T-447-93

Sentencia No. T-447/93

DERECHOS DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD

DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD/DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION-Efectividad/ACTO DE EJECUCION

Cuando se trata de derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, se le impone al Estado la obligación de velar por aquellas personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El pago de las pensiones se hace efectivo si previamente al mismo se realiza la inclusión en la nómina de pensionados, que es un acto de ejecución previsto en el ordenamiento administrativo y fiscal de la Nación.

ACTO DE INCLUSION EN NOMINA

El acto de ejecución de inclusión en la nómina de pensionados, no puede ser demandado por la misma vía, esta Sala de Revisión considera que el único medio judicial de defensa para la protección del derecho fundamental, es precisamente la acción de tutela.

SALA SEPTIMA DE REVISION

REF: Expediente No. T-11444.

Peticionario: Jorge Washington Brome Mosquera.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C. -Sala Civil-

Magistrado:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá D.C., octubre doce (12) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En proceso de tutela identificado con el número de radicación T-11444.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió y acumuló, para efectos de su revisión, los expedientes de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 13 de julio del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto No. 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud.

El señor Jorge Washington Brome Mosquera instaura acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social -subdirección de prestaciones económicas- con base en los siguientes hechos:

a) Según Resolución Nº C03987 de abril 1º de 1986 expedida por la Caja Nacional de Previsión se le reconoció una petición de $35.917,60 a partir de enero de 1986.

b) Según Resolución Nº 004924 de diciembre 16 de 1991 se le reliquidó la pensión de jubilación a partir de enero 1º de 1989. El accionante fue notificado en debida forma.

c) Señala que la entidad no ha dado cumplimiento a la resolución Nº 004924 y continúa pagando el valor asignando en la resolución Nº C03987.

d) Considera vulnerados el derecho al debido proceso, el derecho a la seguridad social, el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales.

e) Solicita que se de inmediato cumplimiento a la Resolución Nº 004924.

2. Fallos.

2.1. Fallo del Juzgado 6º Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C. fechado el 5 de febrero de 1993.

El Despacho negó la tutela argumentando que con la existencia de un acto administrativo ejecutoriado, como lo es la Resolución Nº 004924 de Diciembre 16 de 1991, cuenta el accionante con otro medio judicial de defensa y puede iniciar el correspondiente juicio ejecutivo reglamentado en el capítulo XVI del Código Procesal del Trabajo.

– Impugnación.

Manifiesta el actor que el procedimiento indicado por el despacho no es el apropiado. Señala que en el proceso ejecutivo no se puede pedir al juez, ni ordenar al Subdirector de Prestaciones Económicas la inclusión en nómina. Afirma que el trámite laboral no brinda la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerando los principios de eficacia e inmediatez que impuso la Constitución Nacional.

2.2. Fallo del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., fechado el 11 de marzo de 1993.

El Tribunal confirma el fallo del A-quo esgrimiendo los siguientes argumentos:

-La resolución necesita unos reajustes a los factores salariales, el expediente se regresó a la sección de registro de pensiones, para que se corrigieran los yerros advertidos.

-Tal hecho necesita autorización del propio interesado y éste a pesar de habérsele comunicado tal decisión no ha dado respuesta.

-El accionante no ha cumplido con el deber de suministrar toda la información requerida para el caso, por lo cual considera el Tribunal que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionado.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichas acciones practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Del problema jurídico.

El caso a estudio en el negocio de la referencia plantea de manera esencial un interrogante:

¿La falta de inclusión en nómina de pensionados carece de medios de defensa judicial, de tal suerte que es procedente recurrir a la acción de tutela?

3. El Estado frente a la efectividad de los derechos de las personas de la tercera edad.

La Corte Constitucional ha precisado que "una de las grandes preocupaciones del Constituyente del 91 fue la efectividad material y real de los principios y derechos consagrados en la Carta Política. En efecto, la consagración de un catálogo de derechos sin ningún instrumento efectivo para su protección no fue suficiente garantía para los asociados quienes se vieron impotentes para proteger sus derechos fundamentales cuando estos estuvieran amenazados o vulnerados por el aparato estatal o por los particulares.

Clara muestra de lo anterior es lo estipulado en la Constitución cuando se habla de que nuestro Estado Social de Derecho se funda en la dignidad humana (Art. 1), uno de cuyos fines esenciales es la efectividad de los derechos consagrados, el mantener la vigencia de un orden justo (Art.2) y la primacía de los derechos inalienables de las personas sobre el resto del ordenamiento (Art. 5).

Pero además, se diseñaron una serie de mecanismos para la inmediata y eficaz protección de esos derechos y que están consagrados en el Titulo II, Capitulo IV, de los cuales el más

importante en relación a los derechos fundamentales es la acción de tutela por sus características de preferente y sumaria frente a las demás acciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Entonces, es un deber que tienen tanto los particulares como las autoridades públicas, especialmente éstas, en dar cumplimiento a esa intención del Constituyente colombiano con el ánimo de lograr una sociedad lo más justa posible, fundada, ante todo, en el respeto a los derechos fundamentales de las personas"1 .

Añadió la Corte que "en virtud de lo anterior, se puede afirmar que la efectividad real y material de los derechos consagrados en la Carta Política del 91 constituye el primer y más importante factor de legitimidad de nuestro Estado social de derecho en el camino de diseñar una sociedad lo más justa posible para así lograr la paz y la justicia social.

Pero si lo dicho es valido, es aún más cuando se trata de derechos fundamentales de las personas de la tercera edad. En efecto, la misma Constitución en su artículo 13 le impone al Estado la obligación de velar por aquellas personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Así, se busca que el Estado promueva y garantice, en la medida de sus posibilidades, las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y nada mejor para ello que se proteja efectivamente a los ciudadanos de la tercera edad quienes por sus especiales condiciones constituyen un sector de la población que merece y necesita una especial protección por parte del Estado- como obligación constitucional-, de la sociedad y de sus familias, dentro del principio de solidaridad social en que se cimienta el Estado (Art.48)".

En la Sentencia T-135/93, la Corte Constitucional sostuvo que "el pago de las pensiones se hace efectivo si previamente al mismo se realiza la inclusión en la nómina de pensionados, que es un acto de ejecución previsto en el ordenamiento administrativo y fiscal de la Nación.

Según el derecho administrativo moderno, para llegar al acto administrativo definitivo se recorre un 'iter administrativo' con fases distintas, se produce lo que denomina Garrido Falla 'una constelación de actos'2 , así:

Anteriores al acto administrativo se encuentran los actos preparatorios que son aquellos que se dictan para posibilitar un acto principal posterior. Y los actos de trámite que son los que se producen dentro de una actuación administrativa a fin de impulsar hacia su conclusión.

Posterior al acto administrativo, se encuentran los actos de ejecución, como aquellos que deben realizarse para que se cumpla un acto administrativo en firme.

Estos tres actos -preparatorios, de trámite y de ejecución-, son actos instrumentales de la decisión administrativa, la preparan, la hacen posible y la ejecutan; no son susceptibles de recurso de vía gubernativa, excepto los casos previstos en norma expresa, de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

La razón de lo anterior se funda en que por sí solos no producen efecto directo respecto a un sujeto de derecho, no encierran declaraciones de voluntad constitutivas en sentido exacto del vocablo, lo que es predicable tan sólo de los actos administrativos.

Los actos administrativos definitivos o finales, que son los que producen efectos jurídicos, si son objeto de la vía contenciosa, como lo establece el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

El artículo 64 del mismo Código establece que los actos que quedan en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento”3 .

5. De la procedencia de la acción de tutela frente a actos de ejecución de la Administración.

Frente a los actos administrativos definitivos, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado acerca de la improcedencia en principio de la acción de tutela, ya que existe otro medio judicial de defensa cual es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Corte Constitucional expresó que “el acto de ejecución de inclusión en la nómina de pensionados, que como se estableció anteriormente no puede ser demandado por la misma vía, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que el único medio judicial de defensa para la protección del derecho fundamental, es precisamente la acción de tutela.

Confirma lo anterior la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los llamados actos de

trámite:

Sobre actos preparatorios véase el Auto 1546 de noviembre 16 de 1989. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente 1305. Actor: Alcaldía Municipal de Chiriguaná.

Sobre actos de trámite, el Consejo de Estado dispuso en el auto 002202 de 4 de diciembre de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente: Dra. Mirén de la Lombana de Magyaroff. Expediente 0581. Actor Ernesto Manzanera Jiménez, lo siguiente:

El auto mediante el cual se inscribe una candidatura dentro del trámite de elección a una corporación pública, así como el acto por el cual se rechaza tal inscripción, son actos de contenido electoral, pero también de mero trámite que no ponen fin a la actuación, ni imposibilitan proseguir el curso del proceso que culmina con la elección correspondiente.

Corroboran lo anterior la sentencia 0671 de 20 de mayo de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejera Ponente Dolly Pedraza de Arenas"4.

5. Del caso concreto.

Al tenor de lo precedente, el fallo revisados no se encuentra conforme con la doctrina de la Corte, por tanto será revocado.

En mérito de lo expuesto la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

SEGUNDO: CONCEDER en consecuencia la tutela a Jorge Washington Brome Mosquera, por los motivos expuestos en este fallo, y en consecuencia, ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas lo incluya en nómina de pensionados, a fin de que entren a disfrutar efectivamente de su respectiva pensión.

TERCERO: NEGAR la solicitud de tutela en lo relativo a las pretensiones de mayor valor de la pensión de jubilación, controversia ésta sobre derechos sustanciales que debe ser resuelta por los jueces competentes.

CUARTO: COMUNICAR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional el contenido de la sentencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Civil-, a la Caja Nacional de Previsión, al Defensor del Pueblo y al peticionario de la presente tutela.

Cúmplase, comuníquese publíquese.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA.

Secretario General (E.)

1 Corte Constitucional. Sentencia No. T-135/93. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

2 GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Editorial Tecnos. Madrid. Sexta Edición, pág. 410.

3 Ibídem.

4 Ibídem