COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/574/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/574/08
Expediente	T-1.850.069
Fecha	2008-06-04
Sala	Sala Octava de Revisión
Magistrado ponente	Dr HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	Fernando Santos Silva contra el Fondo de Previsión Social del Congreso.

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Pension
- Accion De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Pensión de jubilación por no existir perjuicio irremediable ni afectación a la la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández,

Texto completo

T-574-08 ARTICULO 30 Sentencia T-574/08 PENSION DE JUBILACION- Improcedencia de reconocimiento por tutela ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION- Requisitos para su procedencia ACCION DE TUTELA -Improcedencia para reconocimiento de pensión de jubilación por no existir perjuicio irremediable ni afectación a la salud y al mínimo vital Referencia:

expediente T-1.850.069 Acción de tutela instaurada por Fernando Santos Silva contra el Fondo de Previsión Social del Congreso. Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil ocho (2008). La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de las sentencias de tutela proferidas el 24 de octubre de 2007 y el 17 de enero de 2008 por el Juzgado 19 Penal del Circuito de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, respectivamente, mediante las cuales se negó el amparo solicitado por el señor Fernando Santos Silva contra el Fondo de Previsión Social del Congreso.

I. ANTECEDENTES. 1. Hechos. En su petición de amparo el accionante relata los siguientes hechos: 1. Asegura que mediante escrito radicado el 18 de enero de 2007 ante el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República solicitó el reconocimiento de su pensión de jubilación como ex Senador de la República, en virtud del Régimen de transición consagrado en el artículo 2º del decreto 1293 de 1994, el cual remite al artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

2. Mediante auto del 22 de mayo de 2007, FONPRECON resolvió ordenar la remisión del expediente núm. 20913 del accionante, al ISS, “ para que decida según como corresponda, atendiendo lo dispuesto en la parte motiva del presente acto administrativo ”. El 21 de junio de 2007 el peticionario radicó solicitud de revocatoria directa de la anterior decisión.

3. Explica que la anterior solicitud no fue resuelta por el señor Jesús Alberto Ramos Herrera, Jefe de División de Prestaciones Económicas de FONPRECON, “ sino que procedió a responder indebidamente mediante una comunicación informando que la revocatoria directa no procedía, por cuanto contra los autos de trámite no procede recurso alguno ”. Agrega que en dicha comunicación no sólo se volvió a tergiversar y a desconocer toda su historia laboral, “ sino que además se demuestra ignorante de normas imperativas ”; que incluso desconoce documentos suscritos por el mencionado funcionario en donde afirma que el accionante laboró en el Senado pero que “ nunca ostentó su calidad de afiliado al Fondo de Previsión del Congreso ”.

4. Argumenta que se desconoció la normatividad vigente “ pues establece como criterio para estudiar una pensión la última entidad a la que se cotiza (criterio alejado de la realidad legal vigente), desconociendo normas de orden público por lo tanto imperativas y de obligatorio cumplimiento, cual es la contenida en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, según la remisión efectuada en forma expresa por el parágrafo del artículo 2 del decreto 1293 en el que dispuso que el régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellas personas que hubieran sido senadores o representantes con anterioridad al 1 de abril de 1994, sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos señalados en la misma norma, requisitos cumplidos en exceso, como tantas veces se ha demostrado con la documentación allegada y anexa igualmente a la presente ”.

5. A continuación señala que comenzó su carrera profesional el 27 de febrero de 1961 en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, habiendo prestado sus servicios hasta el 16 de diciembre de 1961 (Nueve meses y 20 días de servicio).

6. Posteriormente, laboró en la Cámara de Comercio de Bogotá desde el 16 de junio de 1962 hasta el 24 de agosto de 1981 (19 años, 2 meses y nueve días cotizados al ISS) 7.

Luego, durante los años 1983 a 1986, el accionante se desempeñó como Senado de la República. Así, del 30 de noviembre de 1983 al 25 de marzo de 1986 cotizó a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, y del 26 de marzo de 1986 al 19 de julio de 1986 cotizó al Fondo de Previsión Social del Congreso FONPRECON, “ según certificación de información laboral emitida por la Secretaría General del Senado de la República ”. De allí que el tiempo cotizado ante FONPRECON y CAJANAL, corresponde a un total de 950 días.

8. Sostiene que laboró en “Jurídicos Ltda.” del 11 de diciembre de 1987 al 31 de enero de 1989 (1 año, un mes y 21 días cotizados al ISS). Continuó en “Palabra Ltda.” Entre el 8 de septiembre de 1989 y el 7 de diciembre de 1990 (1 año y tres semanas cotizadas al ISS).

9. Afirma que prosiguió como profesor de derecho comercial en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, entre los años 1984, 1985 y 1986. Fue asimismo Decano del Centro de Educación Continuada de la misma Universidad, entre el 1 de abril hasta el 13 de agosto de 1993 y “ servicios por hora docente, en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en los años 1993, 1994, 1995, 1996, 2001 y 2002. Todo ello según constancias aportadas e ignoradas en el trámite adelantado ”.

10. A renglón seguido resume su historia laboral en el siguiente cuadro: Entidad Entidad de previsión. Período Años Meses Días Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (Sin datos) Del 27 de febrero de 1961 al 16 de diciembre de 1961.

9 20 Cámara de Comercio de Bogotá A partir de 1967 al ISS Del 16 de junio de 1962 al 24 de agosto de 1981. “Véase CSJ, Nov. 8 de 1979).” 19 2 9 Senado de la República CAJANAL Del 30 de noviembre de 1983 al 25 de marzo de 1986 2 3 26 Senado de la República Fondo de Previsión Social del Congreso FONPRECON Del 26 de marzo de 1986 al 19 de julio de 1986 3 24 Jurídicos Ltda.

ISS Del 11 de diciembre de 1987 al 31 de enero de 1989 1 1 21 Palabra Ltda. ISS Del 8 de septiembre de 1989 al 7 de diciembre de 1990 1 3 TOTAL 24 10 11.

Afirma que cumplió 20 años de servicio, aproximadamente desde el año 1982, adquiriendo derecho al status de pensionado. “ En la actualidad supera los veinticuatro (24) años de servicio, sobrepasando en mucho el tiempo exigido por la ley para adquirir el status de pensionado ”.

12. Sostiene que cuando finalizó su período como Senador de la República había cumplido más de 20 años de servicios. 13. Explica igualmente que cuando entró a regir la Ley 100 de 1993, contaba con 52 años de edad, “ 12 más que el presupuesto legal, y mas de veinticuatro (24) años de servicios, lo que demuestra a plenitud el lleno de los requisitos de edad y tiempo de servicios ”.

14. Por último, insiste en que tiene derecho a beneficiarse del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, por la remisión prevista en el decreto 1293 de 1994. “ Dicha ley se refiere al régimen especial previsto para los congresistas y señala allí los requisitos para tener derecho a la pensión de jubilación ”.

Debido a que considera vulnerados sus derechos a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social en conexión con la vida, solicita en sede de tutela ordenarle al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON revocar la decisión proferida el 22 de mayo de 2007;

ordenar la devolución del expediente remitido al ISS “ y conforme al derecho que como ex Senador le corresponde al Doctor SANTOS SILVA, reconocer la pensión de jubilación correspondiente ”.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA. El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON, mediante oficio del 19 de octubre de 2007, dio respuesta a la petición de amparo, en los siguientes términos.

Indica que mediante resolución del 20 de octubre de 2001, la Dirección General del Fondo delegó en el Jefe de la División de Prestaciones Económicas la función de suscribir las comunicaciones y actos administrativos derivados de trámites de pensiones, incluidas las acciones de tutela.

Explica que el 18 de enero de 2007 el accionante presentó ante FONPRECON una solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación. La Jefatura de la División de Prestaciones Económicas, mediante auto del 22 de mayo de 2007, luego de efectuar el análisis de la petición, ordenó remitir el expediente al ISS, por tratarse de la entidad competente para resolver la solicitud. Tal decisión le fue notificada al accionante.

Argumenta que la remisión de la documentación se debió a que el ISS fue la última entidad a la cual cotizó el peticionario, según el siguiente cuadro:

Entidad Entidad de previsión Período Años Meses Días Sena Sena Del 27 de febrero de 1961 al 16 de diciembre de 1961. 9 20 Cámara de Comercio de Bogotá ISS Del 1 de enero de 1967 al 24 de agosto de 1981 14 10 10 Senado Cajanal Del 20 de julio de 1983 al 19 de julio de 1984 (se efectuó conteo de acuerdo con el número de sesiones a las que asistió 1 6 Senado Cajanal Del 20 de julio de 1984 al 19 de julio de 19851984(sic) (se efectuó conteo de acuerdo al número de sesiones a las que asistió).

4 12 Senado Cajanal Del 20 de julio de 1985 al 19 de julio de 1986 1984 (sic) (se efectuó conteo de acuerdo al número de sesiones a las que asistió) el tiempo por las sesiones asistidas comprendidas en el período marzo 26 de 1986 a julio 19 de 1987 se asume por FONPRECON 4 21 Jurídicos Ltda.

ISS Del 11 de diciembre de 1987 al 31 de enero de 1989 1 1 28 Palabra Ltda. ISS Del 8 de septiembre de 1989 al 7 de diciembre de 1990 1 3 6 TOTAL 18 11 13 Argumenta que la competencia para resolver la solicitud de pensión está radicada en el ISS, de conformidad con el artículo 6º del decreto 813 de 1994. Y a manera de conclusión sostiene que:

“ El señor SILVA no tenía el status de pensionado a la fecha de retiro del Congreso de la República. El señor SILVA se retiró del Congreso sin haber reunido el tiempo de servicio necesario para acceder a la pensión de jubilación.

El señor SILVA no es beneficiario del Régimen de Transición de los Congresistas contemplado en el decreto 1293 de 1994 al haber perdido sus beneficios en virtud de su retiro del Congreso cuando no tenía el tiempo de servicios necesario para acceder a la pensión de jubilación.

El señor SILVA no es afiliado a FONPRECON, pues cotizó con posterioridad a su retiro al Instituto de Seguros Sociales. Si no tenía el tiempo y la edad para acceder a la pensión de jubilación a la fecha de su retiro del Congreso mal podría hablarse de un derecho adquirido ” (negrillas originales del texto).

III. DECISIONES JUDICIALES. 1. Primera instancia. El Juzgado 19 Penal del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 24 de octubre de 2007, decidió negar el amparo solicitado por las siguientes razones.

En relación con la solicitud de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual FONPRECON decidió remitir la solicitud de reconocimiento de pensión del accionante al ISS, el juzgador estimó que no se vulneró derecho fundamental alguno como quiera que la mencionada petición fue respondida, aunque de manera desfavorable.

En cuanto a la solicitud de reconocimiento de pensión, estima el juez que no se violó derecho fundamental alguno, ya que aquélla simplemente fue remitida al ISS para lo de su competencia. En tal sentido, insiste el fallador que no le corresponde al juez de tutela resolver un litigio entre dos autoridades administrativas.

Agrega que la acción de tutela no es el mecanismo judicial indicado para lograr el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación. Tampoco se vislumbra la existencia de un perjuicio irremediable.

2. Impugnación. En su escrito de impugnación, el accionante reiteró todos y cada uno de los hechos y argumentos expuestos en su petición inicial.

Argumenta además que para efectos de acceder a la pensión de jubilación es necesario aplicar el régimen de transición, incluyéndose además el tiempo laborado en la Cámara de Comercio de Bogotá con anterioridad a la asunción del riesgo por parte del ISS. Lo anterior, en aplicación de lo dispuesto en el decreto 3041 de 1966 y la sentencia del 8 de noviembre de 1979, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Agrega que la respuesta dada a su solicitud de revocatoria directa adolece de graves errores y falencias, insistiendo en el hecho de que el tiempo que laboró para la Cámara de Comercio de Bogotá debe ser computado para efectos de su pensión.

3. Segunda instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 17 de enero de 2008, confirmó la providencia mediante la cual se negó el amparo solicitado.

En esencia, el ad quem sostiene que no vislumbra violación alguna de derechos fundamentales, ya que la solicitud de revocatoria directa fue respondida en tiempo y la accionada se limitó a manifestar su incompetencia para resolver la petición de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.

IV. PRUEBAS RELEVANTES. En el expediente de tutela reposan las siguientes pruebas documentales relevantes: - Solicitud de tutela - Registro civil de nacimiento del accionante.

- Fallos de instancia. - Fotocopia de las respuestas acordadas por FONPRECON. V. CONSIDERACIONES DE LA SALA 1. Competencia Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar y decidir la presente acción de tutela.

2. Presentación del caso y de los problemas jurídicos. El señor Fernando Santos Silva asegura que mediante escrito radicado el 18 de enero de 2007 ante el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República solicitó el reconocimiento de su pensión de jubilación como ex Senador de la República, en virtud del Régimen de transición consagrado en el artículo 2º del decreto 1293 de 1994, el cual remite al artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Mediante auto del 22 de mayo de 2007, FONPRECON resolvió ordenar la remisión del expediente núm. 20913 del accionante, al ISS, " para que decida según como corresponda, atendiendo lo dispuesto en la parte motiva del presente acto administrativo ". El 21 de junio de 2007 el peticionario radicó solicitud de revocatoria directa de la anterior decisión, la cual fue denegada.

FONPRECON, por su parte, alega que el accionante (i) no tenía el estatus de pensionado a la fecha de retiro del Congreso de la República; (ii) se retiró del Congreso sin haber reunido el tiempo de servicio necesario para acceder a la pensión de jubilación; (iii) no es beneficiario del Régimen de Transición de los Congresistas contemplado en el decreto 1293 de 1994 al haber perdido sus beneficios en virtud de su retiro del Congreso cuando no tenía el tiempo de servicios necesario para acceder a la pensión de jubilación; (iv) no es afiliado a FONPRECON, pues cotizó con posterioridad a su retiro al Instituto de Seguros Sociales; y (v) si no tenía el tiempo y la edad para acceder a la pensión de jubilación a la fecha de su retiro del Congreso mal podría hablarse de un derecho adquirido.

Cabe asimismo señalar que, según el accionante ha cotizado un total de 24 años y 10 días, en tanto que FONPRECON sostiene que aquél sólo lo ha hecho por un total de 18 años, 11 meses y 13 días, es decir, existe una profunda controversia en cuanto al cumplimiento de los requisitos para pensionarse.

Los jueces de instancia, en esencia, negaron el amparo solicitado por cuanto (i) FONPRECON se limitó a remitir el expediente del accionante al ISS, sin que realmente le hubiesen negado el reconocimiento de su pensión; (ii) la acción de tutela es un mecanismo judicial improcedente para obtener el reconocimiento de una pensión de jubilación.

Así las cosas, la Sala de Revisión (i) reiterará sus pronunciamientos en relación con el reconocimiento de pensiones de jubilación; y (ii) resolverá el caso concreto.

3. Improcedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de una pensión de jubilación. Reiteración de jurisprudencia. De manera constante, la Corte Constitucional ha sostenido l a improcedencia de la acción de tutela para efectos de obtener el reconocimiento de una pensión de jubilación, salvo el estricto cumplimiento de unos requisitos constitucionales.

En efecto, en sentencia T- 781 de 2005, en un asunto referente a las pensiones de quienes fueron congresistas antes y después de la expedición de la Constitución de 1991, esta Corporación señaló lo siguiente:

" Es suficientemente sabida la improcedencia general de la acción de tutela en relación con el reconocimiento, liquidación o reliquidación de mesadas pensionales, porque para debatir esta clase de situaciones, el afectado tiene a su disposición otro medio de defensa judicial.

La tutela sólo sería procedente, como mecanismo transitorio, en el caso de que se cumplan en forma concurrente dos requisitos : (1) que el acto administrativo se aleje ostensiblemente de la normatividad legal, convirtiéndose en un acto

arbitrario y caprichoso, es decir, en lo que la doctrina denomina vía de hecho ; y, (2) que esta ilegalidad lesione los derechos fundamentales del afectado, configurándose un perjuicio irremediable.

Además, cumplidos los dos requisitos en mención, la jurisprudencia ha explicado bajo cuáles criterios puede proceder excepcionalmente la acción de tutela en estos casos, según se explicó en sentencias T-643 de 2002 y T-1022 de 2002, entre otras.

Es decir, no basta que el interesado compruebe que se encuentra ante un perjuicio irremediable si, a su vez, el acto administrativo no constituye por sí mismo y de forma ostensible y clara, una vía de hecho.

En igual sentido, la Corte en sentencia T- 249 de 2006 consideró lo siguiente: “Respecto a la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de acreencias laborales, particularmente cuando estas corresponden a pensiones de jubilación, el juez constitucional, de manera previa deberá verificar que en el caso concreto concurran ciertos requisitos a saber: (i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección; (ii) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital, (iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. De este modo, deberá analizarse en cada caso concreto si se verifican estos requerimientos a fin de declarar la procedencia del amparo.

Más recientemen te, la Corte en sentencia T- 307 de 2007, en el caso de un número importante de trabajadores que cotizaron a Cajanal, estimó lo siguiente:

“Así, respecto a la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de acreencias laborales, particularmente cuando estas corresponden a pensiones, el juez constitucional, de manera previa deberá verificar que en el caso concreto concurran ciertos requisitos a saber:

(i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección; (ii) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. De este modo, deberá analizarse en cada caso concreto si se verifican estos requerimientos a fin de declarar la procedencia del amparo (iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

Esta Corporación ha considerado que el mínimo vital corresponde a los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia corresponda a las exigencias más elementales del ser humano.

En cuanto a la prueba de la afectación del mínimo vital, la Corte ha señalado que quien alegue una vulneración de este derecho como consecuencia del incumplimiento por parte de su empleador en el pago de alguna acreencia laboral, debe acompañar su afirmación de alguna prueba, así sea mínima, y que han de aplicarse las reglas generales sobre presunciones tales como la de la buena fe.

En suma, existe una jurisprudencia constante de la Corte Constitucional en el sentido de que únicamente bajo el cumplimiento de estrictas y cumulativ as condiciones, una persona puede solicitar por vía de amparo el reconocimiento

de una pensión de jubilación, como mecanismo transitorio.

4. Análisis del caso concreto. En el caso concreto, el señor Fernando Santos Silva presentó un escrito el 18 de enero de 2007 al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República solicitando el reconocimiento de su pensión de jubilación como ex Senador de la República, en virtud del Régimen de transición consagrado en el artículo 2º del decreto 1293 de 1994, el cual remite al artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Mediante auto del 22 de mayo de 2007, FONPRECON resolvió ordenar la remisión del expediente núm. 20913 del accionante, al ISS, " para que decida según como corresponda, atendiendo lo dispuesto en la parte motiva del presente acto administrativo ". El 21 de junio de 2007 el peticionario radicó solicitud de revocatoria directa de la anterior decisión, la cual fue denegada.

FONPRECON, por su parte, alega que el accionante (i) no tenía el estatus de pensionado a la fecha de retiro del Congreso de la República; (ii) se retiró del Congreso sin haber reunido el tiempo de servicio necesario para acceder a la pensión de jubilación; (iii) no es beneficiario del Régimen de Transición de los Congresistas contemplado en el decreto 1293 de 1994 al haber perdido sus beneficios en virtud de su retiro del Congreso cuando no tenía el tiempo de servicios necesario para acceder a la pensión de jubilación; (iv) no es afiliado a FONPRECON, pues cotizó con posterioridad a su retiro al Instituto de Seguros Sociales; y (v) si no tenía el tiempo y la edad para acceder a la pensión de jubilación a la fecha de su retiro del Congreso mal podría hablarse de un derecho adquirido.

De igual manera, cabe señalar que las partes en contienda sostienen posturas bien distintas en cuanto al número de semanas cotizadas al sistema de seguridad social. Así, mientras que el accionante asegura haber cotizado un total de 24 años y 10 días, FONPRECON sostiene que aquél sólo lo ha hecho por un total de 18 años, 11 meses y 13 días, es decir, existe una profunda controversia en cuanto al cumplimiento de los requisitos para pensionarse.

Una vez examinadas las pruebas que reposan en el expediente y los constantes pronunciamientos de la Corte en materia de improcedencia de la acción de tutela en relación con el reconocimiento de pensiones de jubilación, la Sala de Revisión estima que en el presente caso no se cumplen las condiciones excepcionales que permitirían ordenarle a la respectiva entidad accionada el reconocimiento y pago de la pensión del señor Fernando Santos Silva. Veamos.

(i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección . Este requisito no es cumplido por el accionado por cuanto en la actualidad cuenta con 66 años de edad.

(ii) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados.

El accionante no demuestra realmente por qué razón acudir ante la justicia contencioso administrativa lo dejaría desamparado en sus derechos fundamentales.

(iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos. En el presente caso si bien el accionante intentó una revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual FONPRECON decidió remitir su solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación al ISS, lo cierto es que aquél ni siquiera ha acudido a este último a efectos de saber qué pasó con su petición, es decir, hasta el momento, el ISS no le ha negado el reconocimiento del derecho al accionante ni tampoco se ha declarado incompetente para resolver la solicitud remitida por FONPRECON. En otras palabras, ninguna entidad le ha negado el derecho al peticionario ni ha resuelto de fondo su solicitud. Al respecto, es preciso recordar que se está ante un acto administrativo de mero trámite, que no pone fin a actuación administrativa alguna, y que en tales casos, sólo de manera excepcional procede la acción de tutela, tal y como lo recordó la Corte en sentencia T- 123 de 2007:

“Los actos de trámite configuran elementos imprescindibles de las actuaciones administrativas, ya que permiten avanzar en las diferentes etapas que deben surtirse para llegar a una decisión definitiva por parte de la Administración. No obstante, en la medida en que per se no son actos llamados a definir situaciones jurídicas subjetivas de sus destinatarios y que la Administración requiere actuar con eficiencia y celeridad en el cumplimiento de sus funciones -directamente relacionadas con la satisfacción del interés general (art. 209 C.P)-, el legislador ha optado porque tales actos preparatorios o de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos en vía gubernativa (art.49 C.C.A) ni de acciones judiciales autónomas, de forma que su control solamente sea viable a través de la discusión del acto definitivo que concreta la voluntad administrativa, bien sea a través de los recursos procedentes contra él o bien como causal de anulación ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (art. 84 C.C.A).

Al referirse a la constitucionalidad del artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional señaló que la imposibilidad de presentar recursos contra los actos de trámite no vulnera la Constitución, si se tiene en cuenta que los mismos “no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus intereses jurídicos”, de manera que los fundamentos o supuestos de derecho que tuvo en cuenta el legislador para establecer la improcedencia de recursos de vía gubernativa contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución “atienden a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa, que debe estar, salvo excepciones señaladas en la ley, en condiciones de decidir en la mayor parte de los asuntos previamente a la intervención del administrado o interesado.” Lo anterior no significa, como ha reiterado la jurisprudencia, que los actos de trámite expedidos dentro de una actuación administrativa estén exentos de control y liberados del principio de legalidad;

sólo que, como se ha mencionado, su discusión debe hacerse a partir de los actos definitivos y demostrando la relevancia de la irregularidad previa en la ilegalidad de la decisión final. Por ello, “es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.” En este orden de ideas, es incorrecto afirmar que contra los actos de trámite no existen mecanismos de defensa judicial y que por esa vía surge una regla general de procedibilidad de la acción de tutela para su control, pues ello desdibujaría la función de la jurisdicción contencioso administrativa y convertiría al juez constitucional en un examinador permanente de los procedimientos administrativos y de los actos intermedios que sirven para su adelantamiento.

Por ello, la Corte ha señalado que la acción de tutela contra actos de trámite sólo procede con carácter excepcional cuando el Estado ha actuado con prescindencia de todo referente legal y ha incurrido en una vía de hecho que impide al afectado contar con las garantías mínimas del debido proceso administrativo. Así, “la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite” sólo es posible cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación y ha “sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución.” En el presente caso, la Sala de Revisión constata que FONPRECON no ha actuado con prescindencia de todo referente legal, ni que se esté en presencia de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada.

(iv) que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

No reposa en el expediente prueba alguna que demuestre que la remisión del expediente del accionante al ISS le esté causando un perjuicio irremediable. Tampoco se alegan, como en otros casos, graves problemas de salud o afectación real al derecho al mínimo vital.

Así las cosas, la Sala de Revisión confirmará la sentencia proferida el 17 de enero de 2008 por la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, mediante la cual se negó el amparo solicitado.

VI. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE.

Primero . CONFIRMAR la decisió n adoptada el 17 de enero de 2008 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá mediante la cual se confirmó la providencia emitida por el Juzgado 19 Penal del Circuito de Bogotá, mediante la cual se negó el amparo solicitado por el señor Fernando Santos Silva.

Segundo. LIBRENSE , por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 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.