COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/433/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/433/02
Expediente	—
Fecha	2002-05-30
Sala	Sala Quinta de Revisión
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Principio De Legalidad
- Pension De Sobrevivientes
- /Debido Proceso
- Medio De Defensa Judicial
- Accion De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho
- Accion De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Desde un punto de vista objetivo, el principio de legalidad constituye uno de los fundamentos bajo los cuales está organizado constitucionalmente el ejercicio del poder en un Estado social de derecho. Por otra parte, desde el

Texto completo

T-433-02 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-433/02 PRINCIPIO DE LEGALIDAD -Alcance /PRINCIPIO DE LEGALIDAD -Es constitutivo del debido proceso Desde un punto de vista objetivo, el principio de legalidad constituye uno de los fundamentos bajo los cuales está organizado constitucionalmente el ejercicio del poder en un Estado social de derecho. Por otra parte, desde el punto de vista subjetivo, el respeto por el principio de legalidad constituye una garantía fundamental del derecho al debido proceso, que vincula a todas las autoridades del Estado y que se concreta en el respeto de los derechos adquiridos, de los procedimientos, y del derecho de defensa. En efecto, el principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, “de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes.” La Corte ha sostenido que este principio puede concretarse en dos aspectos, a saber: que exista una ley previa que prevea la hipótesis o situación de que se trate, y que tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha situación o conducta, aspectos que buscan limitar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio de sus prerrogativas. El principio de legalidad es constitutivo del debido proceso.

PENSION DE SOBREVIVIENTES -Requisitos adicionales a los establecidos en la norma desconoce el principio de legalidad /DEBIDO PROCESO -Vulneración por desconocimiento del principio de legalidad La condición de estar estudiando - exigida a los hijos del difunto entre dieciocho y veinticinco años para ser beneficiarios de la pensión de

sobrevivientes -, no puede ser adicionada con otros requisitos, tales como la regularidad, seriedad y éxito de los estudios, pues esto constituye una vulneración al debido proceso porque se desconoce el principio de legalidad, al no estar tales condiciones consagradas en la norma que regula la materia. En consecuencia, la exigencia de requisitos adicionales no contemplados en la ley, so pretexto de aplicar una interpretación jurisprudencial de la norma, es violatoria del derecho al debido proceso de la demandante, por desconocimiento del principio de legalidad.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Eficacia MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Formas de amparo por juez de tutela ante falta de protección eficaz y completa ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Ineficacia para restablecer mesadas suspendidas en pensión de sobrevivientes En este caso concreto, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no constituye el mecanismo eficaz para proteger los derechos invocados por la demandante, debido a la tardanza en la obtención de los fines que persigue. En efecto, el derecho en cabeza de la accionante como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes prescribe en el momento en que ella cumpla 25 años. Dado que al momento de interponer la tutela tenía 20 años, y el período entre la interposición de la demanda y la sentencia es prolongado, resulta altamente probable que ya haya prescrito su derecho en el momento de obtener una decisión.

ACCION DE TUTELA -Procedencia para restablecer mesadas suspendidas en pensión de sobrevivientes /DEBIDO PROCESO -Suspensión pago de mesadas en pensión de sobrevivientes Referencia: expediente T-531597 Acción de tutela interpuesta por Zunilda Saumeth Cifuentes contra el Seguro Social Seccional Atlántico.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil dos (2002). La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Presidente, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión de los fallos emitidos por los siguientes despachos judiciales :

Juzgado 12 Civil del Circuito de Barranquilla y Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, Sala Civil-Familia. I. ANTECEDENTES I 1. La solicitud La demandante Zunilda Saumeth Cifuentes solicita a través de apoderado que se tutelen sus derechos a la vida, la educación, la salud y la seguridad social, los cuales considera vulnerados por el Seguro Social, en virtud de la suspensión del pago de la pensión de sobrevivientes, la cual le había sido reconocida mediante la Resolución No.

01016 de 1999. 2. Hechos 2.1. Mediante Resolución No. 01016 del 16 de septiembre de 1999, el Seguro Social reconoció la sustitución pensional a favor de la accionante, a raíz de la muerte de su padre.

2.2. En mayo de 2000, la peticionaria quedó por fuera del programa de Ingeniería de Sistemas por bajo rendimiento académico, razón por la cual se cambió al programa de Ingeniería de Procesos de la Universidad San Buenaventura de Medellín en junio del mismo año.

2.3. A través de la Resolución No. 000712 del 5 de septiembre de 2000, la entidad demandada decidió suspender definitivamente el pago de la pensión, por considerar que ésta “no es incondicional ni vitalicia, pues en el caso concreto de la sustitución por razón de estudios, la condición para su disfrute no es otra que la regularidad, seriedad y éxito de ellos.” En criterio del Seguro Social, la peticionaria no cumplió con tales requisitos al haberse desvinculado de la Universidad del Norte por bajo rendimiento académico.

2.4. La accionante interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 000712 de 2000, el cual fue resuelto de manera desfavorable a sus intereses mediante la resolución 000961 del 1 de diciembre de 2000, en la cual se confirmó la decisión.

2.5. La acción de tutela fue interpuesta el 8 de agosto de 2001, con el argumento de que deriva su sustento de la mesada que recibe por concepto de la sustitución pensional que le fue asignada a su difunto padre y que le fue suspendida por el ente accionado.

II. ACTUACIÓN PROCESAL 1. Material probatorio Obran en el expediente las siguientes pruebas: - Copia de las resoluciones N°001016 y 000712 expedidas por el Seguro Social, mediante la cuales se reconoció y suspendió el pago de la pensión de sobreviviente a la accionante.

- Certificación expedida por la Universidad San Buenaventura de Medellín en la cual hace constar que la peticionaria se encuentra matriculada en el programa de Ingeniería de Procesos desde el segundo semestre de 2000.

- Copia del registro civil de la accionante. - Copia del recurso de reposición interpuesto por la peticionaria contra la Resolución No.000712 de 2000.

- Copia de la Resolución No. 000961 del 1 de diciembre de 2000, mediante la cual confirma la resolución anterior. 3. Decisiones Judiciales que se revisan 3.1.

Primera Instancia El Juzgado 12 Civil del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia de agosto 28 de 2001, declaró improcedente la acción de tutela por considerar que la demandante cuenta con otros medios de defensa judicial para proteger sus derechos, los cuales no había agotado antes de acudir a la acción de tutela.

3.2 Impugnación El representante legal de la demandante impugnó la decisión proferida por el a quo, alegando que su representada sí hizo uso de los recursos de la vía gubernativa. Prueba de ello lo constituye la Resolución No. 000961 del 1 de diciembre de 2000, mediante la cual se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición por ella interpuesto, y en cuya parte resolutiva, la entidad demandada establece que contra dicha providencia no procede recurso alguno, y que con ella se entiende agotada la vía gubernativa.

3.3. Segunda Instancia El Tribunal Superior de Barranquilla Sala Civil-Familia, mediante sentencia proferida el 16 de octubre de 2001, confirmó la decisión de primera instancia. Para adoptar tal decisión, sostuvo que el reconocimiento de una pensión de jubilación es un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, debido a la naturaleza puramente legal de las pretensiones cuya definición es competencia de la jurisdicción ordinaria. Teniendo la acción de tutela un carácter subsidiario, no puede ser usada para enmendar los errores en que incurran los ciudadanos en lo relacionado con la defensa de sus derechos.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS 1. Competencia La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Consideraciones de la Sala 2.1. Problemas jurídicos La demandante considera vulnerados sus derechos pues, al ser desvinculada de la Universidad del Norte por bajo rendimiento académico, el Seguro Social suspendió su pensión de sustitución argumentando que no cumplía con el requisito de estar cursando estudios, con fundamento en que la Corte Suprema ha establecido que éste debe cumplirse materialmente, lo cual supone regularidad, seriedad y éxito en los mismos. La Corte debe dilucidar si la interpretación de los requisitos cualificándolos con características no consagradas explícitamente en la ley vulnera el derecho al debido proceso de la demandante.

De ser así, es menester determinar si procede la tutela como mecanismo para proteger el debido proceso, teniendo en cuenta que existía formalmente otro medio de defensa judicial, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.2. Exigencia de requisitos para ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes. Principio de legalidad. La resolución 01016 de 1999, mediante la cual se reconoció el derecho de Zunilda del Carmen Saumeth Cifuentes a percibir la pensión de sobrevivientes, estableció que ésta se pagaría hasta cuando cesara su incapacidad para trabajar por razón de sus estudios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

Según se desprende de los hechos, la demandante quedó por fuera del programa académico de Ingeniería de Sistemas de la Universidad del Norte en mayo de 2000, hecho que llevó al Seguro Social a presumir que había cesado la incapacidad de la peticionaria para trabajar, configurándose así la causal de suspensión del pago de la pensión. Por tal motivo, procedió a expedir la resolución No. 000712, en la cual decidió suspender definitivamente la sustitución pensional en cabeza de la accionante.

La entidad demandada interpretó la norma a la luz de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1988, en la cual se afirma que el pago de la pensión de sobrevivientes a los hijos del causahabiente no es de carácter vitalicio, pues está sujeto a las condiciones de regularidad, seriedad y éxito de los estudios, entendiendo que cualquier interrupción en el programa académico da lugar a la suspensión del pago de la pensión, pues deja de existir uno de los supuestos exigidos por la ley, esto es, que los estudios impidan trabajar al hijo del fallecido.

No obstante, en criterio de la Corte, la aplicación de esa interpretación jurisprudencial de la norma vulnera el principio de legalidad, que es uno de los elementos constitutivos del debido proceso, ya que se exigen requisitos adicionales no consagrados legalmente.

Desde un punto de vista objetivo, el principio de legalidad constituye uno de los fundamentos bajo los cuales está organizado constitucionalmente el ejercicio del poder en un Estado social de derecho (C.N. art. 1º). Por otra parte, desde el punto de vista subjetivo, el respeto por el principio de legalidad constituye una garantía fundamental del derecho al debido proceso, que vincula a todas las autoridades del Estado y que se concreta en el respeto de los derechos adquiridos, de los procedimientos, y del derecho de defensa.

En efecto, el principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, “ de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes.

” [1] La Corte ha sostenido que este principio puede concretarse en dos aspectos, a saber: que exista una ley previa que prevea la hipótesis o situación de que se trate, y que tal tipificación sea precisa en la determinación y consecuencia de dicha situación o conducta , aspectos que buscan limitar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio de sus prerrogativas [2] .

El principio de legalidad es, como se dijo, constitutivo del debido proceso y está consagrado en el artículo 29 de la Constitución, al establecer que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. Es más, esta Corporación ha sostenido que “ el carácter fundamental del derecho al debido proceso proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no sólo las autoridades judiciales sino también, en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos.” [3] La Corte considera que la condición de estar estudiando - exigida a los hijos del difunto entre dieciocho y veinticinco años para ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes -, no puede ser adicionada con otros requisitos, tales como la regularidad, seriedad y éxito de los estudios, pues esto constituye una vulneración al debido proceso porque se desconoce el principio de legalidad, al no estar tales condiciones consagradas en la norma que regula la materia.

De esto se desprende que, frente al caso concreto, la aplicación del artículo 47 de la Ley 100 de 1993 por parte del Seguro Social es arbitraria, porque al establecer requisitos que no se encuentran en la ley se desconocen los derechos en cabeza de quien cumple con las condiciones para ser beneficiario de la sustitución pensional.

Aunado a lo anterior, obra prueba en el expediente de que la demandante se matriculó un mes después, junio de 2000, en la Universidad San Buenaventura de Medellín, de modo que transcurrió un lapso de tan sólo un mes en el que dejó de estudiar, que no puede entenderse como cesación de los estudios que amerite la suspensión definitiva de la pensión de sobrevivientes.

En consecuencia, la exigencia de requisitos adicionales no contemplados en la ley, so pretexto de aplicar una interpretación jurisprudencial de la norma, es violatoria del derecho al debido proceso de la demandante, por desconocimiento del principio de legalidad.

2.3. La acción de tutela como mecanismo para proteger el derecho al debido proceso. Existencia de otro medio de defensa judicial. Análisis del caso en concreto.

2.3.1. El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, y en ciertos eventos, por los particulares. Así pues, sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente a la vulneración de derechos por parte de actos administrativos, el mecanismo previsto por la ley es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ciertamente, la persona que ha sido lesionada por un acto administrativo puede solicitar la nulidad del mismo, por ser contrario a las normas superiores, así como el restablecimiento del derecho conculcado en defensa de su interés particular y concreto, ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Ese restablecimiento implica que los efectos de la sentencia se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente en la medida en que ello sea materialmente posible [4] .

De ahí que sólo pueda ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del acto administrativo. Al respecto, la Corte ha sostenido:

“La acción de nulidad y restablecimiento del Derecho se ejerce no sólo para garantizar el principio de legalidad en abstracto, sino que también con ella se pretende la defensa de un interés particular que ha sido vulnerado por la expedición del acto administrativo. Esta acción sólo puede ser ejercida por quien demuestre un interés específico, es decir, el afectado por el acto. Para su ejercicio se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa a través de los recursos procedentes ante la misma administración.” [5] 2.3.2. No obstante, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 reglamentario de la acción de tutela, al establecer sus causales de improcedencia, señala que la existencia de dichos medios será apreciada en concreto , en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Así, aunque en principio la existencia de otros medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela, la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada. En este sentido, “… el otro medio de defensa judicial a que alude el artículo 86 debe poseer necesariamente, cuando menos, la misma eficacia en materia de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que, por su naturaleza, tiene la acción de tutela. De no ser así, se estaría haciendo simplemente una burda y mecánica exégesis de la norma, en abierta contradicción con los principios vigentes en materia de efectividad de los derechos y con desconocimiento absoluto del querer expreso del Constituyente .” [6] De esta forma, el juez está en la obligación de determinar en cada caso si las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien interpone la acción o si, por el contrario, los mecanismos ordinarios carecen de tales características, evento en el cual el juez puede otorgar el amparo [7] .

Ahora bien, cuando el mecanismo previsto por el ordenamiento para proteger el derecho de que se trate es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es menester analizar si resulta eficaz para tal fin, pues, de lo contrario, se hace procedente la acción de tutela.

En este caso concreto, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no constituye el mecanismo eficaz para proteger los derechos invocados por la demandante, debido a la tardanza en la obtención de los fines que persigue [8] . En efecto, el derecho en cabeza de la accionante como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes prescribe en el momento en que ella cumpla 25 años. Dado que al momento de interponer la tutela tenía 20 años, y el período entre la interposición de la demanda y la sentencia es prolongado, resulta altamente probable que ya haya prescrito su derecho en el momento de obtener una decisión.

Ahora bien, a lo anterior podría objetarse que, de todos modos, la peticionaria puede recuperar las mesadas pensionales dejadas de pagar por parte del Seguro Social. Podría agregarse a la anterior objeción que, tratándose de prestaciones económicas, la tutela también resulta improcedente, pues el derecho de propiedad que sobre ellas recae no tiene carácter fundamental.

Sin embargo, a pesar de que resulten válidas como principios generales, ello no justifica su aplicabilidad per se en todos los casos. En efecto, como lo tiene establecido la jurisprudencia y está expresamente consagrado en el Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otro medio debe hacerse en concreto. Esto implica que el juez debe preocuparse por identificar qué derechos constitucionales dependen del objeto perseguido con la tutela, identificando, además, cuál es su valor constitucional.

En el presente caso, más allá de las consideraciones acerca del carácter económico de la prestación que se reclama a través de la acción, es necesario tener en cuenta que la demandante deriva de ella la posibilidad de continuar sus estudios universitarios. A pesar de que ella reciba posteriormente la suma correspondiente a las mesadas dejadas de percibir a través de la sentencia de nulidad del acto y de su suspensión, con ello no se estarían “restableciendo” realmente sus derechos, pues lo cierto es que su posibilidad de estudiar se vería amenazada por la falta de la mesada durante los cinco años en que tiene derecho a ella. En esa medida, ninguna de las anteriores consideraciones acerca de la existencia de otro mecanismo judicial para reclamar las sumas de dinero adeudadas o del carácter no fundamental de las mismas es de recibo en el presente caso.

En consecuencia, la ineficacia del otro mecanismo de defensa judicial para proteger los derechos invocados por la demandante, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, hace procedente la acción de tutela para proteger el derecho al debido proceso, conculcado en virtud de la suspensión del pago de la pensión por la exigencia de requisitos adicionales a los legalmente consagrados.

2.5. Consideraciones finales En síntesis, la vulneración al debido proceso se manifiesta, en este caso, en el desconocimiento del principio de legalidad, como garantía del derecho de defensa, y ese es, precisamente, el objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho: la salvaguarda del principio de legalidad de los actos administrativos.

No obstante, procede el amparo por vía de tutela, si de la vulneración del derecho al debido proceso se derivan consecuencias nocivas para los derechos de la demandante, imposibles de restablecer a través del otro mecanismo de defensa judicial.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se revocarán los fallos proferidos por el Juzgado 12 Civil del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, Sala Civil- Familia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política RESUELVE Primero: REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado 12 Civil del Circuito

de Barranquilla y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, Sala Civil- Familia, por los argumentos esbozados en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: ORDENAR al Seguro Social Seccional Atlántico revocar la Resolución No. 01016 de 1999 por medio de la cual suspendió definitivamente la pensión sustitutiva a Zunilda Saumeth Cifuentes. En su lugar, restablecer el pago de las mesadas pensionales a la demandante, y abstenerse de suspenderla nuevamente, hasta tanto se configure alguna de las causales expresamente establecidas en la ley, por las cuales se extinga el derecho en mención.

Tercero: EXHORTAR al Seguro Social Seccional Atlántico, y en particular a su Gerente Seccional Administrativo Jaime Blanco Núñez para que en el futuro se abstenga de suspender el pago de las mesadas de pensionales con fundamento en requisitos no consagrados expresamente en las disposiciones legales aplicables.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase. RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sentencia C-1144 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa [2] Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra [3] Sentencia T-516 de 1992 MM.PP. Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez Rodríguez y Jaime Sanín Greiffenstein.

[4] Sentencia C-199 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara [5] Idem. [6] Sentencia T-414 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón [7] Dependiendo de la situación de que se trate, el amparo puede concederse de dos maneras: la primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral. En tal caso se concede de manera definitiva. Sentencia SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[8] Ver Sentencia SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.