Sentencia T-1029/01

ACCION DE TUTELA CONTRA EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-Improcedencia/HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR-Cierre por hechos irregulares

La Corte no tutelará el derecho fundamental al debido proceso pues él no fue vulnerado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al expedir las resoluciones que ordenaron el cierre inmediato de los hogares comunitarios de bienestar a los que se encontraban vinculadas las actoras.

Referencia: expediente T-454134

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de la tutela instaurada por Edenia María Puche Carrascal, Lucelis del Socorro Mendoza Vargas, Carmen Lucía Álvarez Pedroza, Josefa Anaya Ballesta y Dannis Esther Negrete Bulasco contra la coordinadora del Centro Zonal de Lorica y el Director Regional de Córdoba del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

I. ANTECEDENTES

A. Reseña fáctica

1. El 12 de septiembre de 2000, la coordinadora del Centro Zonal de Lorica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expidió las resoluciones 035, 037, 041, 040 y 036 por medio de las cuales decretó el cierre inmediato de los hogares comunitarios Los Sapitos, Los Olivos, Los Amiguitos y Los Pollitos. Dispuso la notificación de esa resolución al representante legal de la junta de padres de familia de la Asociación El Campano de los

Indios y la comunicación de ella a la junta y a las madres comunitarias.

2. Las madres comunitarias interpusieron los recursos de reposición y apelación contra esos actos administrativos. Las reposiciones fueron negadas por la coordinadora del Centro Zonal y las apelaciones fueron rechazadas de plano por el Director Regional de Córdoba pues estimó que el legitimado para recurrir era el representante legal de la asociación de padres de familia y no las madres comunitarias y así lo hizo saber en las resoluciones 530, 531, 534, 533 y 529 de 2000.

B. La tutela instaurada

1. El 13 de febrero de 2000, ante la no reposición de esos actos administrativos y el rechazo de las apelaciones subsidiariamente interpuestas, las madres comunitarias optaron por presentar sendas acciones de tutela como mecanismo transitorio de protección para evitar la producción de un perjuicio irremediable y hasta tanto la justicia contencioso administrativa decidiera las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que luego interpondrían contra las citadas resoluciones.

2. Las actoras indicaron que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar argumentó que ellas habían suspendido el servicio de alimentación y de atención de los niños para realizar actividades pedagógicas en una vereda vecina y que refirió como causales el uso indebido de elementos o recursos y el ánimo de lucro o establecimiento de pagos extras que sobrepasen lo reglamentado. Advirtieron que la beca que recibían como madres comunitarias era su único medio de subsistencia y de su familia; que no se les comunicó la iniciación de los procesos; que no se les dio oportunidad de escuchar su opinión; que se les imputaron conductas que no se adecuan a las causales citadas; que no se indicaron las pruebas en que se apoyaron las decisiones; que los actos administrativos se ejecutaron sin estar en firme y que su retiro como madres comunitarias es consecuencia de una vía de hecho administrativa.

3. Las actoras manifestaron que con ese proceder el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar les vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la honra, al buen nombre, al mínimo vital, al trabajo y al desempeño de funciones públicas y ante ello invocaron la protección de esos derechos y se ordenara su reintegro a sus funciones de madres comunitarias.

II. SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISION

A. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 23 de febrero de 2001, el Juzgado Promiscuo de Familia de Lorica tuteló el derecho al debido proceso invocado por las actoras, dejó sin efecto los actos administrativos cuestionados y ordenó retrotraer la actuación para que luego se adelantara con estricta observancia de ese derecho fundamental. Los fundamentos de esta decisión fueron los siguientes:

1. Las normas que rigen el procedimiento para el cierre de un hogar comunitario contemplan unas garantías que desarrollan el derecho de defensa y esas normas deben tenerse en cuenta en toda actuación de esa naturaleza.

2. Cuando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adelantó el procedimiento que culminó con el cierre de los hogares comunitarios debió darles a las madres comunitarias la oportunidad de presentar descargos. Para ello debió realizarles visitas de seguimiento, asesoría y supervisión del servicio para que superaran las anomalías advertidas. Sin embargo, se encuentra demostrado que sólo dos de ellas fueron visitadas por personal de esa entidad antes de emitir las resoluciones de cierre.

3. En esa actuación no se demostró que las madres comunitarias hubiesen incurrido en hechos susceptibles de adecuarse a las causales que en los actos administrativos cuestionados se citaron para disponer el cierre de esos hogares.

B. Sentencia de segunda instancia

El 28 de marzo de 2001 la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Montería resolvió la impugnación interpuesta por la Coordinadora del Centro Zonal de Lorica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y lo hizo revocando la sentencia de primera instancia y denegando las tutelas interpuestas. Esta decisión se apoyó en los siguientes argumentos:

1. Existe otro medio de defensa judicial cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y en ella las actoras pueden solicitar como medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos cuestionados. Esa acción y esa medida cautelar priman sobre la acción de tutela pues este mecanismo de protección de los derechos fundamentales es de

naturaleza residual y supletoria.

2. El perjuicio causado con el cierre de los hogares comunitarios referidos por las actoras no es irremediable pues de prosperar la acción contencioso administrativa procedente habría lugar a que las actoras volvieran a su función de madres comunitarias. Además, no concurren los presupuestos que según la doctrina constitucional permiten asumir un perjuicio como irremediable.

III. FUNDAMETOS DE LA DECISIÓN

1. Problema jurídico

El problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente: ¿El Centro Zonal de Lorica y la Dirección Regional de Montería del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, violaron los derechos fundamentales al debido proceso, a la honra, al buen nombre, al mínimo vital, al trabajo y al desempeño de funciones públicas de las actoras al ordenar el cierre de los hogares comunitarios a los que se encontraban vinculadas?

2. Solución del problema jurídico planteado

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Corte deberá tener en cuenta si la Asociación de Padres de Familia El Campano de los Indios y las madres comunitarias por ella vinculadas contaron con la oportunidad de intervenir en las actuaciones administrativas que culminaron con las decisiones que se cuestionan; esto es, si tuvieron conocimiento de la actuación, si fueron escuchados y si fueron incorporados o excluidos del proceso de verificación de los hechos constitutivos de las causales invocadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para disponer el cierre de los hogares comunitarios de bienestar ya aludidos.

Ello es así por cuanto esa inclusión o esa exclusión conllevan el reconocimiento o vulneración del debido proceso administrativo como manifestación del derecho fundamental al debido proceso.

En ese sentido, se tiene:

1. En un pronunciamiento anterior, en el que también se revisaron los fallos proferidos en

una acción de tutela promovida por una madre comunitaria a la que se le cerró el hogar al que estaba vinculada, esta Corporación hizo algunas precisiones sobre el programa de hogares comunitarios de bienestar familiar, precisiones que se retoman por ser pertinentes en el presente caso:

El Congreso de la República, por medio de la Ley 7 de 1979, fijó los principios fundamentales para consagrar medidas de protección de la niñez colombiana, establecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y reorganizar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (art. 1o.), al cual le asignó a través de su Junta Directiva, entre otras funciones, la de formular su política general, y los planes y programas que prescritos por el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto, se propondrán para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, a los planes generales de desarrollo (art. 26, literal a.).

Posteriormente, el legislador, por medio de la Ley 89 de 1988, asignó unos recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF (conforme a las leyes 27/74 y 7/79) destinados a desarrollar y dar cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país, definidos éstos como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país". (art. 1o., parágrafo 2o.)

Dentro del marco de gestión de dicho Instituto, se debe propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos (D. 1471/90, art. 124), fundamentando los programas que adelanta en la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, la participación de la comunidad y la determinación de la población prioritaria (art. 125 ibídem), todo lo cual debe guardar estrecha relación para la salvaguarda de los derechos fundamentales de los niños (C.P., art. 44).

De esta manera, en la reglamentación expedida respecto del "Programa Hogares Comunitarios de Bienestar" (D. 1340/95), a su Junta Directiva se le atribuyeron las funciones

de establecer los criterios, parámetros y procedimientos técnicos y administrativos que permitan su organización y funcionamiento, con implementación gradual, según las condiciones sociales, económicas, geográficas y de participación comunitaria de cada región y con apoyo en la familia y la sociedad, para asistir y proteger al niño garantizando su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Por dicha razón, el programa debe ser ejecutado directamente por la comunidad, a través de las asociaciones de padres de familia de los menores beneficiarios del mismo o de otras organizaciones comunitarias, como las madres comunitarias, con una vinculación de trabajo solidario y de contribución voluntaria, puesto que se deriva de la obligación de asistir y proteger a los niños, la cual corresponde a toda la sociedad y la familia.

En ejercicio de esas atribuciones, la Junta Directiva del ICBF en el Acuerdo 021 de 1.996 señaló los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos que deben regir la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, de conformidad con lo cual, tales hogares podrán funcionar en la casa de una madre comunitaria o en espacios comunitarios que, de acuerdo con las necesidades de los niños, menores de siete (7) años, sus familias y la disponibilidad de recursos, podrán ser familiares, múltiples y empresariales. Adicionalmente, los espacios deben garantizar mínimas condiciones físicas, ambientales y de seguridad, que permitan a los infantes realizar actividades que les proporcionen su normal crecimiento y desarrollo y les eviten posibles riesgos.

Conforme al funcionamiento descrito, el cuidado de los hogares comunitarios estará a cargo de una o más madres comunitarias, escogidas por la junta de padres de familia o la organización comunitaria pertinente, que presenten un determinado perfil para desempeñarse en la labor, calificado por la edad, comportamiento social y moral, educación básica primaria, disponibilidad de una vivienda adecuada y de brindar atención a los niños en un espacio comunitario, con vinculación al programa como un trabajo solidario y voluntario, con propósito de capacitarse para dar una mejor atención a los beneficiarios, con buena salud y con el tiempo necesario para dedicarse a la atención de los niños (literales a., b., c., art. 5o.).

De lo anterior se desprende que, el funcionamiento y resultados efectivos del programa

requieren de un control sobre los mencionados hogares; para ello, la Junta Directiva del ICBF, mediante el Acuerdo 050 de 1.996, determinó las situaciones que dan lugar al cierre inmediato o el definitivo de los mismos, así como lo atinente a su reubicación, consagrando las causales respectivas, los funcionarios competentes para decretarlo y el procedimiento para adoptar la decisión1 (Cursivas originales).

2. Entonces, por medio del acuerdo 050 del 16 de marzo de 1996, la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dictó lineamientos para el cierre y reubicación de los hogares comunitarios de bienestar. En él indicó que por cierre se entendía el acto de clausurar el servicio prestado por los hogares comunitarios; que el competente para disponerlo era el coordinador de los Centros Zonales; que podía disponerse de inmediato o después de realizar las visitas de seguimiento, asesoría y supervisión del servicio; señaló las causales que hacían viable el cierre inmediato y el cierre definitivo y reguló la suspensión del servicio, la sustitución temporal de la madre comunitaria y la posibilidad de reubicar los hogares comunitarios que se hayan cerrado.

De acuerdo con ese acto, el cierre será inmediato cuando se presente alguna de las causales señaladas en el artículo segundo y será definitivo cuando, después de realizar las visitas de seguimiento, asesoría y supervisión del servicio, se detecte alguna de las causales señaladas en el artículo tercero y dichas fallas no se subsanen dentro del término establecido.

Mediante la resolución 706 del 18 de marzo de 1998 el Director General del Instituto señaló los procedimientos necesarios para la aplicación y desarrollo de ese acuerdo y, entre otras cosas, dispuso que el coordinador debía comprobar sumariamente la existencia de alguna de las causales para el cierre inmediato u ordenar una visita para la comprobación de los hechos.

Pues bien, como puede advertirse, el acuerdo en mención hace una distinción entre el cierre inmediato y el cierre definitivo y luego, teniendo en cuenta esa distinción, señala las causas que los generan. Por ello, para efectos de este pronunciamiento, importa resaltar que entre las causales de cierre inmediato aparecen la venta y/o uso indebido de los elementos y recursos del proyecto por parte de alguno de los miembros de la asociación de padres de familia o de la madre comunitaria y cuando el objetivo de la prestación del servicio sea el ánimo de lucro o se establezcan pagos extras, que sobrepasen lo reglamentado por el

Instituto.

3. En este contexto se tiene que el cierre de un hogar comunitario es un acto que involucra a la asociación de padres de familia, a las madres comunitarias y a los niños a los que se les presta el servicio de alimentación y de atención. Por ello, ese cierre, como acto administrativo, se encuentra regulado por acuerdos y resoluciones encaminadas a que ese efecto se produzca cuando verdaderamente hay lugar a él y cuando las causas que lo generan han sido debidamente comprobadas. Esto es, se trata de un acto de poder reglado y para cuyo ejercicio no pueden desconocerse los derechos que amparan a los padres de familia, a las madres y a los niños.

De igual manera, para asegurar los derechos fundamentales de los menores se ha dispuesto que ellos deberán quedar a cargo de madres comunitarias provisionales hasta tanto se determinan los hogares de bienestar que deberán alimentarlos y atenderlos.

4. Ahora bien. Si se está ante un acto de poder que implica extinción de relaciones jurídicas de derecho sustancial y de derechos de terceros, es obvio que ese acto debe desplegarse con estricto cumplimiento del derecho fundamental al debido proceso. Esto es así porque las manifestaciones de voluntad de la administración no se sustraen a la necesidad de demostrar los supuestos de hecho de las normas que consagran los efectos jurídicos que pretende declarar y es evidente que esa demostración, que esa comprobación fáctica, no es fruto de un esfuerzo unilateral sino de un proceso bilateral de verificación que comprende el derecho de contradicción de los posibles perjudicados. Es decir, éstos no deben estar excluidos del proceso de comprobación de los hechos bien por el alcance demostrativo de sus propias afirmaciones o por el reconocimiento de la posibilidad de llevar a la actuación elementos de convicción que, según el caso, demuestren o desvirtúen los hechos que constituyen el tema de prueba.

Esas son directas implicaciones del reconocimiento del derecho fundamental a un debido proceso y como tales no pueden ser desconocidas pues de serlo conllevan la vulneración de ese derecho2.

5. La Corte advierte que la regulación administrativa del cierre de los hogares comunitarios de bienestar no es ajena al imperativo de reconocer el derecho fundamental al debido proceso. En ese sentido, nótese, por ejemplo, que el acuerdo 050 de 1996 y la resolución

706 de 1998 exigen el seguimiento de un procedimiento sumario para demostrar la concurrencia de una causal de cierre inmediato y la demostración no sólo de una causal de cierre definitivo sino también la demostración de que esa causal no se subsanó en el término concedido.

Esas previsiones se avienen al efecto vinculante del artículo 29 del Texto Fundamental en cuanto dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Por lo demás, ese efecto vinculante para la administración es de tal entidad, que la doctrina de esta Corporación ha advertido que su reconocimiento es imperativo así no exista previsión expresa de él y que por ello la administración está compelida a reconocerlo3.

6. Pues bien, partiendo de esas premisas, la Corte, en el caso sometido a revisión, determinará cuál fue el procedimiento que siguió el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para disponer el cierre de los hogares comunitarios y sobre esa base establecerá si se vulneraron o no los derechos fundamentales de las actoras. El procedimiento adelantado fue el siguiente:

– Tres funcionarias del Centro Zonal de Lorica -Senia Parada Vellojín, Maribel Pérez Echevarría y Deisy Guerrero- realizaron una visita al hogar comunitario de bienestar que estaba a cargo de Melania Altamiranda y encontraron que el servicio de alimentación y atención de los niños no se estaba prestando.

– Ante esa circunstancia, optaron por entrevistarse con los padres de familia con el fin de determinar los motivos por los cuales no se estaba prestando el servicio. Éstos informaron que esa situación se venía presentando con frecuencia pues las madres comunitarias una vez al mes tenían una reunión pedagógica y no prestaban el servicio.

– Ante esa situación, varios padres de familia se entrevistaron con la madre comunitaria Dannis Negrete Bulasco, quien ratificó la información que habían suministrado.

– Posteriormente, el Centro Zonal de Lorica realizó una reunión con el representante de la asociación de padres de familia y con la madre comunitaria Melania Altamiranda, quienes informaron que con todas las madres se había concertado no prestar el servicio una vez al mes para realizar la citada reunión y que el representante estaba al tanto de esa situación.

Al conocer las graves implicaciones de ese comportamiento, Melania Altamiranda propuso que las madres comunitarias prestaran el servicio los sábados hasta compensar los 14 días en que no lo habían hecho.

– El representante de la asociación de padres de familia aportó al Centro Zonal un certificado en el que constaba que el proveedor había entregado las raciones alimentarias correspondientes a todos los días hábiles, incluidos los días en que las madres comunitarias no prestaron el servicio.

– Con base en esa actuación, el Centro Zonal dio por sentado que las madres no sólo se habían abstenido de prestar el servicio de alimentación y atención a los niños, sino que también habían reclamado las provisiones correspondientes a esos días y habían hecho uso indebido de ellas. Estimó que las madres comunitarias debieron informar esa situación al Centro Zonal y abstenerse de recibir las provisiones correspondientes a los días en que no se prestó el servicio pues esa obligación se derivaba del contrato de aportes suscrito entre la Dirección Regional de Córdoba y la asociación de padres de familia.

– Luego de ello, el Centro Zonal expidió las resoluciones disponiendo el cierre inmediato de los hogares comunitarios. Como hecho generador de las decisiones se indicó que las madres comunitarias el 31 de agosto de 2000 suspendieron el servicio porque se encontraban realizando labores pedagógicas en la vereda Ceverá y que todos los meses, cuando se reunían a planear suspendían el servicio de alimentación y atención de los niños. Como causales del cierre inmediato se invocaron, por una parte, la venta y/o uso indebido de los elementos y recursos del proyecto por parte de alguno de los miembros de la asociación de padres de familia o de la madre comunitaria, y, por otra, cuando el objetivo de la prestación del servicio sea el ánimo de lucro o se establezcan pagos extras, que sobrepasen lo reglamentado por el ICBF.

– Antes de la ejecución de las resoluciones, el 18 de septiembre, la coordinadora del Centro Zonal se reunió con todas las madres y ellas aceptaron los hechos y reiteraron las alternativas de solución ya conocidas.

– El 20 de septiembre de 2000 se cerraron y reubicaron los hogares con madres comunitarias provisionales.

7. Pues bien. De lo expuesto se infiere que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tuvo conocimiento de hechos graves que contravenían lo contractualmente acordado con la Asociación de Padres de Familia El Campano de los Indios. Tales hechos consistían en que las madres comunitarias, con el conocimiento del representante de esa asociación, no prestaban el servicio un día al mes para asistir a una reunión y que no obstante esa circunstancia, retiraban las provisiones correspondientes a esas jornadas, provisiones que tenían como destinatarios a los menores que acudían a los hogares que tenían a cargo.

El Centro Zonal verificó esos hechos con las funcionarias que realizaron la visita, con los padres de familia que fueron entrevistados, con el representante de la asociación y con dos de las madres comunitarias. Así se desprende de la abundante y reiterada prueba documental que hace parte de este proceso pues en cumplimiento de sus funciones el Centro Zonal levantó las actas correspondientes a la visita realizada, a la suspensión del servicio y a la reunión sostenida con el representante legal y con una de las madres comunitarias y obtuvo el certificado del proveedor.

8. En ese contexto, la Corte advierte que lo que se presentó fue el incumplimiento de las estipulaciones contenidas en el contrato de aporte suscrito entre el ICBF Regional y la Asociación Hogares Comunitarios de Bienestar El Campano de los Indios el 31 de enero de 2000 pues no solo se presentaron suspensiones periódicas del servicio sin informar al Centro Zonal, sino que además se recibieron provisiones que no fueron ni entregadas a los niños ni reintegradas. Fueron esos hechos los que condujeron al cierre de los hogares comunitarios y los que llevaron a que se invocara la suspensión del servicio y la venta y/o uso indebido de los elementos recibidos y la existencia de ánimo de lucro en las madres comunitarias como causales.

El hecho invocado fue conocido y verificado por la administración y las causales aducidas se acomodan a ese hecho pues el acto de reclamar provisiones que se sabía no iban a ser utilizadas y el abstenerse de reintegrarlas denota el interés de obtener un provecho propio que escapa a la naturaleza del contrato de aporte suscrito.

Además, no cabe duda que el procedimiento señalado para ordenar el cierre inmediato de los hogares comunitarios fue observado y que en él se escuchó al representante de los padres

de familia y las propuestas formuladas por una de las madres comunitarias. Entonces, el Instituto no basó las decisiones en la subjetiva percepción de los hechos sino en las varias evidencias que recaudó antes de emitirlas.

De ese modo, no puede afirmarse que el Centro Zonal de Lorica incurrió en una vía de hecho al expedir las citadas resoluciones pues ellas se basaron en hechos efectivamente acaecidos y verificados y se limitaron a dar cumplimiento al acuerdo y a las resoluciones que reglamentan el cierre y reubicación de los hogares comunitarios de bienestar.

9. Las actoras arguyen que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso por cuanto a cada una de ellas no se le dio la oportunidad de controvertir los hechos.

A esa afirmación hay que contestar que en virtud del contrato de aportes suscrito, las relaciones jurídicas vinculaban al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Asociación de Padres de Familia El Campano de los Indios y que por ello la decisión de cierre de los hogares comunitarios de bienestar era un acto administrativo en el que debía escucharse al representante de esa asociación para que ejerciera los derechos de defensa y contradicción implícitos en el debido proceso. Y ello efectivamente se hizo pues el representante fue convocado a una entrevista, de la que se levantó un acta, y en ella reconoció que se había acordado la realización de una reunión mensual aunque dijo desconocer la suspensión del servicio pues creía que las madres comunitarias eran reemplazadas.

Lo que ocurre es que la irregularidad advertida no comprometía a las madres comunitarias con la asociación de padres de familia pues ella era de tal entidad que comprometió a la asociación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Ello fue así por cuanto el representante de la asociación tuvo conocimiento de la suspensión de las actividades y no obstante el perjuicio que ello le causaba a los niños, no se opuso a la suspensión ni reportó tal situación al Centro Zonal de Lorica. De allí por qué el Instituto no haya solicitado a la asociación el reemplazo de las madres comunitarias sino que haya optado por cerrar los hogares comunitarios de bienestar pues era la asociación la primera y directa responsable de la anomalía advertida.

Por lo demás, no debe olvidarse que antes de la emisión de las resoluciones, se llegó a proponer que las madres comunitarias compensaran los días sábados los servicios que no habían prestado y que esa propuesta fue descartada por el Centro Zonal.

10. En síntesis, la Corte no tutelará el derecho fundamental al debido proceso pues él no fue vulnerado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al expedir las resoluciones que ordenaron el cierre inmediato de los hogares comunitarios de bienestar a los que se encontraban vinculadas las actoras.

Tampoco se tutelarán los demás derechos invocados como vulnerados. El derecho al trabajo por cuanto la doctrina de esta Corporación ha precisado que el vínculo existente entre las madres comunitarias y la asociación de padres de familia de los hogares comunitarios de bienestar no es de naturaleza laboral sino contractual de origen civil y ante ello no concurren los presupuestos requeridos para afirmar la vulneración de tal derecho4. Tampoco se tutelarán los derechos a la honra, al buen nombre, al mínimo vital y al desempeño de funciones públicas por cuanto no existe una sola evidencia de que hayan sido conculados con ocasión de los actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De acuerdo con ello, se revocará la sentencia de primera instancia y se confirmará la de segunda.

DECISIÓN

Con base en los argumentos expuestos en precedencia, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida el 26 de febrero de 2001 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Lorica y confirmar la sentencia proferida el 28 de marzo de 2001 por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Montería.

Segundo. No tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, a la honra, al buen nombre, al mínimo vital, al trabajo y al desempeño de funciones públicas de las actoras Edenia María Puche Carrascal, Lucelis del Socorro Mendoza Vargas, Carmen Lucía Álvarez Pedroza, Josefa Anaya Ballesta y Dannis Esther Negrete Bulasco.

Tercero. Dése cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia SU-224 de 1998. Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara.

2 El debido proceso administrativo ha sido una temática ampliamente desarrollada por esta Corporación advirtiendo que su vulneración habilita la protección del juez constitucional. Entre otras, se pueden consultar las sentencias T-565/92, C-599/92, T-011/93, T-049/93, T-120/93, T-201/93, T-347/93, T-404/93, T-097/94, T-414/95 y C-540/97. En la Sentencia T-550 de 1992, M. P. Dr. Favio Morón Díaz, la Corte indicó:"La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría deDerecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la' libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador".

3 Corte Constitucional. Sentencia T-020 de 1998. M. P. Dr. Jorge Arango Mejía. En el mismo sentido las Sentencias T-143 de 1993, T-359 de 1997 y C-05 de 1998.

4 Corte Constitucional. Sentencia SU-224 de 1998. M. P. Dr. Jorge Arango Mejía.