

Sentencia T-1570/00

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular

LIQUIDACION ERRONEA DE PRIMA DE ANTIGUEDAD-Reintegro de sumas pagadas en exceso/ACCION ORDINARIA-Prescripción

ACCION DE TUTELA-Término de presentación

ACCION DE TUTELA-Inmediatez

Referencia: expediente T-331234

Acción de Tutela instaurada por WILLIAM ENRIQUE MORENO DIAZ contra POLICIA NACIONAL - UNIDAD INFORMATICA-

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., noviembre catorce (14) del año dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALVARO TAFUR GALVIS, CRISTINA PARDO SCHLESINGER (e) y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos expedidos por la SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTA, de fecha 26 de mayo de 2000, a través del cual confirmó la decisión del JUZGADO VEINTISEIS PENAL DEL CIRCUITO de la misma ciudad, proferido el 29 de febrero de 2000, mediante el cual negó la tutela interpuesta por el señor WILLIAM ENRIQUE MORENO DIAZ contra la POLICIA NACIONAL -UNIDAD DE INFORMATICA-, con el objeto de solicitar protección para sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y la honra.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Manifiesta el actor, que es funcionario de la Policía Nacional, específicamente de una Auditoría Auxiliar de Guerra, entidad que le cancela su salario y demás prestaciones a través de la Unidad de Informática, contra la cual interpone la acción de tutela de la referencia.

Anota, que en mayo de 1997, sorpresivamente y de manera oficiosa, la Oficina Jurídica de la Secretaría General de la Policía Nacional expidió el concepto No. 990, en el cual con base en una argumentación en todo contraria a la expuesta en sus anteriores pronunciamientos, ordena otra forma de liquidación de la prima de antigüedad de los funcionarios de esa institución, manifestando que la anterior era equivocada, y en consecuencia la devolución por parte de los beneficiarios de esa prestación, de las sumas canceladas en exceso; al efecto, sostiene esa dependencia, que dado que la liquidación es una mera "operación administrativa" y no un acto administrativo, la institución podía proceder a efectuar los descuentos sin autorización del respectivo funcionario.

Informa el actor, que con base en ese concepto, el Jefe de la Unidad de Informática lo citó, mediante comunicación fechada el 9 de septiembre de 1999, con el objeto de "...acordar la forma en la que se efectuarán los reintegros a que haya lugar por los pagos por concepto de prima de antigüedad liquidados en exceso", citación que él no atendió por las razones que consignó en respuesta que remitió a dicho funcionario el 29 de septiembre de 1999, en la cual de manera expresa anotó "que no autorizaba ningún descuento".

Manifiesta que cinco meses después, la Dirección General de la Policía le remitió el oficio No. 000385 de 9 de marzo 1998, en el cual le informa que ratifican la respuesta dada a su petición por la Unidad de Informática, contra la cual "no procede recurso por la vía gubernativa por tratarse de un acto de trámite que no pone fin a ninguna actuación administrativa, conforme lo estipulan los artículos 49 y 50 del C.C.A.", y le reiteran que en su caso concreto no existe acto administrativo demandable, a tiempo que lo conminan "...a reintegrar los valores recibidos en exceso por error ajeno", pues su negativa podría generarle consecuencias...".

A esa comunicación el actor respondió a través de oficio fechado el 9 de junio de 1998, en el

cual expresa que él no interpuso recurso alguno contra la citación del Jefe de la Unidad de Informática, que simplemente expuso las razones jurídicas que según él sostienen el derecho que le fue reconocido y aclara como en su caso si existe un acto administrativo que creó a su favor una situación jurídica particular y concreta, que la administración no puede alterar ni modificar sin su expresa autorización, razón por la cual en dicho escrito manifestó de manera clara e inequívoca que no autoriza ningún descuento en sus pagos mensuales, por "...un supuesto error en la liquidación de la prima de antigüedad a la que tiene derecho".

A pesar de lo anterior, informa el demandante, desde junio de 1998 comienzan a descontarle una suma por un concepto que se identifica en el desprendible de pago como "REINPRIANT", que no corresponde a los denominados "descuentos de ley", ni obedece a una orden judicial, razón por la cual a través de oficio del 11 de agosto de 1998, solicitó que se suspendieran esos descuentos, sin que a la fecha de presentación de la tutela hubiera obtenido ninguna respuesta. Así mismo, en diciembre de 1999, le solicitó al Jefe de Unidad de Informática que le remitiera copia de la disposición que ordenó ese descuento, sin que tampoco esa petición hasta la fecha haya sido atendida por esa dependencia.

Así las cosas, el actor considera que la institución demandada ha violado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la honra para los cuales solicita protección al Juez Constitucional.

2. Sentencias objeto de revisión

Decisión judicial de primera instancia

Mediante sentencia de fecha 29 de febrero de 2000, el JUZGADO VEINTISEIS PENAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA resolvió la tutela de la referencia, negando dicha acción por los motivos que se resumen a continuación:

Manifiesta el a-quo en su fallo, que por ser la tutela un mecanismo especial, subsidiario y excepcional, éste no puede ser utilizado como medio "...para usurpar y sustituir las competencias judiciales ordinarias y naturales legalmente establecidas para la discusión y resolución de conflictos a diario suscitados entre el Estado y los asociados."

Señala, previo análisis que sustenta en jurisprudencia de esta Corporación sobre el derecho a

la igualdad, que en el caso concreto éste no fue vulnerado por la accionada, si se tiene en cuenta que lo que el actor discute es la procedencia de un régimen legal específico, según la accionada equivocadamente aplicado por la Unidad de la policía demandada, que cometió errores involuntarios en el proceso de liquidación, los cuales con base en un concepto de la oficina jurídica de esa institución, ésta quiso rectificar solicitando el reintegro de las sumas pagadas en exceso, a lo que el accionante se negó, habilitando entonces a la demandada para efectuar unilateralmente los descuentos que con otros funcionarios si pudo acordar y concertar.

Así la cosas, concluye el Juez Constitucional de primera instancia, no se advierte en el caso concreto vulneración de los derechos fundamentales reclamados por el accionante, pues "...no se probó la existencia de una vía de hecho, ni la necesidad de precaver un perjuicio irremediable", además de que él cuenta con otro medio de defensa judicial, como es "...acudir ante la jurisdicción de lo contencioso- administrativo en procura de protección para sus derechos."

Decisión judicial de segunda instancia

El fallo del a-quo fue impugnado por el accionante, el cual en extenso escrito reitera los argumentos que presentó en la demanda, y reclama un tratamiento igual al que las autoridades judiciales han ordenado en casos similares al suyo; en su criterio, las actuaciones de la institución demandada violan flagrantemente su derecho al debido proceso, al desconocer un acto administrativo que creó a su favor una situación particular y concreta, y que como tal en ningún caso aquella podía modificar salvo su autorización expresa, la cual nunca se produjo; agrega que esa situación, además, ha propiciado la constante vulneración de su derecho a la honra, pues la institución contra la que dirige la acción de tutela a raíz de los hechos narrados lo ha tratado como una persona deshonesto.

Para el ad-quem, la tutela está dirigida en el caso concreto contra un acto administrativo, lo que indica, dice la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, que como lo ha señalado de forma reiterada esa Corporación, dicha acción es improcedente, "...salvo comportamientos manifiestamente arbitrarios o sustentados en una situación de hecho."

Anota, que al analizar el caso concreto se encuentra que la institución demandada, al verificar un error en el proceso de liquidación de la prima de antigüedad de sus funcionarios,

los convocó a todos "...a reintegrar el dinero erradamente pagado", entre ellos al accionante que se negó a conciliar, razón por la cual "...el actuar (sic) de la Policía Nacional no conlleva ninguna conducta de acción u omisión que recaiga dentro del calificativo de injusto o de arbitrario, por cuanto tal actuación fue acorde a derecho, debidamente motivada y se le garantizó a los interesados, entre los cuales se encuentra el accionante, sus derechos fundamentales."

En su criterio, no hubo violación del derecho a la igualdad en la medida que todos los funcionarios que habían recibido pagos excesivos por concepto de prima de antigüedad, fueron tratados de forma idéntica, y tampoco hubo violación del derecho al debido proceso, pues todos los alegatos del actor se dirigen a atacar la legalidad de un acto administrativo, materia de exclusiva competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que le brinda al actor otros medios de defensa judicial.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1) Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar los fallos producidos en el proceso de tutela de la referencia, según lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2) La Materia.

En este caso le corresponde a la Sala establecer, si los descuentos por nómina al sueldo del actor de la tutela, que unilateralmente ordenó la institución demandada, según ella para que éste reintegrara los pagos excesivos que había recibido por concepto de prima de antigüedad, debido a una equivocada liquidación en la que incurrió la Unidad técnica encargada, la cual debió corregirlo a raíz de un concepto que emitió la oficina jurídica de la dirección general de dicha entidad, no obstante la negativa expresa del accionante a autorizarlos, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la honra, para los cuales éste solicitó protección vía tutela.

3) En el caso concreto que se revisa, si bien la entidad accionada vulneró el derecho

fundamental al debido proceso del actor, al revocar unilateralmente y sin su autorización un acto administrativo que reconoció a su favor una situación jurídica particular y concreta, la acción de tutela no procede, por cuanto éste la utilizó como mecanismo alterno después de dejar prescribir la acción ordinaria de la que disponía, pretendiendo que una controversia propia de una jurisdicción, en este caso de la contenciosa- administrativa, por su inactividad, la definiera el juez constitucional.

De conformidad con lo expuesto por el actor en su demanda de tutela, y con el contenido de los documentos que reposan en el expediente, en principio no cabe duda que la accionada revocó unilateralmente un acto administrativo que creó para el primero una situación particular y concreta, al reconocerle el derecho a la liquidación de la prima de antigüedad de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 306 de 1983, situación que según la demandada se tradujo en un “pago excesivo” de dicha prestación, que como tal éste debía reintegrar.

Según la accionada, la negativa del actor a autorizar los correspondientes descuentos la habilitó para proceder sin su autorización, tesis que contradice el demandante, quien sostiene que esa conducta violó abiertamente su derecho fundamental al debido proceso.

En anteriores oportunidades, al analizar casos similares, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

La revocación del acto administrativo que ha creado una situación jurídica particular y concreta o constituido un derecho de la misma naturaleza. Revocabilidad del acto ficto de origen ilegal. El acto positivo manifiestamente ilícito. Deber administrativo de provocar la investigación penal. Transitoriedad de la petición

Está probado que en el caso materia de examen la [accionada], había reconocido a favor de la accionante su pensión de jubilación, y que posteriormente, de manera unilateral, sin el consentimiento de aquélla, el Gobernador del Departamento, apoyado en una investigación administrativa interna, revocó tal reconocimiento y suspendió todo pago de mesadas pensionales.

Bien se sabe que, como lo ha destacado la Corte, no obstante la facultad de la administración de revocar sus propios actos, carece ella de un carácter absoluto, pues en su ejercicio no puede atropellar los derechos de los particulares.

Por eso, según lo manda el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, para que tal revocación pueda efectuarse, en el evento de haberse creado una situación jurídica particular y concreta o un derecho de la misma naturaleza, debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

Al respecto señaló con claridad esta Corte que “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Esta Sala, por su parte, ha manifestado:

“En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

Cabe la tutela, entonces, para dejar sin efectos el acto de revocación y ordenar a la respectiva autoridad que cumpla, a favor del afectado, el acto inicial por ella proferido, en el que hubiese reconocido o creado un derecho individual.

Desde luego, como también lo ha reiterado la Corte, la administración está autorizada expresamente por el artículo 73, inciso 3, del Código Contencioso Administrativo para revocar, sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente.

En tales hipótesis, no cabe duda de que en el origen de la situación jurídica individual que se

reclama existe un vicio, que si es conocido por la Administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si éste se hubiese adquirido al amparo de la ley.

En realidad, la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos.

Pero, como puede verse, se trata de una excepción, que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo.

La Corte en esta materia debe reiterar:

“Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Así, pues, esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según la cual “los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo”, ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 *Ibíd*em, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo en virtud del silencio administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara)

Es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así.

Obviamente, la Administración se compromete con lo que afirma, y ello significa que responderá por las imputaciones infundadas que haga si después los jueces no encuentran configurados actos delictivos o si no son responsables aquellas personas que se sindicaron en el acto administrativo.

De otra parte, contra el acto que afecte injustificadamente la honra o el buen nombre de personas en concreto cabe la acción de tutela, según lo ha definido la jurisprudencia de esta Corte, con independencia de las acciones penales y civiles que puedan intentar los afectados.

En el caso materia de examen, no era aplicable el artículo 73, inciso 3, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto no se trataba de un acto administrativo ficto originado en el silencio administrativo positivo, sino de un acto producido por la administración al resolver positivamente sobre una solicitud de pensión, respecto del cual no se da la enunciada característica de una ostensible violación del orden jurídico vigente.

Para la Corte, no hay evidencia de la ilegalidad, o del fraude -como lo denominó la administración- para lograr el reconocimiento de la pensión. Brillan por su ausencia elementos objetivos convincentes e indudables que comprometan a la actora en la comisión de hechos punibles.

Ello no se opone a la investigación penal que puede iniciarse y que la propia administración debería impulsar si considera que hubo actuaciones delictivas en el curso del trámite que culminó con el reconocimiento de la pensión de jubilación de la actora. Pero la actual falta de certidumbre sobre un ilícito comportamiento de la interesada no permite la aplicación unilateral de la facultad revocatoria excepcional, en la que no encaja el caso." (Corte Constitucional, Sentencia T-336 de 1997, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)

En el caso específico que se revisa, la Policía Nacional reconoció el derecho particular y

concreto que posteriormente y de manera unilateral desconoció, desde el momento mismo en que atendiendo su solicitud, presentada en noviembre de 1995, procedió a cancelar su sueldo incluyendo la prima de antigüedad liquidada conforme lo ordena el Decreto 306 de 1983, lo que implicaba para la entidad impugnada la imposibilidad en derecho de posteriormente modificar o desconocer esa situación, arguyendo errores técnicos en el procedimiento, al menos sin la autorización expresa y escrita de su titular; por eso esa situación, al tenor de la jurisprudencia antes citada, habría ameritado la tutela del derecho al debido proceso del actor, al menos como mecanismo transitorio de protección, de no ser por lo inoportuno de su presentación.

En efecto, si se tiene en cuenta que el reconocimiento del derecho se efectuó a comienzos de 1996, y que la directriz de la Oficina Jurídica de la Secretaría General de la Policía Nacional, de mayo de 1997 (Concepto No. 0990 SEGEN-OF-JUR-UNAGE1), en el sentido de que esas liquidaciones eran equivocadas y por lo mismo debían ser revocadas exigiendo de sus beneficiarios el reintegro de las sumas pagadas en exceso, le fue notificada al accionante de la tutela en septiembre de ese mismo año, convocándolo a concertar una forma de devolución de esos dineros, a lo que él de manera expresa se negó, por lo que la accionada procedió al efecto en junio de 1998 de manera unilateral, es claro que éste en ese momento, si lo consideraba pertinente, debió pedir protección transitoria para los derechos fundamentales que consideraba vulnerados, pues sólo así evitaba el perjuicio paralelo que presuntamente se le iba a causar, al menos mientras recurría a la jurisdicción de lo contencioso- administrativo e interponía la correspondiente acción, de reparación del derecho, para lo cual contaba con cuatro meses.

No hacerlo y en cambio esperar más de dos años para recurrir al Juez Constitucional, lo que hizo en enero del año 2000, indica que el actor, por negligencia o desconocimiento, dejó prescribir la acción ordinaria de la que disponía ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para luego recurrir a la tutela, lo que resulta irónico dado el dominio que éste demuestra de las normas jurídicas y en general de la legislación aplicable a su caso, explicable dada su condición de abogado, el cual se hace evidente en los alegatos que presenta para sostener la legalidad del acto de reconocimiento de su derecho y la ilegalidad de la decisión de suspender sus efectos adoptada por parte de la institución accionada, controversia que debió plantearle en su oportunidad juez administrativo que era el competente.

La tutela, como de manera reiterada lo ha dicho esta Corporación, no procede cuando existen otros medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio de protección para evitar un perjuicio irremediable, mucho menos cuando se intenta utilizar como mecanismo alternativo porque por inactividad se ha dejado prescribir la acción ordinaria de la que se dispone, pretendiendo que una controversia propia de una jurisdicción, en este caso de la contenciosa administrativa, la defina el juez constitucional; admitir esa interpretación, sin duda desvirtuaría el objetivo que se propuso el Constituyente al consagrar ese instrumento de protección para los derechos fundamentales y propiciaría la desnaturalización de la acción de amparo, al abrir la puerta al desconocimiento de la competencia natural de los respectivos jueces.

Por eso, en el caso específico que se analiza en sede de revisión, la Sala encuentra que la acción de tutela no fue interpuesta en un tiempo razonable, por lo que concederla se constituiría en un factor de inseguridad jurídica que desnaturalizaría la acción, debiendo entonces confirmar los fallos de instancia que la negaron, pero por los motivos expuestos en esta providencia. En consecuencia la Sala reiterara la jurisprudencia que sobre la oportunidad de la presentación de la tutela consignó en reciente fallo la Sala Plena de esta Corporación, a través de la Sentencia de Unificación No. SU-961 de 1999, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa:

“... Alcances del Artículo 86 de la Constitución en cuanto al término para interponer la tutela

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, y como lo sostuvo la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991 (Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández), la acción de tutela se puede interponer en cualquier tiempo, y sería inconstitucional pretender darle un término de caducidad.

Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinado por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

(...)

“... [Existe] otro supuesto en el cual, ... el tiempo, en conjunto con otros factores, puede

jugar un papel determinante. Se trata de casos en los cuales la tutela, por no haberse ejercido dentro de un plazo razonable, vulnera derechos de terceros. Ello hace que se rompa la congruencia entre el medio de protección y la finalidad que se busca: la protección integral y eficaz de los derechos fundamentales de las personas.

Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. 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”:

“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.² Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de 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.

“En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución

eficiente (resaltado fuera de texto) a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión (resaltado fuera de texto) ...”

...

“... únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental.

...

“... ‘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.’”³ (C-543/92, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

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 diversas ocasiones la Corte ha dicho que la tutela es improcedente cuando el accionante dispone de otros medios de defensa judicial. Ha determinado también que dichos medios de defensa deben tener la misma eficacia que la tutela para proteger los derechos invocados por los accionantes:

“Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

“Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción. Sobre el tema ha declarado la Corte Constitucional a propósito de casos concretos:

‘Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre

los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal'4" (C-543/92, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

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." (subrayados fuera de texto)

Así las cosas, es claro que en el caso que se revisa el actor no recurrió oportunamente a los medios que la ofrecían la Constitución y la ley para proteger sus derechos, pues esperó año y medio para interponer la tutela, dado que la accionada inició los descuentos que él impugna, sin su autorización, en junio de 1998, y tampoco acudió a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para hacer uso de la acción que ésta prevé para ese tipo de situaciones, dejándola prescribir, lo que por lo expuesto hace improcedente la solicitud de amparo.

I. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR por las razones consignadas en esta providencia, el fallo proferido por LA SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTA, de fecha 26 de mayo de 2000, a

través del cual confirmó la decisión del JUZGADO VEINTISEIS PENAL DEL CIRCUITO de la misma ciudad, que negó la tutela interpuesta por WILLIAM ENRIQUE MORENO DIAZ, contra la POLICIA NACIONAL -UNIDAD DE INFORMATICA-.

Segundo. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver copia de dicho concepto al folio 19 del expediente.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-1. Abril 3 de mil novecientos noventa y dos (1992)

3 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-1. Abril 3 de mil novecientos noventa y dos (1992)

4 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo No. T-520. 16 de Septiembre de 1992.