

T-073-94

Sentencia No. T-073/94

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

No sirve la acción de tutela para invadir las esferas de las competencias administrativas de la rama ejecutiva del poder público, ni para provocar que ella adopte decisiones ordinarias como la resolución de una situación administrativa de un servidor público, o sobre las condiciones de acceso o de retiro de funcionarios de libre nombramiento y remoción. No es del caso, pues, que en estas materias se utilice la acción de tutela para que se produzca una resolución de insubsistencia o de traslado o de nombramiento, ni el reconocimiento de salarios o de cualquier remuneración no recibida ni percibida.

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El derecho de petición es de tal importancia en nuestro ordenamiento jurídico, que la administración pública tiene que dar pronta respuesta a las peticiones elevadas por los interesados en los términos establecidos por el Código Contencioso Administrativo, so pena de ser obligada a ello por vía de la acción de tutela; obviamente no se puede llegar a sustituir las competencias legales de los funcionarios ni los límites jurídicos de sus deberes.

REF.: Expediente No. T-22530

Derecho al trabajo.

Derecho de petición.

Actor:

MANUEL JAIME GUERRERO PAZ

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintitrés (23) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA Y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas en primera instancia por el Juzgado Veinte Civil del Circuito de Santafé de Bogotá el 16 de agosto de 1993 y por el Tribunal Superior del Distrito Superior de Santafé de Bogotá, en segunda instancia, el 6 de septiembre del mismo año

## I. ANTECEDENTES

### A. La Petición

1. Mediante escrito presentado el día 30 de agosto de 1993, el General (r) JAIME GUERRERO PAZ, presentó ante el Juez Civil del Circuito (Reparto) de Santafé de Bogotá D.C., la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución a fin de obtener protección judicial a sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y de petición, para que se ordene a la Ministra de Relaciones Exteriores NOHEMI SANIN POSADA, que resuelva la situación creada con el Decreto 1562 de fecha junio 19 de 1991 y que dé respuesta a las solicitudes allí elevadas dirigidas a obtener una resolución sobre su situación laboral.

2. Los fundamentos de hecho y de derecho que señala el peticionario como causa de la acción impetrada se resumen como sigue:

b) Afirma el peticionario que encontrándose en ejercicio de su cargo como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Colombia ante el Gobierno de la República de Polonia, el Presidente de la República designó al doctor Carlos Bula Camacho, en su remplazo, y ordenó que se trasladará a otro cargo al General MANUEL JAIME

GUERRERO PAZ. El correspondiente decreto lleva el número 1562 del 19 de junio de 1991 y aparece publicado en el Diario Oficial número 39.870 del 20 de junio del mismo año.

c) Considera el accionante que el decreto antes relacionado, lo ha colocado en una situación laboral vaga e indefinida al haberlo trasladado a un cargo que hasta la fecha no se ha establecido; indica que sin que se haya producido la designación del lugar de traslado continúa vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores como funcionario público y sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades sin beneficio alguno. Destaca que se le ofrecieron varios destinos, pero en fin de cuentas no se produjo traslado alguno quedando a la deriva, pues estaba vinculado a la administración pero sin cargo alguno.

d) El General MANUEL JAIME GUERRERO PAZ ha elevado en varias oportunidades solicitudes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores con la finalidad de que se defina su situación laboral sin que se haya obtenido resolución alguna, vulnerando en esta forma su derecho fundamental de petición.

## B. PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Veinte Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante sentencia de Agosto 17 de 1994, dentro de los términos constitucionales y legales, resolvió " denegar parcialmente acción de tutela que instauró el ciudadano MANUEL JAIME GUERRERO PAZ, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores...."; además, decidió "Acceder a tutelar el derecho de petición que consagra en el artículo 23 de la Constitución Nacional, en el sentido de ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de su Ministro, Dra. NOHEMI SANIN, para que en el término de 48 horas, contadas a partir del recibo del oficio respectivo, ponga en conocimiento del citado ciudadano el concepto por medio del cual, se da respuesta a la petición por él elevada, conceptuando sobre la situación laboral o de vínculo que éste tiene con el Ministerio, o en su defecto, dé respuesta a la petición, en la forma autónoma, en la que se establezca la vinculación o no de ese ciudadano."

La sentencia fundamenta su decisión en las consideraciones que se resumen , así:

- La acción de tutela no es el mecanismo idóneo para que el petente pueda obtener sus pretensiones, sino la acción ordinaria administrativa laboral, que se instaura ante las autoridades judiciales pertinentes." En consecuencia existiendo otro mecanismo judicial para

obtener la protección de su derecho al trabajo, la presente acción no cumple con los presupuestos para su procedencia.

- Advierte el juzgador que “No puede decirse que por el hecho de que una autoridad no le asigna un empleo o una determinada función a un ciudadano, se le está violando el derecho al trabajo, pues la vinculación de una persona a un determinado cargo o función pública, está sujeta exclusivamente a la voluntad de la administración, a la necesidad del servicio y a la vacancia que se presente...”

Además, indica que el cargo que venía ocupando el peticionario como Embajador, es un cargo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y no exige una vez declarada la remoción o insubsistencia, que el Presidente deba seguir teniendo vinculada a la persona con la administración. A pesar de lo anterior “al petente se le ofreció un nuevo cargo, el que no aceptó por cuestiones personales y morales, actitud ésta que de contera implica que quedó desvinculado de la Administración, pues no se trataba de un funcionario de carrera diplomática..”

- Respecto al derecho de petición, se considera por el juzgado que las diferentes solicitudes elevadas por el accionante, fueron satisfechas por el Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, la inconformidad está en que la comunicación o petición que se ha venido presentando desde 1991 ante el Ministerio, es para que éste determine la situación laboral del ciudadano Guerrero Paz, sin que hasta el momento se le haya dado respuesta concreta. La omisión en que incurre el Ministerio no tiene justificación alguna, y vulnera en esta forma el derecho fundamental de petición, el cual debe ser objeto de acción de tutela.

### C. IMPUGNACION

El General MANUEL JAIME GUERRERO, mediante escrito presentado el 27 de agosto de 1993, presenta impugnación contra el fallo anterior, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- Afirma el peticionario que el Juzgado incurrió en indebida interpretación de la demanda, en razón a que “en ningún momento solicité que se me nombrara en otro cargo, ni que me trasladaran a otro, lo que pedí claramente y sin lugar a duda, fué que me resolvieran o definieran mi situación laboral con la misma administración, habida cuenta de que el Decreto

1562 del 91 no me desvinculaba.”

- Indica el peticionario que “no se puede pensar en la forma como lo hace el Juzgado de primera instancia que, como no acepté un ofrecimiento anterior, hecho el 18 de junio de 1991, automáticamente quede desvinculado”, pues tal interpretación lleva a establecer que existen actos administrativos que resuelven situaciones particulares que no requieren notificación.

- Afirma el peticionario que en su caso particular y para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se requiere la existencia de un acto administrativo que resuelva su situación particular, el cual no se ha expedido, si se tiene en cuenta que el último acto administrativo fué el contenido en el decreto 1562 de 1991, “que consistió en nombrar a otra persona en el cargo de Embajador de Colombia ante Polonia y que ordenó que yo pasara a otro cargo”. No existe un acto administrativo que lo declare insubsistente, ni se le ha notificado.

- Adicionalmente manifiesta el General (r) MANUEL JAIME GUERRERO PAZ, que no tiene un derecho adquirido para ser designado en otro cargo, “y tampoco lo ha pretendido ni solicitado ni siquiera insinuado, pero en cambio si tengo derecho adquirido o situación jurídica concreta a que se le resuelva mi situación laboral, a que se me declare insubsistencia, si así lo quiere la administración, y a que no se me deje ad-indefinitum en una situación limbo de seguir siendo empleado público, sin funciones ni cargo concreto.”

### C. SEGUNDA INSTANCIA

Mediante sentencia de Septiembre 6 de 1993, la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, resuelve sobre la impugnación presentada por el General MANUEL JAIME GUERRERO PAZ, “CONFIRMANDO íntegramente la decisión de la primera instancia, proferida por el señor Juez Veinte Civil del Circuito, en el asunto de la referencia, el día diecisiete de agosto de mil novecientos noventa y tres.” La decisión anterior previas las siguientes consideraciones:

- Para concepto de la sala, el decreto 1562 de 1991, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad nominadora, “contiene un nombramiento en favor del Doctor Carlos Bula Camacho y la consecuente insubsistencia del entonces titular del cargo,

hoy impugnante. Ello al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 107 del decreto 1562 de 1991, " no contiene el acto administrativo condición de traslado o nombramiento a favor del general (R) Guerrero Paz, pues no determina situación legal, estatutaria o reglamentaria en la que lo coloca."

- Considera el Tribunal que la expresión "a quien se traslada a otro cargo" no surte ningún efecto jurídico, queda únicamente la designación del Doctor Bula en el cargo de Embajador Extraordinario, acto administrativo que no vulnera derecho fundamental alguno. Se trata de un "acto - condición", "los cuales no requieren notificación personal para producir efectos, pues la misma solamente es imperativa para los actos administrativos que ponen fin a actuaciones administrativas. Los actos condición son objeto solamente de comunicación, la que se estableció en el expediente, recibió en oportunidad el General Guerrero Paz."

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

### Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones

A. Se advierte que la Corte Constitucional seleccionó el asunto de la referencia para reiterar, en este caso, las consideraciones que indican que de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución en concordancia con los decretos 2067 de 1991 y 306 de 1992, la acción de tutela no procede para resolver eventuales conflictos judiciales contencioso administrativos de contenido patrimonial entre la administración y sus servidores; además la Corte quiere destacar que esta vía judicial específica prevista en la Carta de 1991 no está prevista para sustituir a las instancias judiciales en el ejercicio de sus competencias, ni para evadir la vigencia de las reglas que aseguran el control judicial del funcionamiento de la

administración pública.

Tampoco sirve la acción de tutela para invadir las esferas de las competencias administrativas de la rama ejecutiva del poder público, ni para provocar que ella adopte decisiones ordinarias como la resolución de una situación administrativa de un servidor público, o sobre las condiciones de acceso o de retiro de funcionarios de libre nombramiento y remoción. No es del caso, pues, que en estas materias se utilice la acción de tutela para que se produzca una resolución de insubsistencia o de traslado o de nombramiento, ni el reconocimiento de salarios o de cualquier remuneración no recibida ni percibida.

Dichos fines son incompatibles con la naturaleza residual de la acción de tutela y en el presente asunto resulta claro que lo que se pretende es provocar una actuación administrativa con consecuencias patrimoniales evidentes, que resuelva anticipadamente sobre un asunto litigioso; esto en verdad conduciría a evadir el camino judicial que se debe adelantar para resolver los eventuales conflictos generados en desarrollo de vínculos anteriores entre un servidor público y la administración a la que estuvo vinculado.

En efecto, es claro que en este asunto se pretende debatir una cuestión litigiosa, surgida en el desarrollo de unos vínculos de derecho administrativo entre una persona que se desempeñaba dentro los más altos cuadros de la administración y un acto administrativo por el cual se decretan unos movimientos de personal.

Por otra parte, la Corte comparte parcialmente las consideraciones de los despachos de instancia, ya que coincide con ambos en la improcedencia de la petición de amparo constitucional del derecho al trabajo y en la procedencia de la tutela al derecho de petición, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores debió responder en la oportunidad legal a las solicitudes de información que en ejercicio del Derecho de Petición elevó el interesado, ahora peticionario en la acción de la referencia; empero cabe advertir que la petición debía atenderse, cualquiera fuese el sentido de la respuesta, pero dándole atención oportuna, tal y como lo establece la Constitución Nacional. La administración no estuvo ni puede ser obligada a producir actos administrativos de naturaleza laboral en respuesta al derecho de petición, menos en el caso de que se trata, pues es de su competencia nombrar y remover libremente a los embajadores de la república de entre personal no vinculado a la Carrera Diplomática. Pero si está obligada a dar pronta respuesta a la solicitud de información sobre

las consideraciones de la entidad respecto de los hechos planteados por el peticionario, que invocaba el derecho de petición del artículo 23 de la Carta Política. Este derecho es de tal importancia en nuestro ordenamiento jurídico, que la administración pública tiene que dar pronta respuesta a las peticiones elevadas por los interesados en los términos establecidos por el Código Contencioso Administrativo, so pena de ser obligada a ello por vía de la acción de tutela; obviamente no se puede llegar a sustituir las competencias legales de los funcionarios ni los límites jurídicos de sus deberes.

Es evidente que en el peticionario existe una notoria inconformidad en el modo como la administración dispuso sustituirlo en las funciones para las cuales había sido designado y que desempeñaba en el exterior, pero ésta no produce violación directa de ningún derecho constitucional fundamental que deba remediarse por vía de la acción de tutela; se observa que la actuación del Presidente de la República vertida en el Decreto 1562 de 1991, puede ser impugnada plenamente ante la jurisdicción contencioso administrativa, y si es del caso reclamarse las reparaciones y las consecuencias patrimoniales respectivas.

Además de lo apreciado en el expediente administrativo de la Hoja de Vida del peticionario radicada en el Ministerio, se concluye que no hubo atropello a su dignidad pública ni a su buen nombre, y que estuvo oportunamente enterado de la voluntad del Gobierno de afectar su vinculación con la administración, lo cual indica que no se trata en este asunto de una actuación grosera de la administración, como da a entender el reclamante.

Se concluye, pues, que se trata del desarrollo conflictivo de unas relaciones administrativas de índole laboral, que no pueden desatarse en el estrado especial de la tutela, y por lo tanto esta Sala debe confirmar las providencias que se examinan y por las cuales se deniega la tutela del derecho constitucional fundamental al trabajo, y se tutela el derecho constitucional fundamental de petición, pero únicamente en el sentido de informar al peticionario las razones en las que se basó para actuar como actuó en el caso del nombramiento del reemplazo del Embajador ante Polonia, ordenada por el Decreto 1562 de del 19 de junio de 1991.

La acción de tutela no sirve para provocar movimientos de personal, ni para invadir las esferas de las competencias de nominación dentro de los cuadros de la administración pública, como se lo propuso el peticionario, y por ello se debe denegar su principal reclamo.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero. Confirmar, por las razones consignadas en esta providencia, las sentencias proferidas dentro del trámite de la acción de la referencia, por el Juzgado Veinte Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993) en primera instancia, y por el Tribunal Superior de Bogotá el día seis (6) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993), en segunda instancia.

Segundo.- Notifíquese la presente decisión a cada uno de los Despachos Judiciales a que se refieren los numerales anteriores de la parte resolutive de esta sentencia, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General