T-007-92

Sentencia No. T-007/92

Del cabal cumplimiento del término legal consagrado depende la efectividad de la acción de tutela. La protección que demanda el accionante es inmediata y por ello la Carta exige que el procedimiento aplicable al trámite de las solicitudes de tutela sea preferente y sumario, pues lo que interesa es la decisión material sobre si se concede o se niega la protección impetrada.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia/PERJUICIO IRREMEDIABLE/INSUBSISTENCIA

Cuando el quejoso tiene o ha tenido a su alcance la posibilidad de entablar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral pudiendo pedir, en ejercicio de ella, además de lo que dejó de percibir por razón del acto administrativo, su reintegro al cargo que venía desempeñando, no hay perjuicio irremediable porque el resarcimiento integral no está compuesto únicamente por indemnización de lo cual se deriva que la tutela, en situaciones como la que se estudia, no procede a título de mecanismo transitorio.

-Sala de Revisión No. 3-

Ref.: Expediente No. T-283

Acción de Tutela

JOSE JOAQUIN GUERRERO VILLAMIL

contra acto de la Contraloría

Departamental de Boyacá

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

-Ponente-

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Aprobada mediante acta de la Sala de Revisión No. 3 en Santafé de Bogotá,D.C., a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992).

Procede la Corte Constitucional a revisar, en ejercicio de la facultad prevista en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, las sentencias proferidas en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala Plena- y por el Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- los días doce (12) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) y veinticuatro (24) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992), respectivamente.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El actor, JOSE JOAQUIN GUERRERO VILLAMIL, por conducto de apoderado, acudió a la acción de tutela mediante escrito presentado el veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991) ante el mencionado Tribunal Administrativo.

Según la demanda mediante la cual se interpuso la acción, GUERRERO VILLAMIL fue nombrado el ocho (8) de febrero de mil novecientos ochenta y nueve (1989) en el cargo de Auditor del Complejo Ricaurte, de la Contraloría Departamental de Boyacá, puesto que ocupó hasta el dieciseis (16) de octubre de mil novecientos noventa (1990), fecha en la cual fue ascendido al cargo de Auditor Círculo 21.

El veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y uno (1991), mediante resolución 354, su nombramiento fue declarado insubsistente.

El peticionario alegó en su demanda de tutela que la decisión de separarlo del empleo había obedecido a motivos políticos y que con ella habían sido quebrantados sus derechos, sin indicar específicamente cuáles.

El escrito en cuestión terminaba solicitando al Tribunal que amparara en su derecho a

GUERRERO VILLAMIL, “restableciéndolo en su cargo, e indemnizándolo en todos los salarios caídos hasta la fecha del reintegro”.

II. LA PRIMERA INSTANCIA

Al resolver sobre la acción instaurada, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá consideró que indudablemente el actor pretendía la tutela de su derecho al trabajo, pero que este derecho, consagrado en la Carta, tiene su desarrollo a través de la ley, siendo ésta la que dispone los mecanismos legales para la defensa judicial del derecho conculcado.

Estimó que el accionante habría podido acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 C.C.A.) y que, por tanto, tuvo a su alcance otro medio de defensa judicial, con lo cual resultaba improcedente la acción de tutela.

En el criterio del Tribunal, el hecho de la preclusión del término de caducidad para ejercitar la acción que correspondía, en modo alguno habilitaba al actor para instaurar la de tutela, “realmente consagrada para la protección de derechos constitucionales fundamentales, carentes de desarrollo legal en cuanto a defensa de índole judicial se refiere, y no para enmendar omisiones de los interesados para obtener tal defensa”.

III. LA SEGUNDA INSTANCIA

Correspondió al Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, con ponencia del H. Consejero, doctor Joaquín Barrero Ruíz, conocer sobre la impugnación interpuesta por el accionante contra la decisión judicial en referencia, por medio de la cual se declaró improcedente la acción de tutela.

Las consideraciones del Consejo de Estado pueden resumirse así:

– La acción fue impetrada antes de la reglamentación legal, lo cual justifica en gran medida los desenfoques de la solicitud.

– Cuando la administración incurre en ilegalidad al desvincular a un empleado público, éste puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

En el proceso correspondiente, el restablecimiento del derecho implica el reintegro al servicio y el pago de los haberes dejados de percibir, razón por la cual el presunto perjuicio no es irremediable y, en consecuencia, estamos ante la primera causal de improcedencia de la tutela (artículo 6, numeral 1, Decreto 2591 de 1991).

– Menos aún se puede acudir a la tutela cuando se ha dejado vencer el término que la ley concede para utilizar el medio de defensa judicial, como ocurrió en el caso del solicitante.

– La expresión en todo momento, que trae el artículo 1o. del Decreto 2591 de 1991 significa que la solicitud de tutela puede formularse cuando quiera que el derecho fundamental esté siendo vulnerado o amenazado, pero no que hayan desaparecido los términos de caducidad previstos para el ejercicio de las acciones legales.

– Cuando el artículo 8o. del Decreto 2591 establece el término de cuatro (4) meses como máximo para iniciar la acción judicial, no es que esté creando un plazo nuevo de caducidad si ésta ya hubiera ocurrido, sino restringiendo a ese lapso el que fuere superior en la hipótesis allí prevista.

Con base en esos motivos, el Consejo de Estado decidió confirmar la providencia de primera instancia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Corte es competente para revisar los fallos mencionados.

2. Estudio sobre oportunidad de las decisiones judiciales

El artículo 86, inciso 4o., de la Constitución Política establece un término de ineludible observancia por parte de los jueces a quienes corresponde resolver sobre la acción: “En ningún caso podrán transcurrir más de diez (10) días entre la solicitud de tutela y su resolución”.

Se trata, como ya lo dijo esta Corte, de una obligación perentoria e inexcusable1, que según las voces del precepto mencionado, no admite excepciones, y cuyo cumplimiento se inscribe dentro del marco general de responsabilidad previsto por el artículo 228 de la Constitución, según el cual "los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado".

Debe subrayarse la importancia de este tema, que a primera vista pudiera parecer de índole apenas procedimental, cuando en realidad toca con el fondo de la institución, pues del cabal cumplimiento del término depende nada menos que la efectividad del mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Carta Política. Para insistir en la razón que inspira el indicado mandato constitucional, basta recordar que la protección que demanda el accionante es inmediata y que por ello la Carta exige que el procedimiento aplicable al trámite de las solicitudes de tutela sea preferente y sumario, pues lo que interesa es la decisión material sobre si se concede o se niega la protección impetrada.

En el caso presente, la regla constitucional en comento no fue atendida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, ya que, según puede leerse en el expediente, la solicitud fue presentada el veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991) y, en consecuencia, ha debido ser resuelta a más tardar el ocho (8) de noviembre. La providencia del Tribunal fue proferida el doce (12) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

Se observa, además, que el Tribunal tampoco dió cumplimiento al término indicado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor, "presentada debidamente la impugnación el juez (en este caso el Tribunal) remitirá el expediente dentro de los dos (2) días siguientes al superior jerárquico correspondiente" (subraya la Corte).

No ocurrió así en el caso materia del examen, toda vez que, según obra en el expediente, la impugnación fue presentada ante el Tribunal el día diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) y apenas el día veintiseis (26) se ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado, en donde se recibió el cinco (5) de diciembre.

En consecuencia, de conformidad con la competencia prevista en el artículo 256, numerales 3 y 4, de la Constitución, se remitirá copia del expediente al Consejo Superior de la Judicatura para lo de su cargo.

3. Improcedencia de la acción de tutela

Como bien lo señalan el Tribunal Administrativo de Boyacá y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la acción de tutela no procede, según el artículo 86 de la Carta, cuando el presunto afectado disponga de otros medios de defensa judicial.

Allí radica precisamente la naturaleza subsidiaria de esa acción, la cual no es mecanismo alternativo o sustitutivo de los procesos que, de conformidad con las reglas constitucionales y legales, están a cargo de las distintas jurisdicciones.

Insiste la Corte en que la única posibilidad de intentar la acción de tutela, cuando se dispone de otros medios judiciales para la protección del derecho que se invoca, es la que resulta de un inminente perjuicio irremediable, esto es, solo susceptible de ser resarcido en su integridad mediante una indemnización (art. 6o., numeral 1, Decreto 2591 de 1991), pues en tales circunstancias, pese a la existencia del medio judicial ordinario, puede ser concedida la tutela como mecanismo transitorio encaminado a evitar el perjuicio.

Un acto administrativo por medio del cual se declara la insubsistencia del nombramiento de un empleado -como el que ha sido objeto de acción en el caso que se revisa puede ser demandado ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, es decir, que respecto de él existe una vía judicial consagrada para la defensa de los derechos que el afectado estime que le han sido desconocidos o violados. Las definiciones acerca de si en realidad se produjeron las violaciones alegadas y sobre si procede la declaratoria de nulidad del acto por cualquiera de los motivos previstos en la ley, así como en torno a si hay lugar al restablecimiento del demandante en su derecho, quedan todas ellas en cabeza del Tribunal competente.

Con independencia del sentido final que tenga el fallo, en eso consiste la protección que el sistema jurídico colombiano brinda a la persona, de acuerdo con la garantía consagrada en el artículo 229 de la Constitución: en la oportunidad de acceder a la administración de justicia.

Ahora bien, si el titular de la acción correspondiente, es decir, la persona así protegida por el ordenamiento jurídico, hace uso de ella y, en efecto, tiene acceso a la administración de justicia, su demanda de defensa judicial ha sido satisfecha, quedando, eso sí, sujeto a la decisión del tribunal competente, y no tiene razón alguna para acudir a un mecanismo como

la tutela, ideado precisamente para cuando esos otros medios específicos, previstos y regulados, que le dan acceso a la administración de justicia, no existen.

Si, por el contrario, el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante.

Considera la Corte, por otra lado, que cuando el quejoso tiene o ha tenido a su alcance la posibilidad de entablar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral pudiendo pedir, en ejercicio de ella, además de lo que dejó de percibir por razón del acto administrativo, su reintegro al cargo que venía desempeñando, no hay perjuicio irremediable porque el resarcimiento integral no está compuesto únicamente por indemnización, como lo exige el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, de lo cual se deriva que la tutela, en situaciones como la que se estudia, no procede a título de mecanismo transitorio.

Por otra parte, es preciso anotar que el derecho al trabajo es ciertamente un derecho constitucional fundamental, según se desprende del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 25 y 53 de la Carta Política.

Sin embargo, además de las razones que se dejan expuestas, su tutela no cabe en este caso por cuanto los medios judiciales de defensa ya aludidos fueron dispuestos previamente por el legislador para proteger en forma específica ese derecho constitucional.

Aplicando lo dicho al caso de JOSE JOAQUIN GUERRERO VILLAMIL, es ostensible la improcedencia de la tutela y, por ende, serán confirmadas las providencias sometidas a revisión.

Para adoptar la decisión son suficientes las razones que se dejan consignadas.

V. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. CONFIRMAR los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Boyacá y por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con fechas doce (12) de noviembre de mil novecientos noventa y uno (1991) y veinticuatro (24) de enero de mil novecientos noventa y dos (1992), respectivamente.

Segundo. Ordenar que se remita copia del expediente al Consejo Superior de la Judicatura para lo de su competencia.

Tercero. Por la Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados, y envíese copia de esta providencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

1 Corte Constitucional. Sentencia No. 1. Sala de Revisión No. 3. Abril 3 de 1992