podía acudir al arbitrario procedimiento de desconocer su propio acto sino que debía, como posteriormente lo reconoció al resolver la nueva solicitud del demandante, demandarlo en acción de lesividad ante la jurisdicción contenciosa administrativa en procura de que fuese decidida su nulidad por el juez.

Son innumerables los pronunciamientos en que esta misma Corporación ha referido el caso de la revocatoria de actos particulares y concretos respecto de los cuales no procede precisamente por esta causa y por no contar con el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho reconocido.

En relación con la declaratoria, por la demandada, de la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 8019 del 8 de marzo de 1993, originando consecuentemente la suspensión del pago de la pensión allí reconocida al Actor, es menester anotar que ella se produjo como consecuencia de que el Actor hubiese ejercido cargos de carácter administrativo en calidad de empleado público del orden nacional, y por lo tanto sujeto a la prohibición consagrada en el Artículo 128 de la Constitución de percibir simultáneamente dos asignaciones provenientes del Tesoro Público, lo que evidentemente era aplicable para el momento en que equivocadamente se le reconoció la prestación.

De acuerdo con la fundamentación de la Resolución 2915 de 1997, CAJANAL estaba en la obligación legal de declarar la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución 8019 de 1993 conforme con lo dispuesto por el Artículo 66 del C.C.A., que establece en que casos procede, entre ellos por suspensión provisional, y, cuando desaparezcan los fundamentos de hecho o de derecho del acto cuestionado. Estima la demandada que la norma en cuestión consagra la obligatoriedad de los actos administrativos hasta tanto no se desvirtúe su presunta legalidad por la jurisdicción contenciosa administrativa, pero el mismo tiempo establece en qué casos la Administración está facultada para no darle cumplimiento, por lo que acudió a ese evento.

Así, la demandada alegó que el derecho reconocido en la Resolución 8019 de 1993 no se fundamentó en las Leyes 114 de 1913, y 37 de 1933, invocadas en dicha resolución, en aplicación al numeral 2 del artículo antes citado, por lo que concluyó que la resolución en cuestión carece de fuerza de ejecutoria y por lo tanto, su contenido no obliga a CAJANAL.

Ahora bien, observa la Sala que el criterio adoptado por la jurisprudencia contenciosa refiere que la existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. Y así, el acto administrativo existe, como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración y en si mismo contiene la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, su existencia está ligada a su vigencia, la que se da –por regla general- desde el momento mismo de

su expedición, condicionada a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual, particular, personal y concreto.

La eficacia del acto administrativo se debe entender encaminada a producir efectos jurídicos. De ello se infiere que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada conforme con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.

Ahora bien, es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares, salvo norma expresa en contrario, tal y como lo dispone el Artículo 66 del C. C. A., también lo es que cuando de manera evidente ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en el principio de la supremacía constitucional debe acatarse el mandato contenido en el Artículo 4º de la Carta que ordena que “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el Artículo 6º Ibidem, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, lo anterior no se predica de la norma jurídica de contenido individual y concreto que crea derechos a favor de un particular la cual no puede dejar de aplicarse a través de la excepción de inconstitucionalidad, en presencia de la garantía de que gozan los derechos adquiridos con justo título y con arreglo a las leyes civiles, hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción competente, o revocados por la misma Administración con el consentimiento expreso y escrito de su titular.

Sobre un caso de idénticas características, tuvo oportunidad la Corte Constitucional de pronunciarse en relación con una pensión que fuera objeto de similar proceder por parte del Instituto de Seguros Sociales cuando éste suspendió provisionalmente los efectos del acto administrativo por medio del cual se le había otorgado al petitioner la prestación, sin que éste fuera citado, y sin que pudiera conocer y controvertir los fundamentos de la suspensión y sin que se intentara, siquiera; notificársela personalmente, a pesar de contar el organismo con su dirección. Más claro resulta el proceder del ISS, relata la Corte, si se tiene en cuenta que el acto contra el cual se impetró la tutela, fue producto de una falla de la administración, cuyo origen no aparece probado en el proceso que sea imputable al petitioner particular, y cuyos efectos no pueden hacerse recaer en él, sin que la Administración aduzca su ilegalidad para el propio beneficio, invirtiendo la carga de la prueba en perjuicio del Actor.

En consecuencia, la Sala procederá a confirmar la decisión del A quo teniendo en cuenta que la Caja Nacional de Previsión Social no podía –motu proprio- revocar la prestación que había otorgado al Actor con fundamento en la petición que éste formulará, así como tampoco podía declarar la pérdida de fuerza de ejecutoria que ella misma había dictado previo el estudio juicioso que para ello supuestamente adelantó.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada de 22 de noviembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso promovido por EDUARDO JAVIER MARTÍNEZ MONTUFAR, contra CAJANAL.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

JESÚS M. LEMOS BUSTAMANTE

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

