

ACCION DE TUTELA-Inmediatez/ACCION DE TUTELA-Término razonable de presentación

ACCION DE TUTELA-Desvinculación de persona discapacitada y solicitud de reintegro al cargo

DERECHO AL MINIMO VITAL DE DISCAPACITADO-No se vulneró por cuanto no se cumplió con el requisito de la inmediatez

La acción de tutela que hoy nos ocupa, fue presentada por su apoderado dieciséis (16) meses y catorce (14) días después; un lapso de tiempo demasiado prolongado sin que el peticionario estimara afectado alguno de sus derechos fundamentales, máxime cuando hoy reclama protección para el derecho fundamental al mínimo vital. La Sala estima, que si verdaderamente hubiese sido menoscabado el derecho fundamental que se alega, el amparo se hubiera invocado en forma apresurada, pues sería claro que el actor requería de los recursos económicos para su subsistencia digna. Cosa distinta, es que el actor, en su momento hubiese estado de acuerdo con la determinación adoptada por el Departamento Administrativo de Salud Distrital, la cual le significaba obtener una indemnización, generada en la supresión de su cargo, y que tiempo después cambiara de opinión, buscando el amparo como mecanismo expedito para superar su inactividad injustificada. En este orden de ideas y en la medida en que el peticionario no expresa ningún motivo para el viraje de su comportamiento o para la mora en activar el andamiaje jurisdiccional; la Sala no encuentra razón válida alguna para justificar su inercia y por consiguiente, estima ausente el principio de inmediatez, presupuesto consustancial de la acción de tutela, cuyo deber de verificación, como requisito de procedencia del amparo constitucional, corresponde al Juez.

Referencia: expediente T-1419491

Acción de tutela de José Miguel Sánchez Ayala contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Secretaría de Salud de la misma ciudad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., siete (7) de diciembre de dos mil seis (2006)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, NILSON PINILLA PINILLA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Penal Municipal de Santa Marta, el 16 de diciembre de 2005 y el Juzgado Segundo Penal del Circuito de la misma ciudad, el 3 de marzo del 2006, dentro de la acción de tutela incoada

por José Miguel Sánchez Ayala en contra de la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Secretaría de Salud de la misma ciudad

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El accionante laboró para el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Santa Marta (DASD), entre el 1 de junio de 1981 y el 15 de julio del 2004, en el cargo de Técnico en Saneamiento¹.

1.2. Mediante resolución No. 3915 del 3 de agosto de 1989, emitida por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, fue inscrito en el escalafón de la carrera administrativa, como ayudante al servicio del Ministerio de Salud Pública.²

1.3. Como consecuencia de un accidente de tránsito sufrido en mayo de 2001, el señor José Miguel Sánchez Ayala, contrajo una osteomielitis, calificada como crónica por el Instituto Nacional de Medicina Legal, en informe del 25 de mayo de 2004³, cuya conclusión fue:

“paciente con diagnóstico de osteomielitis crónica actualmente en tratamiento y dependencia de la droga Meperidina.

El paciente amerita que se continúe su tratamiento según la prescripción de los médicos tratantes.”

1.4. El 11 de enero del año 2002 la Junta regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, le dictaminó una pérdida de la capacidad laboral total del 34.57%, discriminada en los siguientes porcentajes⁴:

I.

DEFICIENCIA

14.87

II.

DISCAPACIDAD

6.20

III.

MINUSVALIA

13.50

1.5. En virtud del recurso de apelación interpuesto por el demandante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 14 de agosto del mismo año, modificó el resultado de la valoración, dictaminando el 47% de la pérdida de la capacidad laboral discriminada en los siguientes porcentajes:

Deficiencia:

18.00

Discapacidad:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Minusvalía:

21.00

1.6. El 15 de julio del año 2004 el Gerente liquidador del Departamento Administrativo de Salud Distrital, le comunicó por escrito al demandante que con ocasión de la liquidación de dicha entidad, a partir del Decreto Número 169 del 15 de julio de dicho año, expedido por el Alcalde Distrital se daba por terminada su vinculación laboral. En tal comunicación se le hizo saber que si su vínculo laboral era de carrera administrativa, de conformidad con el artículo 39 del Decreto 1572 de 1998 podía optar por “ser incorporado en un empleo equivalente dentro de los seis meses siguientes”, o “recibir la respectiva indemnización contemplada en el artículo 140 ibídem”; decisión que debía comunicar dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación, so pena de presumirse la opción de la indemnización.

1.7. En el mes de marzo del año 2004 el Director del DASD, por petición del señor Sánchez Ayala, envió una comunicación al Jefe de Personal de la misma entidad mediante la cual le informó de las condiciones personales de aquél y le expresó “tener en cuenta el oficio que anexo si las circunstancias lo ameritan”⁵.

1.8 El accionante afirma, que la Secretaría de Salud, fue creada en reemplazo, y con iguales funciones a las del extinto Departamento Administrativo de Salud Distrital.

2. Las pretensiones

El accionante demanda la protección de su mínimo vital, teniendo en cuenta su condición de incapacitado y que se ordene su vinculación a la Secretaría de Salud como inspector de salubridad, teniendo en cuenta que en su opinión, las funciones del DASD fueron asumidas por la Secretaría Distrital de Salud de Santa Marta, creada en su reemplazo. Adicionalmente, hace alusión al pago de dinero adeudados.

3. La respuesta de la institución demandada

La abogada Judith Cecilia Miranda Ospino, actuando como apoderada del Distrito Turístico de Santa Marta, resaltó el carácter supletorio y residual de la acción de tutela. Agregó que el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, se vio abocado a un proceso de reestructuración de pasivos, en acatamiento de la Ley 617 de 2000 que ordena la racionalización del gasto público, en cuya virtud adelantó una reestructuración administrativa, el cual implicó, modificación de la planta de personal, traslado y redistribución de funciones.

4. Las decisiones objeto de revisión

El Juzgado Primero Penal Municipal de Santa Marta, mediante sentencia del 16 de diciembre de 2005, negó por improcedente la tutela. Manifestó el funcionario de instancia, que se trataba de una controversia laboral, en la cual el accionante, de una parte cuestionaba el acto de despido y de otra, pretendía el reintegro, por tanto, el asunto debía resolverse ante la jurisdicción correspondiente.

El expediente de tutela ingresó al despacho del Juez Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, el 16 de enero de 2006 para resolver la impugnación interpuesta en contra de la

anterior determinación, la cual fue decidida mediante sentencia del 3 de marzo de 2006, que confirmó la decisión impugnada. El funcionario judicial, indicó como fundamento de su providencia que los derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de su contenido prestacional, no eran susceptibles de protección por vía de acción de tutela, salvo que se encontraran en conexidad definida de manera concreta con derechos fundamentales, sin que en el expediente obrara prueba que permitiera inferir la afectación al mínimo vital del accionante. Lo anterior, teniendo en cuenta que una de las pretensiones del actor era el pago de los dineros que, “a su parecer”,⁶ le adeudaban como consecuencia de la desvinculación.

El expediente de tutela fue remitido a esta Corporación mediante oficio No. 0784 del 5 de junio siguiente, suscrito por el Secretario del Juzgado.⁷

5. Las pruebas relevantes

1. La comunicación enviada por el Gerente Liquidador del Departamento Administrativo de Salud Distrital al accionante, el 15 de julio de 2004⁸.

2. Los dictámenes emitidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena y por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez⁹.

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. La competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. El problema jurídico

Corresponde a la Corte Constitucional decidir, en esta oportunidad, si se han vulnerado los derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada y al mínimo vital del señor José Miguel Sánchez Ayala, derivados de su condición de disminuido físico, al ser desvinculado del cargo de técnico de saneamiento en el cual se desempeñaba al servicio del Departamento Administrativo de Salud del Distrito Turístico de Santa Marta, con ocasión de la supresión del cargo, generada en la liquidación de la entidad.

Antes de resolver el anterior problema la Sala analizará la presencia del principio de inmediatez como presupuesto de procedibilidad de la acción de tutela, para determinar si es aplicable al caso concreto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3. El principio de inmediatez como requisito de procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Corporación se ha pronunciado en extenso sobre la inmediatez como característica consustancial de la acción de tutela, presente en el artículo 86 de la C.P.10, con miras a evitar que este mecanismo de protección de los derechos fundamentales se torne en medio

de pretermisión de los recursos judiciales ordinarios o aval para comportamientos negligentes de los interesados, o lo que es peor aún, en la restitución de términos otrora precluídos en debida forma, para conseguir decisiones más favorables a las entonces obtenidas con anuencia de los destinatarios, sin que haya mediado justificación alguna para su inactividad.

Tal presupuesto de procedencia ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional desde sus primeros pronunciamientos¹¹; es así como en la sentencia C- 592 de 1992,¹² la Corporación sostuvo que no era propio de la acción de tutela, entenderla como medio sustitutivo de los procedimientos ordinarios o especiales existentes en nuestro ordenamiento jurídico, ni como instancia adicional a las ya previstas, puesto que su propósito era el de “brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”.

De forma más próxima, en la sentencia T-570 de 2005¹³, se recogieron varios pronunciamientos representativos de esta línea jurisprudencial en los cuales se recalca que el amparo debe ser impetrado dentro de un tiempo “razonable y oportuno”¹⁴, y se hizo alusión a las sentencias SU-961 de 1999 y T-575 de 2002¹⁵ en las cuales se habla de la razonabilidad del plazo, para concluir que en cada caso el juez es el llamado a establecer si la acción se interpuso dentro de un término prudencial que no menoscabe derechos de terceros y que la inactividad injustificada para el ejercicio de la misma no permite su prosperidad:

«la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para

interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su 'inmediatez'. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción».

[...]

«Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión»¹⁶.

4. Caso Concreto

En el caso que nos ocupa, José Miguel Sánchez Ayala aspira a que, por vía de acción de tutela, se proteja su derecho fundamental al mínimo vital, el cual considera vulnerado con la decisión del DASD de Santa Marta, de suprimir el cargo que ocupaba como técnico de saneamiento, con motivo de la liquidación del ente administrativo para el cual prestaba sus

servicios. Ello, tomando en cuenta que en el año 2002 le fue dictaminado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pérdida de la capacidad laboral del 47%, como consecuencia de una osteomielitis adquirida a partir de un accidente de tránsito sufrido en mayo de 2001.

La Corte advierte que la comunicación enviada al accionante por el gerente liquidador del Departamento Administrativo de Salud Distrital de la ciudad de Santa Martha, en la cual se le puso de presente su opción de “ser incorporado a un empleo equivalente dentro de los seis meses siguientes” o en caso contrario acogerse a la indemnización, fue recibida por aquél el 16 de julio del año 2004¹⁷; y que la acción de tutela que hoy nos ocupa, fue presentada por su apoderado el 30 de noviembre del año 2005, dieciséis (16) meses y catorce (14) días después; un lapso de tiempo demasiado prolongado sin que el peticionario estimara afectado alguno de sus derechos fundamentales, máxime cuando hoy reclama protección para el derecho fundamental al mínimo vital.

La cobertura del mínimo vital abarca los recursos indispensables para el sostenimiento básico del individuo y de su familia, por tal razón de cara a los fines propios de la acción de tutela, que no son otros, sino los de servir como medio idóneo e inmediato para detener la afectación de un derecho fundamental, amenazado o vulnerado por una autoridad pública o eventualmente por un particular; la Sala estima, que si verdaderamente hubiese sido menoscabado el derecho fundamental que se alega, el amparo se hubiera invocado en forma apresurada, pues sería claro que el señor Sánchez Ayala, requería de los recursos económicos para su subsistencia digna. Cosa distinta, es que el actor, en su momento hubiese estado de acuerdo con la determinación adoptada por el Departamento Administrativo de Salud Distrital, la cual le significaba obtener una indemnización, generada en la supresión de su cargo, y que tiempo después cambiara de opinión, buscando el amparo como mecanismo expedito para superar su inactividad injustificada.

En este orden de ideas y en la medida en que el peticionario no expresa ningún motivo para

el viraje de su comportamiento o para la mora en activar el andamiaje jurisdiccional; la Sala no encuentra razón válida alguna para justificar su inercia y por consiguiente, estima ausente el principio de inmediatez, presupuesto consustancial de la acción de tutela, cuyo deber de verificación, como requisito de procedencia del amparo constitucional, corresponde al Juez.

Por otra parte, la Sala advierte que el señor Sánchez Ayala podía acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa para controvertir el acto de su desvinculación y no lo hizo, circunstancia que se traduce en otra causal de improcedencia para la protección que se solicita, como quiera que no se cumple con el deber de haber “agotado todos los medios –ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable”¹⁸, el cual no se encuentra demostrado en el caso materia de estudio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Como corolario de lo anterior, la Sala de Revisión deberá confirmar, por las razones expuestas, la decisión adoptada por el Juez Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, el 3 de marzo del presente año, la cual a su vez, confirmó la providencia emitida por el Juzgado Primero Penal Municipal de la misma ciudad el 16 de diciembre de 2005.

Finalmente, esta Sala de Revisión, no puede pasar por alto la omisión en que incurrió el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, al incumplir los términos previstos por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991¹⁹, para decidir la impugnación y remitir el expediente a esta Corporación para la eventual revisión, de los fallos en él proferidos, que son de veinte (20) y diez (10) días hábiles, respectivamente. Se observa que el despacho tardó treinta y cuatro (34) días para adoptar decisión de fondo y tres (3) meses en remitir la acción de tutela a este órgano Colegiado,²⁰ Por consiguiente, se ordenará que por la Secretaría General de la Corporación, se compulse copia del expediente al Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena para que se adelante la investigación a que haya lugar.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR, pero por las razones expresadas en esta providencia, la sentencia emitida el tres (3) de marzo de 2006, por el Juez Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, mediante la cual confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal de la misma ciudad, el 16 de diciembre de 2005, que negó por improcedente la acción instaurada por José Miguel Sánchez Ayala en contra de la Alcaldía Distrital de Santa Marta y la Secretaría de Salud de la misma ciudad.

Segundo: EXPEDIR Y ENVIAR copia del expediente de tutela al Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena, para que adelante la investigación que considere pertinente con base en lo expuesto en la parte motiva.

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 ARAUJO RENTERIA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver certificación a folio 7 del cuaderno principal

2 Ver fotocopia de la resolución 3915 a folio 8 del cuaderno principal

3 Ver folio 10 del cuaderno principal

4 Ver fotocopia del dictamen folios 21 a 25 del cuaderno principal

5 Ver folio 6 del cuaderno principal

6 Ver folio 59 del cuaderno principal (sentencia de segunda instancia)

7 Ver folio 1 del cuaderno No. 2 (actuaciones correspondientes a la Corte Constitucional)

8 Ver folio4 ibídem

9 Ver folios 20 a 25 y 34 a 38 ibídem

10 “ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. (negrillas fuera de texto)

11 T-1 de 1992.

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

13 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver también T- 526/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-588/06 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-232/06 Jaime Araújo Rentería

14 «De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela¹⁴, de tal suerte que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno. Con tal exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de

inseguridad jurídica». (Sentencia T-570/05). Ver los requisitos de procedencia de la acción de tutela recogidos en la sentencia C-590/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño citada en la T- 865/06 M.P. Jaime Araujo Rentería. «(...) se recogieron los siguientes presupuestos generales de procedencia: i) “Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional”; ii) “Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable”; iii) “Que se cumpla el requisito de la inmediatez”; iv) “Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora” v) “Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado”; vi) “Que no se trate de sentencias de tutela”.» (Subrayado fuera de texto).

15 [...]“tal y como lo ha expuesto de forma reiterada esta Corporación, la procedibilidad de la acción de tutela exige su interposición dentro de un plazo razonable, oportuno y justo, de tal manera que la acción no se convierta en un factor de inseguridad jurídica, premiando con ello la inactividad de los interesados en el ejercicio oportuno de los recursos, la negligencia y la desidia” M.P. Rodrigo Escobar Gil

16 Ver SU-961/99

17 Ver nota manuscrita folio 13 del cuaderno principal

18 Ver sentencias T-865/06 y C-590/05 Op.cit.

19 “Artículo 32. Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.

El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo

confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.” (Negrillas fuera de texto)

20 Ver folios 61vto. Del cuaderno principal y 1 del cuaderno No. 2. El accionante se notificó de la decisión el 7 de marzo de 2006 y la acción de tutela fue remitida el 05 de junio siguiente.