

Sentencia T-067/06

ACCION DE TUTELA-Procedencia/ACCION DE TUTELA-Carácter residual y subsidiario

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia general por existencia de otros mecanismos de defensa judicial

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional por existencia de perjuicio irremediable

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Modificación de mesada pensional con base en suspensión provisional que no estaba en firme

Referencia: expediente T-1169362

Accionante: Hugo Arturo Castro Borja

Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-1169362 instaurado por Hugo Arturo Castro Borja contra el Fondo de Previsión Social del Congreso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Hugo Arturo Castro Borja, obrando mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela en contra del Fondo de Previsión Social del Congreso, por una presunta violación de su derecho fundamental al debido proceso en la que considera incurrió la autoridad demandada al expedir la Resolución 610 de mayo 18 de 2005, por medio de la cual se modificó el valor de su mesada pensional, con base en una decisión de suspensión provisional de los actos administrativos que habían reliquidado la misma, que no se encontraba en firme.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

Mediante auto de 08 de junio de 2005, el Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá dispuso admitir la acción de tutela y ponerla en conocimiento de la autoridad accionada.

3. Oposición a la demanda

Mediante escrito de junio 16 de 2005, el Fondo de Previsión Social del Congreso se opuso a las pretensiones del accionante.

1. Los hechos

4.1. El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, contra las Resoluciones 503 de 1994, 01 de 1996 y 0867 de 1996 por medio de las cuales se había reconocido y reliquidado la pensión de jubilación de Hugo Castro Borja.

4.2. Mediante Auto de 22 de abril de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y dispuso la suspensión provisional de los actos demandados.

4.3. En el auto que decretó la suspensión provisional se dispuso comunicar la decisión "... a la entidad demandante, para que proceda a realizar la liquidación correspondiente, una vez se encuentre en firme es (sic) proveído."

4.4. Ordenó, así mismo, el Tribunal, que la admisión de la demanda se notificase personalmente al señor Hugo Castro Borja.

4.5. En Resolución 610 de 18 de mayo de 2005 el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República dispuso acatar la referida decisión del Tribunal y, en consecuencia, modificó el valor de la mesada pensional reconocida al señor Hugo Castro Borja, señalando que contra la medida no procedía recurso alguno.

4.6. Contra la anterior determinación el señor Castro Borja presentó solicitud de revocatoria directa, argumentando que la decisión de suspensión provisional adoptada por el Tribunal Administrativo sólo podía hacerse efectiva una vez la misma se encontrase ejecutoriada, lo cual no había ocurrido, porque a él no le había sido notificada la admisión de la demanda ni el auto de suspensión provisional.

1. Fundamento de la acción

Considera el accionante que el acto administrativo impugnado es violatorio del debido proceso, puesto que de acuerdo con el artículo 155 del CCA, contra el auto que resuelva la

solicitud de suspensión provisional, en los procesos de que conoce el Tribunal en primera instancia, procede el recurso de apelación "... en el efecto suspensivo para ante el Consejo de Estado y la orden de suspensión se comunicará y cumplirá, si fuere el caso, sólo cuando la decisión del superior quede ejecutoriada.". Agrega que, como quiera que ni la admisión de la demanda ni el auto de suspensión provisional, que conforman en este caso una unidad de materia, le han sido notificados, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República no podía tomar la decisión de modificar el valor de su mesada pensional.

6. Pretensión

Para la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el accionante solicita que se ordene al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República que revoque la decisión 610 de mayo 18 de 2005, "... hasta tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca comunique que el auto se encuentra ejecutoriado y se surtan las normas procesales de notificación personal ...".

7. La oposición

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República se opuso a la prosperidad de la solicitud de amparo, con las consideraciones que se sintetizan a continuación:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7.1. El acto administrativo mediante el cual, en acatamiento de la decisión de suspensión provisional, se modificó el valor de la mesada pensional reconocida al tutelante es atacable por la vía contencioso administrativa y, por consiguiente, no es la acción de tutela, dado su carácter subsidiario, el mecanismo apropiado para cuestionar su validez.

7.2. Como quiera que la suspensión provisional ordenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es apenas parcial, lo cual implica que el tutelante continúa recibiendo su mesada pensional, sin la inclusión de los factores de liquidación que se encontraron manifiestamente contrarios a la ley, no se afecta su mínimo vital, ni puede señalarse que se esté ante un perjuicio irremediable.

7.3. Expresa finalmente la entidad demandada que, por una parte, la modificación de la mesada pensional sólo se produjo el 18 de mayo de 2005, cuando la orden judicial ya se encontraba ejecutoriada en virtud de la notificación por estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, y, por otro lado, la pretensión de la entidad no era desconocida por el hoy tutelante, puesto que la entidad, antes de iniciar el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra su propio acto, citó al señor Castro Borja para que diera su consentimiento para modificar la mesada pensional que le había sido equivocadamente reliquidada, excluyendo los factores contrarios a la ley que se habían incluido en ella, sin que se recibiese respuesta alguna del afectado.

II. TRAMITE PROCESAL

1. Primera instancia

El Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá, mediante Sentencia de 20 de junio de 2005, resolvió negar el amparo solicitado, con base en las siguientes consideraciones:

1.1. Del análisis del expediente se desprende que el actor conocía la existencia el Auto del 22 de abril de 2005, por medio del cual la Subsección B de la Sección Segunda del

Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso la suspensión provisional parcial de tres resoluciones por medio de las cuales se le había reconocido y reliquidado la pensión de vejez. Siendo ello así, el afectado ha podido acudir ante el propio Tribunal para interponer los recursos correspondientes, sin que le sea dable interponer directamente la acción de tutela, la cual tiene un carácter subsidiario.

1.2. La Resolución de 18 de mayo de 2005, por medio de la cual la accionada dio cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en proveído de 22 de abril de 2005, que fue notificado por estado al demandante, es susceptible de ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La tutela sólo procede ante la falta de medios judiciales alternativos de defensa o cuando éstos han resultado fallidos y se han violado derechos fundamentales.

1. Finalmente, debe tenerse en cuenta que en el proceso cautelar se adoptan medidas de carácter provisional y "... debe ejecutarse una vez se ha notificado el auto a la actora, y sin necesidad de notificar previamente a la pasiva, pues lo que buscan es asegurar el cumplimiento de la ley, y más en este caso, en donde está en juego es el patrimonio del Estado."

1. Impugnación

El fallo del Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá fue impugnado por el accionante, quien expresó que el Fondo de Previsión Social del Congreso sólo podía modificar su mesada pensional, como resultado de la decisión de suspensión provisional, una vez el Tribunal le hubiese comunicado que ésta había quedado ejecutoriada, lo cual solo ocurriría cuando se hubiesen notificado todas las partes y ellas hubiesen optado por no interponer recursos o el auto no fuese susceptible de recursos.

Agrega que no ha interpuesto recurso de apelación contra el auto de suspensión provisional porque el mismo no le ha sido notificado y solo ha tenido un conocimiento parcial del proceso, puesto que no ha tenido acceso al contenido de la demanda, ni a sus anexos, ni a las demás providencias del negocio.

Argumenta que al haber procedido el Fondo sin que el Tribunal le hubiese comunicado la ejecutoria de la decisión de suspensión provisional se produjo una violación del debido proceso, que le ocasiona un perjuicio irremediable, "... toda vez que la decisión judicial que termina el proceso de nulidad y restablecimiento no puede proveer sobre prestaciones pagadas de buena fe."

3. Segunda instancia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante Sentencia de 19 de julio de 2005, resolvió confirmar la sentencia proferida por el Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá.

Señaló el Tribunal que no es la acción de tutela el escenario judicial para debatir y decidir sobre lo prematuro del acto por medio del cual se modificó la mesada pensional del accionante y que en ese contexto, no obstante que habría de confirmarse lo resuelto por el juez de primera instancia, era preciso advertir que no le corresponde al juez constitucional adelantar pronunciamiento alguno sobre lo que debe ser objeto de decisión por el juez ordinario, y que, por consiguiente, no le competía al a quo señalar que la notificación del auto del Tribunal Contencioso Administrativo se había verificado en forma legal, que es asunto que tiene que ver con la validez del acto administrativo que ahora es impugnado, aspecto que únicamente puede ser dilucidado, o por la propia administración por vía de la revocatoria

directa, o por la jurisdicción del ramo, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela

2.1. De acuerdo con su configuración constitucional, la acción de tutela es un mecanismo de carácter residual, subsidiario y cautelar, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas cuando quiera que los mismos se vean amenazados o conculcados¹. De este modo, la acción de tutela sólo procede ante la inexistencia o la ineficacia de otros mecanismos judiciales frente a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

2.2. Entre los derechos susceptibles de amparo mediante este instrumento constitucional se encuentra el debido proceso administrativo, que es, precisamente, el que se

estima desconocido en esta oportunidad.

Esta Corporación ha señalado 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.² 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.”³⁴

2.3. Por otro lado, de manera reiterada se ha puesto de presente por la jurisprudencia constitucional 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. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto ha señalado esta Corte:

“(i) 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 tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) 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”5.

2.4. En esta oportunidad el accionante considera que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, al hacer efectiva la suspensión provisional parcial de los actos administrativos por medio de los cuales se había reconocido y reliquidado su pensión de vejez, antes de que la decisión del Tribunal que la había decretado se encontrase ejecutoriada, vulneró su derecho al debido proceso en circunstancias que le ocasionan un perjuicio irremediable.

Esta Sala concuerda con las decisiones de los jueces de instancia, mediante las cuales se negó el amparo solicitado, por cuanto es claro que la controversia planteada por el accionante debe ser resuelta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario puede controvertir el acto que estima prematuro y obtener el pleno restablecimiento de los derechos que le hubiesen sido conculcados. No cabe señalar que en este caso se esté ante un perjuicio irremediable que de lugar al amparo como mecanismo transitorio porque, por una parte, es preciso tener en cuenta que, dado que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos de reconocimiento y reliquidación de la pensión de vejez del accionante es apenas parcial, éste ha continuado recibiendo su mesada pensional, que, aún cuando sin incluir los factores que, en principio, han sido encontrados contrarios a la ley, es más que suficiente para atender sus necesidades vitales, y, por otra, que, de concluirse por la jurisdicción contenciosa administrativa que el acto que ahora se impugna debe ser anulado, corresponde a esa jurisdicción, con plenitud de competencia, disponer lo necesario para el restablecimiento del derecho que se considera conculcado.

Observa finalmente la Sala que tanto en sede administrativa como ahora, ante la jurisdicción

de lo contencioso administrativo, el peticionario ha tenido la oportunidad de ejercer plenamente su derecho de defensa, para controvertir tanto el acto administrativo que modificó el valor de su mesada pensional, como la decisión del Tribunal de suspender provisionalmente los actos de reconocimiento y liquidación de la misma.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala procederá a confirmar las decisiones de instancia en el sentido de denegar el amparo solicitado por el señor Castro Borja.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SEGUNDO. LÍBRENSE 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.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias T-965 de 2004, T-408 de 2002 T-432 de 2002 y SU-646 de 1999.

2 Ver Sentencia T-965 de 2004

3 Ver sentencia T-772 de 2003.

4 Sentencia T-965 de 2004

5 Sentencia T-514 de 2003. Ver también las sentencias T-596 de 2001, T-754 de 2001, T-873 de 2001, C-426 de 2002 y T-418 de 2003, entre otras.