

Sentencia T-132/04

ACCION DE TUTELA-Inmediatez

AUTORIDAD DISCIPLINARIA-No alteró la decisión en la que se calificó insuficiente el rendimiento de la peticionaria

Referencia: expediente T-798182

Acción de tutela instaurada por Ofelia Salazar Palacios contra la Secretaría de Educación de Nariño

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ipiales -Nariño.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

La accionante señala que se desempeña como Secretaria Académica en la planta de personal de la Secretaría de Educación de Nariño. Informa que el Consejo Directivo del Colegio Nacional Seminario, mediante Resolución No. 01 del 18 de marzo de 1998, evaluó su desempeño laboral en el período 1996-1997, calificándolo como insatisfactorio.

Contra la decisión del Consejo Directivo interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Departamental de Educación, sin que le fuera resuelto.

Como consecuencia de la calificación insatisfactoria de servicios y sin que se hubiese resuelto el recurso de apelación, la Administración dispuso no continuar pagándole la prima técnica.

Mediante Decreto 1146 del 19 de diciembre de 2000 de la Gobernación de Nariño, fue designada en comisión en el Colegio Cristo Obrero de la ciudad de Ipiales, institución en la que obtuvo calificaciones excelentes en su desempeño laboral.

El 24 de febrero de 2000, mediante derecho de petición dirigido al Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, solicitó, sin obtener respuesta, que se le cancelara la prima técnica adeudada por los años 1996 a 1999. El 9 de marzo de 2001 formuló la misma petición al Secretario de Educación, de la cual tampoco obtuvo respuesta oportuna.

Por lo anterior, instaura la acción de tutela para invocar al juez constitucional la protección del derecho fundamental a la presunción de inocencia (CP, art. 29), que ordene el pago de la prima técnica a partir de 1996 y reconozca la respectiva indexación o los intereses moratorios legales que correspondan.

2. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ipiales denegó el amparo constitucional invocado por la señora Ofelia Salazar Palacios por considerar que la accionante está habilitada para controvertir ante la jurisdicción contencioso administrativa, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la resolución que contiene la calificación insatisfactoria proferida por el Consejo Directivo del Colegio Seminario. Manifiesta que no aparecen acreditados los factores objetivos de carácter extraordinario que hagan procedente la utilización de la acción de tutela sobre las vías procesales ordinarias encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de sumas de dinero por concepto de la prima técnica a favor de la peticionaria, pues no se infiere un perjuicio irremediable que haga procedente la tutela como mecanismo transitorio.

En cuanto a las solicitudes del 23 de febrero de 2000 y 9 de marzo de 2001, estima que como no se evidencia que se hayan resuelto dentro de un plazo de 3 meses contados a partir de la presentación, se entenderá que éstas son negativas, silencio que no excusa a la Secretaría de Educación del deber de decidir.

De otra parte, considera ese despacho judicial que, como juez constitucional, no está llamado a calificar las faltas que el Consejo Directivo del Colegio Nacional Seminario consideró al momento de emitir calificación no satisfactoria del desempeño laboral de la accionante. Agrega que la acción de tutela no ha sido concebida como instrumento para reemplazar los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que los complementa, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente.

Manifiesta así mismo que ha quedado establecido que la accionante no ha hecho uso de los recursos administrativos y judiciales consagrados en la ley, con lo cual no le ha sido violado el debido proceso administrativo ni su derecho al buen nombre.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Presupuesto de la inmediatez: requisito de procedibilidad de la tutela. Reiteración de jurisprudencia

1. De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de la inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la tutela¹, de tal suerte que la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable, oportuno y justo. 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.

Esta condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que establezca la ley. Así pues, es inherente a la acción de tutela la protección actual, inmediata y efectiva de aquellos derechos.

Desde sus primeras sentencias la Corte ha considerado a la inmediatez como característica propia de este medio judicial de defensa. Sobre el particular, en la sentencia C-542 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, expresó: "(...) la Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: ...la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida

como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”.

Posteriormente, en la sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se dijo que la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. Y agregó que “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”.

En dicha sentencia de unificación se concluyó que “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”.

En una decisión más reciente se retomó el tema en los siguientes términos: “(...) 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 decidía. Ciertamente, si con la acción de tutela se busca la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Una percepción contraria a esta interpretación, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela y deja sin efecto el objetivo de garantizar por esa vía judicial la protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos”².

2. A partir de las precedentes alusiones al presupuesto de la inmediatez, se procede ahora a determinar la procedencia de la acción de tutela en el proceso objeto de revisión. Con tal propósito, se tendrán en cuenta los dos hechos básicos señalados por la accionante. Uno, la falta de resolución del recurso de apelación interpuesto en 1998 contra el acto que contiene la calificación insatisfactoria de servicios por el período laboral 1996-1997, y dos, la ausencia de respuesta a los derechos de petición formulados en los años 2000 y 2001, por los cuales reitera a la Administración la solicitud de cancelación de lo adeudado por concepto de prima técnica desde 1996.

En el proceso objeto de revisión, la acción de tutela no cumple con el requisito de la inmediatez. Desde el 18 de marzo de 1998 la Administración calificó como insatisfactorio el rendimiento laboral de la accionante. Contra ese acto administrativo interpuso recurso de apelación, que no le fue resuelto por la Secretaría Departamental de Educación.

La ley dispone que opera el silencio administrativo cuando transcurre un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición del recurso de apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre éste (C.C.A., art. 60).

No obstante lo anterior, la accionante deja transcurrir más de 5 años para acudir en acción de tutela en busca de la protección inmediata de su derecho a la “presunción de inocencia”,

que estima conculcado por la calificación insatisfactoria de sus servicios laborales por el período 1996-1997.

Como se aprecia, desde hace cerca de un lustro caducó la acción contencioso administrativa tendiente a obtener la nulidad del acto administrativo por el cual se consolidó la calificación insatisfactoria de sus servicios por el período 1996-1997 y lograr el restablecimiento de sus derechos. La accionante no acudió oportunamente ante los jueces ordinarios para someter a su consideración el conflicto de naturaleza laboral que ella deduce de la decisión administrativa de suspender o dar por terminado el pago de la prima técnica. Esta circunstancia torna improcedente la acción de tutela en el presente caso pues, como lo ha señalado la Corte Constitucional, este mecanismo no puede emplearse como medio para revivir términos vencidos ni acciones que han caducado.

En el expediente tampoco se evidencia una justa causa que explique los motivos por los cuales la peticionaria no acudió a la acción de tutela de manera oportuna, dentro de un término razonable, prudencial y adecuado, ni se infiere la ocurrencia de hechos nuevos que impongan la protección del derecho fundamental invocado.

3. De otra parte, la señora Ofelia Salazar Palacios considera que debe entenderse que, por vencimiento de términos, el recurso de apelación fue resuelto a su favor debido a que se decretó la terminación y archivo de un proceso disciplinario que se llevaba en su contra. Aporta copia de la decisión del 4 de febrero de 2000, proferida por el Jefe de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Nariño, por la cual se decretó la terminación del procedimiento que adelantaba contra la accionante.

Ese documento contiene la siguiente expresión: "(...) la documentación adjuntada por el señor Rector Presbítero Nelson Giraldo Restrepo consiste en un seguimiento laboral y disciplinario realizado por él a la Secretaria Académica el cual sirvió de base para que el Consejo la evaluara como Insuficiente, el cual debió ser tenido en cuenta por el Secretario de Educación al momento de entrar a resolver el recurso de apelación que oportunamente interpuso la afectada, respecto del cual, manifiesta el señor Rector que insistió ante la Secretaría de Educación para que éste fuera resuelto en tiempo, lo cual no se hizo, perjudicando con ello al Colegio y favoreciendo así a la Secretaria Ofelia Salazar Palacios por vencimiento de términos". (folio 13 del expediente) (subrayado fuera de texto)

A pesar del texto subrayado, la afirmación hecha por la Oficina de Control Interno Disciplinario no comprueba que hubiese quedado sin efectos la decisión administrativa acerca de la suspensión o terminación del pago de la prima técnica a favor de la peticionaria.

Así entonces, la decisión de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Gobernación de Nariño no alteró la firmeza de la decisión administrativa por la cual se calificó como insuficiente el rendimiento laboral de la accionante por el período 1996-1997.

4. De conformidad con lo expuesto, en el presente caso es improcedente el amparo del derecho al debido proceso invocado por la peticionaria. La aplicación del presupuesto de la inmediatez en nada se opone, en esta oportunidad, a la regla jurisprudencial según la cual el silencio administrativo negativo, entendido como mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición³, por cuanto esta regla no puede entenderse con carácter absoluto e ilimitado. De lo contrario, permitiría que por fuera de términos que se estimen razonables se desconozcan otros principios y valores igualmente superiores, sin fundamento que lo justifique. Se reitera entonces que, en atención a las circunstancias especiales de cada situación y dada la índole misma de la acción de tutela y su contextualización en el sistema constitucional del que hace parte, se exige que ella se interponga en un término razonable (Sent. T-730-03).

5. De conformidad con las precedentes consideraciones, se confirmará la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ipiales -Nariño.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: Confirmar la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ipiales -Nariño.

Segundo: Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-575/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-575-02, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 En cuanto al derecho de petición frente al silencio administrativo negativo, ver, entre otras las sentencias T-1076-01, M.P. Jaime Araujo Rentería y T-1104-02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.