

Sentencia T-172/05

DESISTIMIENTO DE TUTELA-Improcedencia

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Irrevocabilidad como regla general/ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-No puede ser desconocido unilateralmente por la autoridad pública

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Eventos en que procede sin consentimiento expreso del particular

El Código Contencioso Administrativo facultan por excepción a las autoridades para revocar los actos administrativos que reconocen derechos subjetivos, incluso derechos pensionales, sin contar con el consentimiento del particular; pero dicha revocación debe tener por objeto un acto producto del silencio administrativo positivo o un acto administrativo que haya ocurrido por medios ilegales. En caso contrario, es decir, en el evento de que no se configure cualquiera de estas dos excepciones a la regla general de irrevocabilidad de los actos de carácter particular, ha dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional, si se revoca el acto se configura una extralimitación de la mencionada potestad conferida por la Ley a las autoridades, con la consecuente violación del derecho al debido proceso y del principio constitucional de la buena fe.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Deber de notificación

Cuando la autoridad pretenda revocar un acto administrativo por la vía directa y estén colmados los presupuestos expuestos en precedencia, en todo caso debe dar aplicación al debido proceso, por lo que al titular del derecho reconocido en el mismo debe comunicársele el inicio de la actuación administrativa respectiva, a fin de que pueda ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-919861.

Acción de tutela instaurada por Gloria Pinto Pacheco contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Manuel José Cepeda Espinosa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al trámite de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 12

de marzo y el 6 de mayo de 2004 respectivamente, dentro de la acción de tutela incoada por la señora Gloria Pinto Pacheco contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) por violación de los derechos a la vida, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social.

I. LOS ANTECEDENTES.

1. Los hechos.

Mediante Resolución No.28257 del 17 de diciembre de 2001, la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) le reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Gloria Pinto Pacheco con ocasión del fallecimiento del señor Francisco Baquero Morales, quien, a su vez, era pensionado de la entidad desde 1972. El reconocimiento del derecho pensional se hizo bajo la consideración de que la señora Pinto Pacheco había sido la compañera permanente del señor Baquero Morales.

Posteriormente, el 23 de julio de 2002, a través de la Resolución No.19731, CAJANAL revocó la Resolución No.28257 de diciembre de 2001 invocando el Artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, pues, a juicio de la entidad, el reconocimiento de la pensión se obtuvo con mecanismos fraudulentos y con el ánimo de engañar a la administración. Este acto administrativo lo motivó un informe de fecha 15 de octubre de 2000 del Grafólogo Forense de CAJANAL y otro del 25 de febrero de 2002 del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en los cuales se daba cuenta de documentos y testimonios que revelaban que la señora Pinto Pacheco en realidad trabajó para el señor Francisco Baquero Morales como empleada de servicio doméstico, así como de indicios que sugerían que estas personas no fueron compañeros permanentes, tales como la diferencia de edades (53 años) y el hecho de que Pinto Pacheco hubiese tramitado la rectificación de su cédula de ciudadanía para quitarse el nombre de casada.

El 3 de septiembre de 2002, el apoderado de la señora Pinto Pacheco presentó recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra la Resolución No.19731, arguyendo que su poderdante y Francisco Baquero Morales sí tuvieron vida marital y, además, solicitando la práctica que unas pruebas que confirmarían esta aseveración. Al resolver el recurso de reposición, CAJANAL confirmó la resolución impugnada invocando los mismos argumentos (Resolución No.31729 del 12 de noviembre de 2002).

En la solicitud de tutela se alega la ilegalidad de la revocatoria del derecho pensional puesto que, en opinión del apoderado de la actora, si desde el 15 de octubre de 2000 se contaba con el informe del Grafólogo Forense de CAJANAL que indicaba dudas en cuanto a la calidad de compañera permanente de la señora Pinto Pacheco, no se debió en el 2001 haber reconocido la pensión de sobrevivientes a ésta última. Además, agrega que el 29 de diciembre de 2003 la fiscalía precluyó la investigación seguida contra la señora Pinto Pacheco y su abogado de ese entonces por los hechos relacionados con la reclamación de la pensión de sobrevivientes, lo cual, a su juicio, prueba que hubo convivencia entre su poderdante y el señor Francisco Baquero Morales.

Por otra parte, considera que a la señora Pinto Pacheco se le vulneraron sus derechos a la vida, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social, pues asegura que no cuenta con recursos económicos diferentes a la pensión para sobrevivir dado que dependía económicamente del señor Baquero Morales, ni con la posibilidad de afiliarse al Sistema General de Seguridad Social para que pueda ser atendida por sus padecimientos de salud.

Valga resaltar que en la solicitud de tutela también se cuestiona la omisión de CAJANAL en

resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No.19731 de 2002; pero, con ocasión del fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá el 12 de marzo del año anterior, CAJANAL resolvió la apelación mediante la Resolución No.2987 del 13 de abril de 2004, en la cual, tomando en cuenta el informe del Grafólogo Forense de esa entidad y el del DAS y la resolución de preclusión de la Fiscalía, consideró que había controversia en cuanto a la calidad de compañera permanente de la señora Pinto Pacheco y, por tanto, dejó en suspenso el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes hasta que la justicia ordinaria definiera dicho aspecto.

2. Las pretensiones.

En la solicitud de tutela se demanda la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y, consecuentemente, que se ordene a CAJANAL el pago de la pensión de sobrevivientes a la señora Gloria Pinto Pacheco desde el momento de su causación.

3. La omisión de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

No obstante que CAJANAL fue notificada de la admisión de la solicitud de tutela (fl.8 Cuaderno No.1), no rindió el informe requerido por el juez de primera instancia.

4. Las decisiones objeto de revisión.

4.1. La sentencia de primera instancia.

El Juez Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá consideró que CAJANAL había vulnerado el derecho de petición de la accionante y, por tanto, ordenó a esta entidad que resolviera el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No.19731 de 2002.

En efecto, a juicio del a quo, CAJANAL incumplió el término de 4 meses que le concede el ordenamiento jurídico para resolver el recurso de apelación presentado contra el acto administrativo que revocó la pensión de sobrevivientes y, por tanto, resulta procedente el amparo.

Sin embargo, estimó que la acción tutela no era procedente respecto de los derechos a la vida, a la salud, igualdad, ni para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, pues, en el caso de los tres primeros, no existía prueba en el expediente que revelara su vulneración, ni la existencia de un trato discriminatorio, y en cuanto al último, porque no estaba acreditado que el mínimo vital de la actora dependiera de la mesada pensional; además, el juez consideró que existía controversia en torno a la titularidad del derecho a la pensión de sobrevivientes, toda vez que la documentación allegada revelaba que la señora Elsa María Buitrago era la cónyuge del señor Francisco Baquero Morales, y no la demandante.

4.2. La sentencia de segunda instancia.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió la impugnación presentada por la parte actora, confirmando la sentencia de primera instancia.

En su decisión, el ad quem consideró que con la impugnación lo que se pretendía en realidad era que CAJANAL reconociera la pensión de sobreviviente a la señora Pinto Pacheco, pero que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no era competencia del juez de tutela señalar el sentido de las decisiones cuya adopción correspondía a la autoridades públicas.

De otro lado, agregó que la actora contaba con otras vías de protección judicial, tanto para discutir su derecho a la pensión de sobrevivientes como para controvertir la revocatoria directa del acto administrativo que ordenó el reconocimiento de esta prestación; así mismo, el tribunal estimó que la accionante no acreditó que otras personas en su misma situación fueran objeto de diferente trato por parte de CAJANAL, de modo que pudiese valorarse la vulneración del derecho fundamental a la igualdad.

5. Las pruebas relevantes del caso.

5.1. Pruebas allegadas en las instancias:

a.) Copia de las resoluciones números 28257 del 17 de diciembre de 2001, 19731 del 23 de julio de 2002 y 31729 del 2 de noviembre de 2002 (fls.2 a 19 Cuaderno No.1).

b.) Copia del escrito mediante el cual el apoderado de la señora Pinto Pacheco interpuso recursos de reposición y apelación contra la Resolución No. 19731 del 23 de julio de 2002 (fls.20 a 24 Cuaderno No.1).

c.) Copia del concepto emitido por el Grafólogo Forense de CAJANAL el 15 de octubre de 2000 (fls.25 a 26 Cuaderno No.1).

d.) Copia de la resolución del 29 de diciembre de 2003, mediante la cual la Fiscalía 298 Seccional de la Unidad de Delitos contra el Orden Económico y Social precluyó la investigación contra Gloria Pinto Pacheco y Humberto Morales Méndez por los delitos de Estafa y Fraude Procesal (fls.27 a 36 Cuaderno No.1).

5.2. Pruebas practicadas en sede de revisión:

Para mejor proveer, se ordenó a la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social que remitiera copia del expediente contentivo de la actuación administrativa seguida con ocasión de la sustitución pensional solicitada por la señora Gloria Pinto Pacheco.

Con ocasión de lo anterior, y luego de los requerimientos y aclaraciones que se hicieron mediante autos del 15 de septiembre y 5 de octubre de 2004, la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la CAJANAL remitió el expediente solicitado (fls.42 a 106 Cuaderno Corte Constitucional).

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. Una cuestión preliminar: Improcedencia del desistimiento presentado por el apoderado de la accionante en sede de revisión.

Mediante escrito del pasado 7 de febrero, el apoderado de la señora Gloria Pinto Pacheco manifestó que desistía de la acción de tutela incoada contra la Caja Nacional de Previsión Social, toda vez que dicha entidad había reconocido la pensión de sobrevivientes a su representada

mediante la Resolución No.23199 de 2004.

No obstante, dicho desistimiento se revela como improcedente puesto que, como lo tiene establecido esta Corte, "llegado el asunto a la revisión de la Corte Constitucional, no está de por medio tan sólo el debate entre las partes, que, en principio y por regla general, resulta definido en las instancias. Desaparece entonces un interés individual y adquiere trascendencia la relación entre el caso concreto, que sirve a la Corte como elemento pedagógico, y la interpretación de la normativa constitucional que le es aplicable."; así que "cuando se adelante la revisión de un caso seleccionado por la Corte, las personas que han solicitado la protección judicial de sus derechos no pueden desistir de sus pretensiones iniciales, pues en ese nivel no están disponiendo ya de su interés particular, concreto y específico, sino que está comprometido un interés público"[1]

Entonces, como quiera que es improcedente el desistimiento cuando el asunto ha sido seleccionado para su revisión por parte de la Corte Constitucional, la Sala denegará la solicitud y, por tanto, decidirá el fondo del asunto.

3. El asunto bajo revisión.

En el caso sub examine se alega la vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad social, a la salud, al mínimo vital y al debido proceso, en razón de que CAJANAL revocó directamente la pensión de sobrevivientes que le había reconocido a la señora Gloria Pinto Pacheco mediante Resolución No. 28257 del 17 de diciembre de 2001, bajo la consideración de que esta persona había empleado medios fraudulentos para el reconocimiento de esta prestación.

Pues bien, contrariamente al juicio del Despacho a quo, considera la Sala que el problema jurídico planteado en la solicitud de tutela se refiere principalmente a la revocatoria directa del acto de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes y que, por ende, el asunto relacionado con la mora en la resolución del recurso de apelación interpuesto contra dicho acto, es apenas accesorio. Esta conclusión, se deriva de la propia solicitud de tutela pues, en la misma, el actor ataca directamente tanto la decisión de CAJANAL de revocar la pensión, como las pruebas y el procedimiento que se utilizaron para ello, invocando en favor de su causa el desconocimiento de los artículos 14, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo.

Por tanto, como quiera que la decisión de CAJANAL se fundó exclusivamente en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la Sala se referirá inicialmente a la jurisprudencia de esta Corte en torno a la facultad que les confiere dicha norma a las autoridades públicas para revocar directamente los actos de carácter particular, y la procedencia de la acción de tutela en los casos en que las autoridades se extralimitan en el ejercicio de dicha potestad; finalmente, se abordará el caso concreto.

4. La facultad de revocar directamente los actos administrativos de carácter particular.

Procedencia de la acción de tutela cuando las autoridades públicas se extralimitan en el ejercicio de dicha potestad. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. La resolución del problema jurídico se enmarca dentro de las decisiones que sobre el tema ha adoptado la Corte Constitucional, pues desde sus inicios esta Corporación ha desarrollado de modo consistente una línea jurisprudencial que tiene por objeto la protección de los derechos subjetivos de las personas, especialmente, en lo que se refiere a la inmutabilidad del derecho a la pensión una vez ha sido reconocido si no se configuran razones que, desde el punto de vista constitucional, justifiquen su modificación, limitación o revocación.

En efecto, con apoyo en los principios constitucionales de la buena fe y seguridad jurídica y la teoría del respeto por el acto propio, esta Corte ha sostenido que cuando media un acto de reconocimiento de un derecho subjetivo el mismo es irrevocable, salvo cuando se presta el consentimiento expreso y escrito por parte del titular. En sentencia T-347 de 1994, la Corte Constitucional expuso lo siguiente a propósito de este tema:

"Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.

Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C.C.A. esto es, por razones de legitimidad o legalidad -oposición con la Constitución o la ley- o por razones de mérito o conveniencia- cuando no estén conforme con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.A.).

Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto "cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.

Dicho de otra manera, los actos administrativos expresos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente."[2] (Negritillas fuera del texto).

Posteriormente, estos criterios fueron complementados en la sentencia T-639 de 1996, en la cual la Corte, al interpretar el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, precisó las dos excepciones a la regla de irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, a saber: (i) cuando el acto resulta de la aplicación del silencio administrativo positivo (acto presunto), si se

dan las causales previstas en el artículo 69 Ibídem; y (ii) cuando el acto, así sea expreso, ocurrió por medios ilegales[3]. En esta providencia, la Corte expresó:

"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.".

(...)

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."

(...)

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." (Subrayas y cursivas del texto)

Entonces, tenemos que los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo facultan por excepción a las autoridades para revocar los actos administrativos que reconocen derechos subjetivos, incluso derechos pensionales, sin contar con el consentimiento del particular; pero dicha revocación debe tener por objeto un acto producto del silencio administrativo positivo o un acto administrativo que haya ocurrido por medios ilegales. En caso contrario, es decir, en el evento de que no se configure cualquiera de estas dos excepciones a la regla general de irrevocabilidad de los actos de carácter particular, ha dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional, si se revoca el acto se configura una extralimitación de la mencionada potestad conferida por la Ley a las autoridades, con la consecuente violación del derecho al debido proceso y del principio constitucional de la buena fe[4].

Ahora bien, en lo que se refiere a la última excepción mencionada, valga resaltar que la Corte tiene establecido que el acto administrativo ocurre por **medios ilegales** cuando es consecuencia

de maniobras fraudulentas[5] o de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita[6]. Es decir, cuando en su producción media una acción fraudulenta o ilícita del particular que induce en error a la autoridad competente para expedirlo.

En este orden de ideas, podemos concluir que la figura de la revocación con que cuentan las autoridades para extinguir los efectos de actos de carácter particular puede operar cuando se cuenta con el consentimiento del titular del derecho subjetivo y, en su defecto, sólo es procedente la revocación cuando en la expedición del acto se ha viciado la voluntad de la administración.

Por otra parte, valga recordar también que así como no es suficiente para la procedencia de la revocación directa el que la administración haya incurrido en un error de hecho o de derecho al proferir el acto, tampoco lo es la simple sospecha que la autoridad pública pueda tener sobre la legalidad del acto administrativo o los medios usados para obtener su expedición. En caso de que se quiera hacer uso de esta figura, es necesario que existan elementos de juicio suficientes o evidencia de que medió un actuar fraudulento por parte del titular del derecho reconocido en el acto.

Finalmente, cuando la autoridad pretenda revocar un acto administrativo por la vía directa y estén colmados los presupuestos expuestos en precedencia, en todo caso debe dar aplicación al debido proceso, por lo que al titular del derecho reconocido en el mismo debe comunicársele el inicio de la actuación administrativa respectiva, a fin de que pueda ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

En efecto, por disposición expresa del Artículo 74 del C.C.A. – y fundamentalmente por el Artículo 29 de la Constitución Política – al iniciar la actuación administrativa tendiente a la revocación directa de un acto particular, la autoridad debe poner en conocimiento del afectado la existencia de dicha actuación y el objeto de la misma (Art.28 C.C.A.), a fin de que éste último haga valer sus derechos, pueda solicitar la práctica de pruebas o allegar las que considere del caso en defensa de sus intereses (Art.34 ibídem) y, además, exprese sus razones ante la administración (Art.35 ibídem), antes de que se determine si hay lugar o no a la extinción o modificación del derecho subjetivo del que es titular.

4.2. Los parámetros atrás expuestos se refieren de modo general a la revocación directa de actos administrativos de carácter particular y concreto y, por tanto, son aplicables para los casos en que el acto objeto de revocatoria crea o modifica un derecho pensional. Así las cosas, cuando la autoridad acude a esta figura para revocar un acto que reconoce un derecho subjetivo de esta naturaleza, sin el consentimiento de su titular y sin que dicho acto haya ocurrido por medios ilegales, procede la acción de tutela para la protección del derecho al debido proceso y, eventualmente, de otros derechos de rango fundamental que también pueden verse afectados con una decisión de este tipo, como son, por ejemplo, los derechos a la vida digna, al mínimo vital, etc.

5. Caso concreto. Violación del derecho fundamental al debido proceso.

En el presente caso se alega la vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad social, a la salud, al mínimo vital y al debido proceso de la señora Gloria Pinto Pacheco, los cuales habrían sido vulnerados por CAJANAL al revocar directamente la pensión de sobrevivientes que le había reconocido mediante Resolución No. 28257 del 17 de diciembre de 2001, con ocasión del fallecimiento del señor Francisco Baquero Morales, en su condición de compañera permanente de éste.

El acto administrativo que revocó la pensión (Resolución No.19731 del 23 de julio de 2002), se fundamentó en un informe de fecha 15 de octubre de 2000 del Grafólogo Forense de CAJANAL y otro del 25 de febrero de 2002 del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), los cuales, según la resolución cuestionada, revelaban que la señora Pinto Pacheco en realidad no era compañera permanente del señor Francisco Baquero Morales, sino que había trabajado para él como empleada de servicio doméstico.

En estas circunstancias, según lo expuesto en el aparte 4.1 de estas consideraciones, considera la Sala que CAJANAL no estaba autorizada para revocar directamente, y sin el consentimiento de la beneficiaria, la pensión reconocida a la señora Pinto Pacheco y, por tanto, si la entidad tenía dudas sobre la calidad de compañera permanente de la accionante, lo procedente era que demandara la resolución de reconocimiento pensional ante el juez competente, a fin de que fuese la autoridad judicial quien determinara si la misma reunía o no los requisitos legales.

Se aclara: la Sala no considera que esté probado fehacientemente que la señora Pinto Pacheco hubiese sido compañera permanente del señor Baquero Morales, ni reprocha que la entidad pública accionada cumpla su deber constitucional de velar por que las prestaciones sociales que ha reconocido se ajusten a la juridicidad; lo censurable, a juicio de la Sala, es que acuda al mecanismo de revocatoria directa sin contar con el consentimiento de la titular del derecho y sin acreditar el empleo de medios ilegales por parte de ésta, para enmendar un error que había cometido cuando profirió el acto de reconocimiento del derecho subjetivo a la pensión. La anterior consideración, sin perjuicio de la facultad de CAJANAL de acudir ante la administración de justicia para controvertir el derecho reconocido a la señora Pinto Pacheco, conforme a la Ley.

Por consiguiente, como quiera que CAJANAL vulneró el derecho al debido proceso de la señora Pinto Pacheco, la Corte revocará la sentencia del tribunal. Sin embargo, no impartirá orden alguna para la protección de los derechos fundamentales de la accionante, puesto que en el presente asunto se configuró la carencia de objeto, toda vez que, como lo informó el apoderado de la actora al manifestar su desistimiento, CAJANAL reconoció a la señora Pinto Pacheco la pensión de sobrevivientes mediante Resolución No. 23199 de 2004.

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 Política,

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión del término del trámite de revisión decretada en el auto del 15 de septiembre de 2004.

SEGUNDO: DECLARAR improcedente el desistimiento de la acción de tutela presentada el pasado 7 de febrero por el apoderado de la señora Gloria Pinto Pacheco.

TERCERO: REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 6 de mayo de 2004, dentro de la acción de tutela incoada por la señora Gloria Pinto Pacheco contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL – PENSIONES).

CUARTO: DECLARAR la carencia actual de objeto en el presente asunto.

QUINTO: ACLARAR que las consideraciones en torno a la vulneración del derecho al debido proceso se hacen sin perjuicio de la facultad de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL – PENSIONES) de acudir ante la administración de justicia, a fin de controvertir el derecho reconocido a la señora Pinto Pacheco, conforme a la Ley.

SEXTO: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia T-260 de 1995. Jurisprudencia reiterada en las providencias T-575 de 1997, A-313 de 2001 y A-224^a de 2002.

[2] Jurisprudencia reiterada en las sentencias T-292 de 1995, T-246, T-376, T-622, T-639 y T-671 de 1996, T-611 de 1997, T-720 y T-805 de 1998, T-292, T-295, T-466, T-827 y T-1021 de 1999, T-276, T-618, T-770, T-786 y T-947 de 2000, SU-544 de 2001, T-450 de 2002 y T-830 y 790 de 2004, entre otras.

[3] En cuanto a las excepciones que consagra el inciso segundo del Artículo 73 del C.C.A. a la irrevocabilidad de los actos de carácter particular y concreto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha tenido dos posiciones hermenéuticas. La primera, que estableció que la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de este tipo y sin consentimiento del particular se refiere únicamente a los derivados del silencio administrativo positivo, sea porque se configura alguna de las causales establecidas en el Artículo 69 de ese código o porque el acto haya ocurrido por medios ilegales (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1° de septiembre de 1998. C.P. Javier Díaz Bueno (Exp:S-405). La segunda, e imperante, que considera que la norma mencionada establece dos excepciones a la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular, sin que medie consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo positivo; y otra, relativa a que el acto expreso o presunto hubiere ocurrido por medios ilegales (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de julio de 2002. C.P. Ana Margarita Olaya Forero (Exp:IJ-029).

[4] En este punto, es importante tener en cuenta que en la sentencia C-835 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, la cual fue expedida con posterioridad a la resolución cuestionada en este proceso,

por lo que no es aplicable al caso; en este artículo se faculta a los operadores de pensiones para revocar directamente los actos administrativos de reconocimiento pensional, aún sin el consentimiento del interesado, cuando se comprobare el incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión o cuando su reconocimiento se hizo con base en documentación falsa. En dicha providencia, reiterando apartes de la sentencia C-672 de 2001, la Corte recordó que: "(...) Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración, amen de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular.(...)En el caso de que resulte manifiesta la utilización de medios ilegales no solamente procederá la revocatoria sin necesidad del consentimiento del implicado, respetando en todo caso el procedimiento señalado en el artículo 74 C.C.A., sino que serán aplicables las sanciones a que haya lugar dentro del proceso penal o disciplinario respectivo, incluida la inhabilidad que establece el inciso segundo del artículo 5° atacado. (...) **Adicionalmente, cabe recordar que en la generalidad de los casos será solo con el consentimiento del interesado que se podrá revocar el respectivo acto administrativo de carácter particular y concreto y solo de manera excepcional frente a la actuación evidentemente fraudulenta de su parte, la administración podrá prescindir de la obtención previa de su consentimiento.**" (Negrillas y cursivas del texto). Y, a la pregunta ¿Cuál debe ser la entidad o importancia del incumplimiento de los requisitos [para acceder a la pensión] que puede dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aun sin el consentimiento del titular del derecho?, la Corte respondió: "(...) no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes (...). Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la **utilización de documentación falsa**, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. (...). Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. (...). La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho; como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen

especial frente a uno general; estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular. Sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal."

[5] Así, sentencias T-376, T-622, T-639 y T-671 de 1996, T-336, T-575 y T-611 de 1997, T-436, T-441, T-610, T-720 Y T-805 de 1998, T-725, T-759 y T-1021 de 1999, T-947 de 2000, T-116 de 2001, T-445 y T-450 de 2002, T-427 y T-774 de 2003 y T-830 y T-1184 de 2004, entre otras.

[6] Así, sentencias T-336 de 1997 y T-450 de 2002, entre otras.



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

