COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/359/06

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/359/06
Expediente	—
Fecha	2006-05-11
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	Dr JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra Acto Administrativo
- Perjuicio Irremediable

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Debe encontrar una persona para que la acción de tutela proceda de manera excepcional contra actos administrativos, deben observarse ciertas condiciones cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista

Texto completo

T-359-06 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-359/06 ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Improcedencia general/ ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Condiciones para procedencia excepcional Para reconocer las situaciones de facto en las que se debe encontrar una persona para que la acción de tutela proceda de manera excepcional contra actos administrativos, deben observarse ciertas condiciones que la hacen procedente, éstas son:

(1) Que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (3) que su ocurrencia sea inminente; (4) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

ACTO ADMINISTRATIVO- Suspensión ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Se requiere que se cause un perjuicio irremediable/ PERJUICIO IRREMEDIABLE- Inexistencia ya que en virtud de la suspensión provisional solo se le está descontando una parte de la pensión al actor En el caso particular, lo que queda claro es que el perjuicio irremediable no existe, pues si bien, en virtud de la ejecución de la suspensión provisional se le descontó parte de su pensión, el demandante aún sigue percibiendo una buena parte de ella, con la cual se presume, pues además no fue alegado lo contrario, se pueden satisfacer sus necesidades vitales.

Referencia: expediente T-1240315 Acción de tutela instaurada por Jorge Tadeo Lozano Osorio contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil seis (2006) La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la sala civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos Los hechos relatados por la parte demandante en la acción de tutela se resumen así: 1. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (acción de lesividad), la entidad demandada en la causa bajo estudio, solicitó la declaratoria de nulidad parcial de la Resolución nro. 1106 de 13 de octubre de 1995, mediante la cual reliquidó la pensión de jubilación reconocida a favor del demandante. En razón de ello, reclamó se dispusiese la exclusión de los factores relativos a viáticos y tiquetes aéreos de la liquidación, y el reintegro del mayor valor pagado por la inclusión de estos rubros, más los intereses moratorios sobre dichas sumas.

Adicionalmente, solicitó la suspensión provisional del referido acto. 2. Mediante auto de 22 de abril de 2005, la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal contencioso Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y decretó la suspensión provisional parcial del acto acusado.

3. Aun cuando el demandado dentro del proceso contencioso administrativo, demandante aquí, no se había notificado de tal determinación –pues sólo lo hizo hasta el día 25 de agosto de 2005-, la entidad accionada en este caso expidió la Resolución nro. 0611 de 18 de mayo de 2005, en virtud de la cual acató la decisión judicial y ejecutó la medida de suspensión provisional, reduciendo, por ende, la mesada pensional del señor Lozano en $5.109.346.oo, de $17’033.540.oo a $11’924.194.00.

4. El día 26 de agosto de 2005 el demandante del caso sub judice interpuso recurso de apelación contra la decisión descrita en el numeral 2 de los hechos, el cual fue concedido en el efecto suspensivo por el Tribunal de conocimiento mediante auto de 22 de septiembre de 2005.

2. Solicitud de tutela La parte actora considera que el acto de ejecución contenido en la Resolución nro. 611 de 18 de mayo de 2005 emitido por Fonprecon, constituye una vía de hecho de la administración porque, en primer lugar, el artículo 155 del C.C.A aduce que la medida de suspensión provisional únicamente puede cumplirse cuando ella se encuentre en firme y, según el demandante, “ es obvio que ella no se encuentra en firme, porque fue recurrida en apelación por la parte demandada” . En segundo lugar, porque según el artículo 313 del C.P.C., ninguna providencia judicial puede ser ejecutada sin que haya sido notificada. Finalmente, porque los actos de ejecución que expide la administración para acatar y materializar una decisión judicial, sólo pueden ser expedidos cuando la providencia que debe ejecutarse esté notificada y ejecutoriada.

Ante la ausencia de una debida notificación y ejecutoria del auto mediante el cual la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca decidió admitir la demanda y decretar la suspensión provisional, es violatorio del derecho al debido proceso, según el accionante, procurar el acto de ejecución contenido en la Resolución nro. 611 de 18 de mayo de 2005.

Por lo anterior, la parte demandante solicita se tutele como mecanismo definitivo el derecho fundamental al debido proceso del señor Jorge Tadeo Lozano Osorio, esto, mediante la orden de inaplicar el acto de ejecución contenido en la Resolución nro. 611 de 18 de mayo de 2005, proferido por la Directora General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Así mismo, restableciendo el derecho lesionado al actor, haciendo que el acto de ejecución de la medida de suspensión provisional no se lleve a cabo hasta tanto el Consejo de Estado la confirme. Como consecuencia de lo anterior, el actor solicita se le reintegre el valor de la pensión dejado de percibir con motivo de la expedición de la Resolución 611 del 18 de mayo de 2005.

3. Intervención de la parte demandada El Fondo de Previsión Social del Congreso considera que el acto administrativo acusado (Resolución nro. 611 de 2005) no vulnera el derecho alegado por la parte actora ya que no se configura en ningún momento un perjuicio irremediable, toda vez que la solicitud únicamente indica la exclusión de los montos correspondientes a viáticos y tiquetes aéreos como parte de los componentes a tener en cuenta en la liquidación pensional.

Así mismo, advierte la entidad accionada que la suspensión provisional decretada no cumpliría su objeto "(…) si esta (sic) debe esperarse a que cuando pueda el accionante en tutela impugnar la decisión del juez contencioso, se decida finalmente si procedía o no la medida adaptada provisional, entre otras, por las siguientes razones: a) Porque quien se siente lesionado con el acto de la administración es ésta (sic) misma. b) Porque el decreto de suspensión provisional del acto demandado ese (sic) una medida cautelar. 3. (sic) porque al admitirse la impugnación por parte del decreto de suspensión provisional, se está, allí sí, ocasionando un grave perjuicio irremediable al patrimonio del Estado, porque de acuerdo con las voces del artículo 136 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 numeral segundo, que señala, "… los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habría lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe". 4.

(sic) Porque así los (sic) dispone el inciso segundo del artículo 158 del C.C.A.". Respecto de esto último, aduce el demandado que el artículo 158 del C.C.A. se refiere precisamente a que la orden de suspensión debe cumplirse de inmediato aunque contra ella se interponga el recurso de apelación, por lo que no hay cómo alegar violación al debido proceso si al proferir la Resolución en comento no se hizo otra cosa que satisfacer lo señalado en la Ley.

Por último, basada en jurisprudencia de la sala de decisión del Tribunal Superior de Bogotá, la parte accionada concluye afirmando que " no existe violación al debido proceso, por cuanto en desarrollo de éste puede el peticionario demostrar si el acto administrativo, cuya nulidad parcial se ha invocado, es o no ilegal, situación que no puede esperar la entidad demandante habida cuenta del perjuicio irremediable que ha advertido al incoar la respectiva demanda, además porque el artículo 158 del C.C.A., inciso segundo faculta para cumplir con la determinación adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo, a través del auto admisorio de la demanda que ordena la suspensión provisional de la Resolución 1106 de 1995" .

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso 1. Auto de 22 de abril de 2005 de la Subsección B Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el cual se admitió la demanda (acción de nulidad y restablecimiento del derecho) y se decretó la suspensión provisional del acto acusado. (expediente T- 1240315 cuad. 3, fols. 2 y ss).

2. Acta de notificación personal con fecha 25 de agosto de 2005 del Auto de 22 de abril de 2005 (ver num. 1 de las pruebas) (expediente T- 1240315 cuad. 3, fol. 9).

3. Auto de 22 de septiembre de 2005 mediante el cual la Subsección B Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto contra el auto de 22 de abril de 2005 emitido por la misma entidad.

(expediente T- 1240315 cuad. 2, fols. 9 y ss). 4. Recurso de apelación presentado por la apoderada del demandante con fecha de presentación 26 de agosto de 2005 (expediente T- 1240315 cuad. 3, fols. 10 y ss).

5. Copia de la Resolución nro. 0611 de 18 de mayo de 2005 emitida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, por medio de la cual se acata una decisión judicial (expediente T- 1240315 cuad. 3, fols. 15 y ss).

6. Oficio del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República D.P.E. 1199 de 22 de junio de 2005 mediante el cual se negó a revocar la resolución 611 de 18 de mayo de 2005 (expediente T- 1240315 cuad. 2, fols. 10 y ss).

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN El conocimiento de la tutela correspondió en primera instancia al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, que por sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil cinco (2005) decidió conceder el amparo constitucional solicitado. En segunda instancia, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó dicha decisión mediante sentencia de dos (2) de noviembre de 2005.

El Juez de primera instancia concedió el amparo solicitado en tanto estimó que de conformidad con el artículo 155 del C.C.A., la suspensión provisional ordenada sólo podía ser ejecutada cuando la providencia quedara ejecutoriada, es decir, en firme. De esta forma, aduce el a quo , " si como aquí en parte alguna se acreditó por cuenta de la accionada que la providencia estaba ejecutoriada, no era dable que la administración profiriese un acto prohibido expresamente por el ordenamiento jurídico ". Así las cosas, concluye el a quo que al no encontrarse en firme el auto que decretó la suspensión de la resolución 1106 de 1995 emitida por el Fondo de Previsión Social del Congreso, el acto mediante el cual se ejecutó, es decir la Resolución 611 de 2005, hace nugatorio el derecho fundamental al debido proceso del demandante.

El Juez de segunda instancia acogió los argumentos del de primera instancia y resaltó la vía de hecho en la que incurrió la entidad demandada al haber intentado ejecutado lo dispuesto en el auto de 22 de abril de 2005, por medio del cual se decretó la suspensión provisional parcial de la Resolución nro. 1106 de 1995, cuando aún aquel no se encontraba en firme. Elaborando un estudio de las normas aplicables al caso concreto, el ad quem determinó, así mismo, que el fundamento legal a seguir para la resolución del caso es el artículo 155 del C.C.A y no, como lo arguye la entidad accionada, el artículo 158 inc. 2 de la codificación ídem pues, según el juez, de lo que se trata aquí no es de un acto anulado o suspendido que haya sido reproducido por el mismo funcionario, por lo que la justificación legal del Fondo es inaplicable. Por lo anterior, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá consideró que la accionada incurrió en vía de hecho, pues sin fundamento válido resultó desconociendo el imperativo mandato de las normas procesales que gobiernan la situación.

Revisión por la Corte Constitucional. Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del nueve (9) de febrero de dos mil seis (2006), la Sala de Selección dispuso su revisión por la Corte Constitucional, teniendo en consideración la insistencia presentada por el Defensor del Pueblo el veinte (20) de enero de 2006.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 1- Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Problema jurídico y esquema de resolución. 2- De conformidad con los antecedentes expuestos, será menester para la Corte en esta oportunidad dar solución al siguiente problema jurídico: ¿Es procedente la acción de tutela por violación al debido proceso de un pensionado del Congreso, cuando una entidad del Estado ejecuta por medio de un acto, una decisión judicial que decreta la suspensión provisional parcial de la resolución que reconoció la pensión, suspendiendo el pago relativo a viáticos y pasajes, si se sabe que aquella decisión judicial, en el momento en que se empezó a ejecutar, aún no había sido notificada, ni estaba ejecutoriada? Para dar solución al problema jurídico planteado, esta Corporación observara la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos y, de manera conjunta, la posición jurisprudencial en lo referente a la subsidiariedad de la acción de tutela; posteriormente, se hará la aplicación de los enunciados normativos al caso concreto.

La acción de tutela contra actos administrativos: Improcedencia y excepción. Reiteración de jurisprudencia. 3- La acción de tutela, como mecanismo de protección y defensa de los derechos fundamentales cuando estos han sido violados o se encuentran en amenaza, es, en virtud del artículo 86 de la Carta Política de Colombia, del orden subsidiario y residual [1] , lo que significa que su procedibilidad depende de la inexistencia de otros medios idóneos de defensa judicial al alcance

de quien demanda. Sin embargo, puede ocurrir, y así lo ha dicho la Corte, que a pesar de contar los sujetos procesales con los medios ordinarios dentro del proceso para defender sus intereses concretos, ninguno de estos mecanismos actúe de manera efectiva y eficiente. Es precisamente en dichos casos, que el juez de tutela debe hacer un examen razonable y ponderado en cuanto a la validez y efectividad del medio judicial alternativo. Este dinamismo judicial permite en un Estado Social de Derecho el cumplimiento de uno de sus fines, que es, el asegurar la vigencia de un orden justo, de conformidad a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política [2] .

Acorde con lo anterior, la misma disposición superior, en casos extraordinarios en los cuales la falta de amparo inmediato generaría un perjuicio irremediable al titular del derecho, admite la procedibilidad de la tutela como mecanismo transitorio, hasta tanto la jurisdicción ordinaria se pronuncie definitivamente al respecto [3] .

Así, mediante el mecanismo de protección de los derechos fundamentales se garantiza la salvaguarda de los mismos, mientras los demás asuntos litigiosos y derechos de carácter legal son debatidos en la jurisdicción ordinaria, la cual, como todo procedimiento, tiene los recursos y etapas que para cada caso enuncia la ley.

4- En lo relativo a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección de derechos fundamentales que podrían verse vulnerados o amenazados por mandamientos consagrados en actos emitidos por la administración, como regla general se tiene que no es esta acción la adecuada para controvertirlos, más bien, lo son las acciones pertenecientes a la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, como excepción a esta regla la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable [4] .

Para reconocer esas situaciones de facto en las que se debe encontrar una persona para que la acción de tutela proceda de manera excepcional contra actos administrativos, deben observarse ciertas condiciones que la hacen procedente, éstas son:

(1) Que se produzca de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (3) que su ocurrencia sea inminente; (4) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales [5] .

5-Entre los derechos susceptibles de amparo mediante este instrumento constitucional en ámbito del derecho administrativo se encuentra el del debido proceso, que es, precisamente, el que se estima desconocido en esta oportunidad. Esta Corporación ha señalado al respecto, que el derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que cobija a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado de tal manera que la afectación o la privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado, no pueda hacerse con detrimento de sus derechos fundamentales.

[6] Así, ha dicho la Corte, “ si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados.

” [7] En concordancia con lo anterior, el papel del juez constitucional en estos casos es el de examinar la eficacia e idoneidad del otro medio de defensa judicial, considerando la situación particular de la parte actora; es decir, el operador jurídico tendrá en cuenta la inminencia y gravedad del riesgo al que se encuentra sometido y la posibilidad de que los medios judiciales ordinarios resulten útiles para poner fin a la amenaza. En los casos en los cuales procede la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, inclusive con solicitud de suspensión provisional, el juez de tutela deberá verificar, en cada caso, si a pesar de éstos instrumentos la

acción de tutela constituye el único mecanismo idóneo para proteger temporalmente a la persona ante la amenaza a uno de sus derechos fundamentales [8] .

En ese orden de ideas, se puede concluir que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos judiciales para su defensa. Sin embargo, procederá la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Por último, que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo [9] .

Caso concreto 6- De acuerdo con los antecedentes del caso bajo estudio, el señor Jorge Tadeo Lozano Osorio interpuso acción de tutela en contra del Fondo de Previsión Social de Congreso (FONPRECON), por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso en lo que tiene que ver con los principios de seguridad jurídica, publicidad y contradicción. A parecer del demandante esto es así, pues la entidad demandada emitió la Resolución nro. 611 de 18 de mayo de 2005 por medio de la cual puso en ejecución la decisión judicial que decretaba la suspensión provisional de la Resolución nro. 1106 de 13 de octubre de 1995 (por la cual se liquidó la pensión del señor Lozano Osorio), constituyendo una vía de hecho de la administración porque, en primer lugar, el artículo 155 del C.C.A establece que la medida de suspensión provisional únicamente puede cumplirse cuando ella se encuentre en firme y, según el demandante, “ es obvio que ella no se encuentra en firme, porque fue recurrida en apelación por la parte demandada” . En segundo lugar, porque según el artículo 313 del C.P.C., ninguna providencia judicial puede ser ejecutada sin que haya sido notificada. Finalmente, porque los actos de ejecución que expide la administración para acatar y materializar una decisión judicial, sólo pueden ser expedidos cuando la providencia que debe ejecutarse esté notificada y ejecutoriada.

Ante la ausencia de una debida notificación y ejecutoria del auto mediante el cual la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca decidió admitir la demanda y decretar la suspensión provisional, es violatorio del derecho al debido proceso, según el accionante, procurar el acto de ejecución contenido en la Resolución nro. 611 de 18 de mayo de 2005.

Por otro lado, la entidad demandada considera que no se vulneró ningún derecho fundamental con la emisión de la Resolución nro. 611 de 2005 toda vez que no se configura en ningún momento un perjuicio irremediable, ya que la solicitud únicamente indica la exclusión de los montos correspondientes a viáticos y tiquetes aéreos como parte de los componentes a tener en cuenta en la liquidación pensional. Así mismo, aduce el demandado que el artículo 158 del C.C.A. se refiere precisamente a que la orden de suspensión debe cumplirse de inmediato aunque contra ella se interponga el recurso de apelación, por lo que no hay cómo alegar violación al debido proceso si al proferir la Resolución en comento no se hizo otra cosa que satisfacer lo señalado en la Ley. Por último, resalta el accionado que el no poner en ejecución inmediata la decisión judicial de suspender provisionalmente la Resolución 1106 de 1995 ocasiona un perjuicio irremediable para la propia entidad del Estado y al patrimonio público, pues los dineros que se venían reconociendo y pagando por los rubros indicados (pasajes y viáticos), no pueden ser recuperados en virtud del artículo 136 numeral 2 del C.C.A.

[10] En sentencia de primera instancia, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá concedió el amparo solicitado en tanto estimó que de conformidad con el artículo 155 del C.C.A., la suspensión provisional ordenada sólo puede ser ejecutada cuando la providencia queda ejecutoriada, es decir, en firme. De esta forma, concluye el a quo que al no encontrarse en firme el auto que decretó la suspensión provisional parcial de la resolución 1106 de 1995 emitida por el

Fondo de Previsión Social del Congreso, el acto mediante el cual se ejecutó, es decir la Resolución 611 de 2005, hace nugatorio el derecho fundamental al debido proceso del demandante.

En segunda instancia, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó la decisión dada por el a quo . Consideró que los argumentos de éste fueron acertados y resaltó la vía de hecho en la que incurrió la entidad demandada al haber ejecutado lo dispuesto en el auto de 22 de abril de 2005, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de la Resolución nro.

1106 de 1995, cuando aún aquella no se encontraba en firme. El ad quem determinó, así mismo, que el fundamento legal a seguir para la resolución del caso es el artículo 155 del C.C.A y no, como lo arguye la entidad accionada, el artículo 158 inciso 2 de la codificación ídem pues, según el Tribunal, de lo que se trata aquí no es de un acto anulado o suspendido que haya sido reproducido por el mismo funcionario, por lo que la justificación legal del Fondo es inaplicable. Por lo anterior, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá consideró que la accionada incurrió en vía de hecho, pues sin fundamento válido resultó desconociendo el imperativo mandato de las normas procesales que gobiernan la situación.

7-Antes de hacer la aplicación de las subreglas pertinentes al caso, esta Sala considera importante pronunciarse sobre la solicitud, elemento esencial de cualquier acción, en este caso, de tutela;

particularmente, se hará referencia a la hecha por el actor de esta demanda de tutela como mecanismo definitivo , de su derecho fundamental al debido proceso. Como se ve en el texto de la demanda, el señor Jorge Tadeo Lozano hace la solicitud ya expresada como primera encontrándose ésta en contravía con lo expresado por el mismo demandante en su solicitud número tres que se refiere a:

“ que se restablezca el derecho lesionado al doctor JORGE TADEO LOZANO OSORIO en razón de la vía de hecho cometida por el Fondo, en el sentido de que se ordene a éste abstenerse de ejecutar la medida de suspensión provisional hasta tanto el Consejo de Estado no (sic) la confirme mediante providencia debidamente ejecutoriada , y reintegrar al demandante el valor de la pensión dejado de percibir con motivo de la expedición de la Resolución 611 de 18 de mayo de 1005 (sic) ” (subraya fuera del texto). En efecto, si se observa la solicitud citada, se entiende que lo que verdaderamente está pidiendo el accionante es la abstención temporal, por parte de Fonprecon de ejecutar la Resolución nro. 611 de 2005 hasta el momento en que el Consejo de Estado decida el recurso de apelación y deje en firme la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de decretar la suspensión provisional de la Resolución nro.

1106 de 1995 emitida por la entidad demandada en esta causa, por lo que se entiende que lo que pide el actor es la protección transitoria vía tutela de sus derechos fundamentales y no, como lo pretende en la solicitud número uno, la procedencia de esta acción como mecanismo definitivo. Por lo anterior, esta Sala hará aplicación al caso concreto de las subreglas que se desprenden de la jurisprudencia constitucional en lo referente a la acción de tutela contra actos administrativos y la procedencia de ésta como mecanismo transitorio ante la existencia de otros medios judiciales de defensa.

8- Descrito lo anterior, es pertinente entrar a observar la procedencia de la acción de tutela para el caso concreto. Cuando se reprodujo lo dicho por la jurisprudencia en lo relativo a la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos, particularmente cuando existen otros medios judiciales de defensa, se dijo que el juez de tutela en estos casos debe examinar la eficacia e idoneidad del otro medio de defensa judicial, considerando la situación particular de la parte actora; es decir, el operador jurídico debe tener en cuenta la inminencia y gravedad del riesgo al que se encuentra sometido y la posibilidad de que los medios judiciales ordinarios resulten útiles para poner fin a la amenaza [11] .

Así las cosas, para el caso concreto deberá observarse, con el fin de determinar la existencia de los requisitos ya enunciados, si aún habiendo otros mecanismos para la protección del derecho que se considera vulnerado, estos no son

los idóneos en razón de la urgente e inmediata protección del derecho fundamental vulnerado, por lo cual sólo podría ser garantizado vía tutela.

9-Remembrando la situación fáctica y de derecho del caso en comento, el señor Jorge Tadeo Lozano Osorio solicita se le proteja su derecho fundamental al debido proceso, vulnerado, según él, por haberse ejecutado la decisión judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que decretó la suspensión provisional parcial de la resolución 1106 de 1995, por medio de la cual se liquidó su pensión. En esta pensión, se incluyeron los factores de salario referentes a viáticos y pasajes. Al tenor de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se tiene que la suspensión provisional parcial consistía en restar del total de la pensión del actor de tutela, lo correspondiente a los factores previstos (pasajes y viáticos); así, de recibir como pensión dieciocho millones trescientos sesenta mil quinientos setenta pesos ($18.360.570) pasaría a recibir once millones novecientos veinticuatro mil ciento noventa y cuatro pesos ($11.924.194), siendo la diferencia el valor descontado por corresponder a viáticos y pasajes.

La decisión que decretó la suspensión provisional parcial, ya explicada en sus efectos, fue puesta en ejecución por medio de la Resolución 611 de 2005, emitida por Fonprecon. Es en razón de esta Resolución que el accionante considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Así las cosas, si se tiene que el acto administrativo contra el cual solicita el demandante se suspendan sus efectos, mientras queda en firme la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es la Resolución 611 de 2005 del Fonprecon, es pertinente observar si para dicha finalidad existen otros medios de defensa distintos a la acción de tutela, para garantizar la protección de los derechos fundamentales del actor.

10- El caso bajo estudio fue seleccionado por la Sala de Selección de esta Corte para ser revisado, teniendo en cuenta la insistencia presentada por la Defensoría del Pueblo. En el escrito presentado, la Defensoría del Pueblo solicita se revoquen las decisiones de instancia argumentando, particularmente, que la suspensión provisional tiene el carácter de medida cautelar y accesoria de una petición principal de nulidad, que puede ser controvertida por el interesado en las resultas del proceso. Así mismo, que la Resolución 611 de 2005 del Fonprecon al ser un acto administrativo no sujeto a recursos, por ser de ejecución, es indefectible y necesariamente atacable por la vía contencioso administrativa, por tanto, aduce la Defensoría, no es la acción de tutela el mecanismo adecuado para deprecar la legalidad de la Resolución citada.

Esta Corte evidencia, tal y como lo aduce la Defensoría del Pueblo, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A.

[12] es el mecanismo idóneo dentro de la misma jurisdicción contencioso administrativa para atacar el acto administrativo emitido por la entidad accionada para poner en ejecución la decisión judicial que suspendió provisionalmente y de manera parcial la Resolución 1106 de 1995. En las consideraciones normativas de esta sentencia se dijo que en los casos en los cuales procede la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, inclusive con solicitud de suspensión provisional, el juez de tutela deberá verificar, en cada caso, si a pesar de éstos instrumentos la acción de tutela constituye el único mecanismo idóneo para proteger temporalmente a la persona ante la amenaza a uno de sus derechos fundamentales.

11-Si se aplica lo descrito en el acápite anterior, se tiene que en el caso bajo estudio, la parte demandante considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, pues se puso en ejecución una decisión judicial que suspendía provisionalmente el pago de parte de su pensión sin siquiera haber sido aquella notificada. Sin embargo, dentro de los alegatos del accionante no se evidencia que éste considere la existencia de un daño irreparable, pues ni siquiera encuentra vulnerados, en virtud de la ejecución de la decisión judicial en comento, derechos fundamentales que puedan ser violentados de manera irremediable mientras pone en marcha el aparato judicial ordinario para solicitar se anule el acto administrativo que según él vulneró su derecho al debido proceso. Es decir, a parecer de esta Sala no se percibe el

daño irreparable a un derecho fundamental que podría recaer en cabeza del señor Jorge Tadeo Lozano Osorio si éste, en lugar de buscar por medio de la acción de tutela la oportunidad para corregir posibles errores de la Administración, inicia la acción que dentro de la misma jurisdicción de lo contencioso administrativo es la idónea para alcanzar dicho fin.

Si se mira la jurisprudencia de esta Entidad [13] , se puede observar que en casos similares se han concedido tutelas como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción correspondiente da solución al conflicto jurídico existente, pues se ha tenido en cuenta la gravedad y urgencia del asunto. Casos en donde la espera de una respuesta del juez ordinario vulneraría derechos fundamentales como el mínimo vital son del tipo de causas en que por excelencia esta Corte ha determinado que de no darse procedencia a la acción de tutela, derechos que sustentan el óptimo desarrollo de las personas se verían socavados.

En el caso particular del señor Lozano Osorio, lo que queda claro es que el perjuicio irremediable no existe, pues si bien, en virtud de la ejecución de la suspensión provisional se le descontó parte de su pensión, el demandante aún sigue percibiendo una buena parte de ella, con la cual se presume, pues además no fue alegado lo contrario, se pueden satisfacer sus necesidades vitales.

12-Así mismo, considera esta Sala que el mecanismo ordinario para controvertir el acto administrativo en debate es idóneo ya que, además de permitir que se resuelva el conflicto jurídico existente relativo al procedimiento administrativo que se debió llevar a cabo para poner en ejecución la decisión judicial de fecha 22 de abril de 2005, por medio de la cual se admitió la demanda de nulidad y se decretó la suspensión provisional parcial de la resolución 1106 de 1995 emitida por Fonprecon, permitirá al accionante en esta causa, que en caso en que se decida que efectivamente existieron algunos vicios procesales que atentan contra su derecho fundamental al debido proceso, éste sea restablecido.

13-Por último, es pertinente hacer referencia a la jurisprudencia de esta entidad ya citada para decir que, no obstante la condición de derecho constitucional fundamental que tiene el debido proceso, no es, en principio, la acción de tutela el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo [14] .

De esta manera, como ya se ha visto, si no se hace evidente el daño irreparable que podría sufrir el demandante en este caso, no encuentra esta Corte la oportunidad jurídica para que la acción de tutela de manera excepcional entre a remplazar los mecanismos ordinarios existentes para dar solución al conflicto que se acaece.

14-Por los argumentos anteriormente expuestos, esta Corte revocará la decisión de segunda instancia y, en su lugar, denegará la tutela. IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 2 de noviembre de2005, mediante la cual se confirmó la sentencia proferida por el Juzgado 4 Civil del Circuito de Bogotá, que CONCEDIÓ la tutela solicitada.

En su lugar, DENIÉGUESE el amparo. SEGUNDO. LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase. JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUE JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Ver también sentencias:

T- 1277 de 2005, T-771 de 2004, T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992 [2] Ver entre otros: sentencia T-1277 de 2005, T- 771 de 2004, T- 408 de 2002, T-432 de 2002 y SU- 646 de 1999.

[3] Ver también las sentencias: T- 1277 de 2005, T- 771 de 2004, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-057 de 1999, T-554 de 1998, T-414 de 1998, T-235 de 1998, T-331 de 1997, T-273 de 1997, T-026 de 1997 y T- 287 de 1995.

[4] Ver entre otras, sentencias T- 771 de 2004 y T-600 de 2002. [5] Ver sentencias T-771 de 2004, T-600 de 2002 y SU 086 de 1999. [6] Ver Sentencias T-067 de 2006 y T-965 de 2004 [7] Sentencia T-965 de 2004 [8] Sentencia T-067de 2006 [9] Ver sentencias T-067 de 2006, T-514 de 2003, T-596 de 2001, T-754 de 2001, T-873 de 2001, C-426 de 2002 y T-418 de 2003, entre otras.

[10] Este artículo dice en lo que incumbe al tema: "… los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe ".

[11] Ver sentencias T- 954 de 2005,T-771 de 2004, T-600 de 2002 y SU 086 de 1999. [12] El tenor de este artículo dice: " Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente ".

[13] Ver sentencias T-771 de 2004, T-165 de 2001, T-142 de 1995 entre otras. [14] Ver sentencias T-067 de 2006, T-514 de 2003, T-596 de 2001, T-754 de 2001, T-873 de 2001, C-426 de 2002 y T-418 de 2003, entre otras.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 14 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.