

Sentencia T-187/10

ACCION DE TUTELA-Carácter subsidiario

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia general/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional por existencia de perjuicio irremediable

ACCION DE TUTELA-Improcedencia de reintegro al cargo de libre nombramiento y remoción

Referencia: expediente T-2403263.

Acción de tutela instaurada por María Estella Patrón López en contra de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljud, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala Civil- Familia- Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela promovida por María Estella Patrón López contra el Director Ejecutivo de la Administración Judicial.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Hechos

1. La señora María Estella Patrón López nació el 11 de noviembre de 1954; lo que quiere decir que para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (1° de abril de 1994) tenía más de 35 años de edad; por esta razón, aduce la accionante, es merecedora de que se le aplique el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la mencionada Ley.

2. Conforme a lo establecido en el régimen de transición, considera que la normatividad aplicable al reconocimiento de su pensión es el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, por medio del cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

3. Afirma que según lo preceptuado en el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, cumplió con los requisitos para pensionarse de la siguiente manera:

a) 50 años de edad, cumplidos el 11 de noviembre de 2004.

b) 20 años de servicio, de los cuales por lo menos 10 fueron exclusivamente a la Rama Judicial, 1° de marzo de 2009.

4. Una vez cumplidos los requisitos para adquirir el derecho a la pensión y sin que mediara pronunciamiento alguno por parte de la accionante, el Director Ejecutivo de la Administración Judicial desvinculó a la señora Patrón López mediante resolución núm. 2072 del 14 de abril de 2009, declarándola insubsistente en el cargo que como Directora Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial venía desempeñando desde hacía más de 10 años en la ciudad de Montería.

5. Manifiesta la accionante que la Administración judicial le causó un grave perjuicio con su despido, al poner en riesgo su sostenibilidad económica y la de su núcleo familiar, ya que su única fuente de ingresos la representaba su salario. Argumenta, de igual manera, que se encuentra en imposibilidad de acceder a un nuevo empleo que le permita por lo menos vincularse nuevamente al sistema de seguridad social en salud y del cual pueda percibir ingresos para hacer honor a las obligaciones contraídas con varias instituciones financieras.

6. El 21 de abril del año 2009, una vez reunidos los documentos exigidos, la accionante solicitó al Instituto de los Seguros Sociales el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, sin que hasta la fecha de presentación de esta tutela su petición haya sido resuelta.

3. Fundamentos de la Acción

La accionante considera que la decisión adoptada por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, en el sentido de retirarla del servicio, lesiona su derecho fundamental al mínimo vital, toda vez que la decisión de desvincularla del cargo, estando ad portas para pensionarse, sólo era procedente si mediaba su manifestación de voluntad.

En este sentido aduce que la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, que es inminente y grave, ya que se ha visto desprovista de su única fuente de ingresos, situación que la imposibilita para hacer honor a las obligaciones financieras contraídas con anterioridad, afectando de paso la sostenibilidad económica de su núcleo familiar.

De igual manera, manifiesta que la Administración Judicial desconoció el precedente jurisprudencial al declararla insubsistente sin tener en cuenta que, como funcionaria de la Rama Judicial, está sujeta para efectos pensionales a regímenes especiales, como lo es el contemplado en el Decreto 546 de 1971, en el cual se regula la pensión de jubilación para los funcionarios de la rama Judicial y del Ministerio Público.

Considera la señora Patrón López que la entidad demandada incurrió en un error jurídico al declararla insubsistente por el sólo hecho de que su relación laboral encuadra dentro de aquellas que se denominan de “Libre Nombramiento y Remoción” y, en el mejor de los casos, por haber alcanzado el status de pensionada, sin tener en cuenta la situación personal y concreta de la accionante que se encontraba próxima a pensionarse, desconociendo de esta forma garantías de rango constitucional, tales como el derecho al trabajo, con la consecuente percepción del salario y el derecho a la seguridad social dentro del cual se encuentra el derecho a estar afiliada al sistema de salud.

4. Posición de la entidad demandada

La División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial solicitó al juez constitucional que negara por improcedente el amparo solicitado, ya que a la señora Patrón López le asisten otros medios de defensa judicial.

De igual manera, la entidad accionada hace un recuento de la jurisprudencia constitucional acerca de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, concluyendo que en ningún momento se le ha vulnerado el derecho al mínimo vital de la accionante, ya que la misma cuenta con los recursos necesarios para su congrua subsistencia. Así mismo, realiza un análisis de los elementos característicos de la relación laboral que la demandante sostenía con la Rama Judicial, siendo el cargo desempeñado por la misma de aquellos de los que se definen en la ley 270 de 1996 como de libre nombramiento y remoción. Concluye la entidad que el director Ejecutivo de la rama Judicial no ha incurrido en ningún desatino jurídico ya que la declaración de insubsistencia del nombramiento de la actora está soportada en los artículos 99 numeral 5° y 130 de la ley Estatutaria de la administración Judicial.

5. Pruebas que obran en el expediente

Se allegaron al proceso las siguientes pruebas documentales:

- * Certificados de los tiempos de servicio laborados por la accionante en diferentes entidades del Estado.
- * Desprendible de la solicitud de pensión ante el Instituto del Seguro social.
- * Certificación de créditos adquiridos por la accionante en diferentes instituciones financieras.
- * Registro civil de nacimiento de los hijos de la señora Patrón López.
- * Declaración extrajuicio donde se manifiesta por parte de los hijos de la accionante que dependen económicamente de su señora madre en lo referente a sus estudios y subsistencia en la ciudad de Bogotá.

- * Recibos de servicios públicos que se encuentran a cargo de la tutelante.
- * Copia del acta de posesión de la señora María Estella Patrón López en el cargo de Directora Ejecutiva de la Dirección Seccional de la Administración Judicial de la ciudad de Montería.
- * Poder concedido al apoderado judicial con el fin de que instaure acción de tutela a favor de la señora Patrón López.
- * Fotocopia de la cédula de la accionante.
- * Copia de la Resolución núm. 2293 por medio de la cual se reconoce liquidación de vacaciones a la accionante.
- * Copia de la resolución núm. 2072 del 14 de abril de 2009, mediante la cual se declara insubsistente el nombramiento de la señora Patrón López.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

1. Primera Instancia

La Sala de Decisión Civil- Familia- Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, en providencia del 19 de mayo de 2009, amparó los derechos fundamentales al mínimo vital de la accionante.

Dentro de sus consideraciones afirmó que a la luz de la jurisprudencia constitucional el concepto de mínimo vital no se agota en suplir las necesidades básicas de subsistencia, sino que es necesario realizar una valoración subjetiva de cada caso concreto con el fin de determinar el contexto social y económico bajo el cual se ha venido desarrollando la personalidad del accionante y su núcleo familiar; ello implica un entendimiento más cualitativo que cuantitativo del daño que se ocasiona cuando se vulnera el mínimo vital.

De esta manera, para verificar si a una persona que devenga un salario alto y que tiene unas condiciones de vida que le permiten adquirir un status social aceptable se le puede vulnerar su mínimo vital, es necesario analizar detenidamente el entorno socioeconómico en el cual se desenvuelve, así como atender a sus compromisos, obligaciones, gastos fijos y demás erogaciones necesarias para suplir su congrua subsistencia especialmente en lo que tiene

que ver con su vivienda, salud, estudio personal o de los hijos, recreación, vestuario, en síntesis todo aquello que le permite llevar una vida decorosa y digna.

De esta manera el tribunal llegó a la conclusión de que a la accionante se le ha vulnerado su derecho al mínimo vital, por cuanto para la misma es casi imposible acceder a un nuevo empleo debido a su edad y por que su única fuente de ingresos la proveía su trabajo; es así como al verse privada de su única fuente de ingresos se le ha colocado, junto con su núcleo familiar, en una situación económica crítica que afecta sus derechos fundamentales, lo que habilita la intervención del juez constitucional con el fin de restablecer el derecho conculcado.

2. Impugnación

La entidad accionada impugnó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería. Argumentó que en el presente caso no existe un perjuicio irremediable que permita la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio ya que existen otros medios de defensa judicial que pueden resolver el objeto de la litis de manera definitiva.

De igual manera, arguyó que a la tutelante no se le ha vulnerado su derecho al mínimo vital, toda vez que la misma cuenta con recursos económicos más que suficientes para proveerse la congrua subsistencia y la de su núcleo familiar tal y como se desprende del inventario de los bienes que ha declarado como propios ante la Dirección de la Rama Judicial.

3. Segunda Instancia

En providencia del 7 de junio de 2009, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión del A-quo al considerar que el tema objeto de la litis tiene un contenido netamente jurídico y que por tanto no es de recibo tramitarlo por un medio judicial preferente y sumario como lo es la acción de tutela. De igual manera, la Corte Suprema consideró que del acervo probatorio allegado al expediente no se desprende la existencia de un perjuicio irremediable y, por tanto, no debe concederse la acción de tutela ni siquiera como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Debe establecer la Corte, como primera medida, si la acción de tutela es procedente para reclamar el reintegro laboral; para luego verificar si efectivamente la entidad pública demandada vulneró el derecho al mínimo vital de una funcionaria judicial de libre nombramiento y remoción al declararla insubsistente, cuando la misma afirma haber alcanzado los requisitos de edad y tiempo de cotización necesarios para ser beneficiaria del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación.

3. Procedibilidad de la acción de tutela

En repetidas ocasiones esta corporación ha sostenido que la acción de tutela sólo es procedente en aquellos eventos en los cuales una persona que ve amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales no dispone de otro medio de defensa judicial; o cuando teniendo acceso a otro recurso resulte ineficaz o no sea lo suficientemente expedito para garantizar la protección solicitada, caso en el cual la tutela opera como mecanismo definitivo. De igual manera puede suceder que la acción de tutela se instaure con el único propósito de evitar un perjuicio irremediable; en este caso la acción de amparo se concederá como mecanismo transitorio.¹Al respecto la Corte ha precisado:

“Aunque en principio la existencia de otros medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela, la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada”². En realidad, para poder determinar cuál es el medio adecuado de protección, se hace imprescindible que el juez constitucional entre a verificar si, cumplidos ciertos condicionamientos, “las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien interpone la acción o si, por el contrario, los mecanismos ordinarios carecen de tales características, evento en el cual el juez puede otorgar el amparo.”³

En el caso sub exámine, estudiará la Sala si a la accionante le asiste otro medio de defensa judicial mediante el cual pueda controvertir ante el juez natural el contenido de la resolución núm. 2072 del 14 de abril de 2009, acto administrativo que declaró la insubsistencia de su cargo. De igual manera se analizará si con ocasión de la desvinculación del cargo que como Directora Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial que desempeñaba la tutelante se verificó la existencia de un perjuicio irremediable; o si la declaración de insubsistencia de la cual fue objeto constituye una vulneración a la estabilidad laboral por ser sujeto de especial protección constitucional; de ser ello así, se declarará la procedencia de tutela como mecanismo transitorio; en caso contrario la acción tendrá que ser denegada.

4. Regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, específicamente para obtener el reintegro.

Según lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política, la acción de amparo es un mecanismo preferente y sumario que busca dar protección privilegiada a los derechos fundamentales de las personas cuando los mismos se vean amenazados por una autoridad pública con su acción u omisión y excepcionalmente cuando se vean conculcados por un particular.

De igual manera la acción de tutela, por su naturaleza, opera de manera subsidiaria y residual, lo que implica que para su procedencia el accionante debe i) carecer de un mecanismo de defensa judicial o carezca de eficacia o ii) estar ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable y el amparo se promueva como mecanismo transitorio.

Según lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la acción de tutela no es procedente, como regla general, para controvertir actos administrativos, toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos, deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.⁴ No obstante, en criterio de la Corte la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si del contenido de los mismos deviene una vulneración de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud, que obligue la protección urgente de los mismos. Al respecto la Sentencia T-514 de 2003 precisó:

“la Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como

mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

De esta manera, la Corte ha admitido la procedencia excepcional del amparo constitucional cuando se pretende el reintegro de un servidor público que ha sido desvinculado de su cargo, cuando en el caso concreto se advierte la vulneración de sus derechos fundamentales y se evidencie la ocurrencia de un perjuicio irremediable; pues se considera que en estos eventos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no proporciona un mecanismo de protección idóneo y eficiente a los derechos conculcados. Al respecto, esta corporación en la sentencia T-016 de 2008 manifestó:

“la Corte ha precisado como regla general, que la acción de tutela es improcedente para solicitar el reintegro de los empleados públicos, pues en el ordenamiento jurídico está prevista la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, luego existe un medio de defensa judicial propio, específico y eficaz que excluye la prevista en el artículo 86 Constitucional. No obstante la Corte ha manifestado que, excepcionalmente ante un perjuicio irremediable, puede resultar procedente el amparo cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta inadecuada para la efectividad de los derechos fundamentales violados, dada la situación que afronta el accionante.”⁵

4.1 Acotados los anteriores argumentos, pasará la Sala a estudiar la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto. Ello en razón a que la accionante aduce que su derecho fundamental al mínimo vital está siendo conculcado y por ello orienta su pretensión a obtener el reintegro al cargo que venía desempeñando como Directora Ejecutiva Seccional de la Administración Judicial. Lo anterior hasta tanto el Instituto del Seguro Social le

reconozca la pensión de jubilación con base en el Decreto 546 de 1971, ya que afirma ser beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Por último, pretende que una vez proceda el reconocimiento de la prestación económica se realice su efectiva inclusión en la nómina de pensionados.

Al respecto cabe argüir que según las consideraciones de esta Corporación, el derecho fundamental al mínimo vital se considera vulnerado si se verifican los siguientes presupuestos: (i) que el salario en el caso de trabajadores, o la mesada en el de pensionados sea su única fuente de ingresos o que existiendo ingresos adicionales no sean suficientes para cubrir sus necesidades; y que (ii) la falta de pago de la mesada o salario genere una crisis económica en la vida del beneficiario, derivada de un hecho injustificado.

Analizado el caso concreto, observa la Sala que de lo allegado al expediente se puede colegir que la accionante es una persona de 55 años de edad, con dos hijos universitarios que declaran depender económicamente de ella; manifiesta, además, haber adquirido créditos con anterioridad a la declaratoria de insubsistencia de su cargo. Pero de igual manera se puede apreciar que es una mujer casada, con sociedad conyugal vigente, que su esposo labora y está actualmente percibiendo ingresos a través de su salario. Además se encontraba vinculada a la Rama Jurisdiccional a través de una relación legal y reglamentaria, perteneciendo su cargo a los que la Ley 270 de 1996 (ley estatutaria de la administración de justicia) clasifica como de libre nombramiento y remoción.

De las especiales características que le asisten a la accionante no se puede inferir que se le haya ocasionado un perjuicio irremediable por las siguientes razones:

i. Del análisis del acervo probatorio no es posible establecer que la accionante se encuentra en una situación que permita catalogarla como una mujer de especial protección constitucional, toda vez que no es una persona de la tercera edad, ni padece alguna limitación física, psíquica o sensorial.

i. De igual manera, no está protegida por la legislación que regula el reten social de los

prepensionados ya que el retiro del servicio no obedece a la liquidación o reestructuración de la entidad para la cual laboraba y con la declaratoria de insubsistencia no se le ha impedido cumplir a cabalidad con los requisitos necesarios para acceder a la pensión, ya que la accionante para la fecha del retiro tiene laborados y cotizados más de 26 años y cuenta con la edad requerida para alcanzar el estatus de pensionada.

i. Así mismo, su situación no se acompasa con lo sostenido por esta Corporación en lo referente a la inclusión en nómina, toda vez, que en los casos donde se ha protegido este derecho ha quedado plenamente demostrado el reconocimiento de la prestación y en el presente caso está probado que la solicitud de reconocimiento de la pensión fue presentada con posterioridad a la declaratoria de insubsistencia. Tampoco existe prueba, ni siquiera sumaria, de que se haya puesto en conocimiento del empleador la proximidad por parte de la accionante del cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión.

i. Por último, de la apreciación objetiva de cada uno de los anteriores elementos fácticos y de las pruebas allegadas al proceso no se evidencia a primera vista la ocurrencia de un perjuicio irremediable que sumerja a esta familia en una crisis económica de tal magnitud que le impida sufragar los gastos para cubrir sus necesidades. En efecto, los documentos allegados por parte de la demandante sólo hacen énfasis en las obligaciones adquiridas (pasivos)⁶; sin embargo, la entidad accionada allegó al proceso la relación de algunos bienes que aparecen radicados en cabeza de la accionante y los cuales no fueron controvertidos (activos)⁷. Si se aplica a la información allegada por las partes la ecuación contable se tendría que el valor de los activos supera por mucho al valor de los pasivos, de tal forma que el resultado patrimonial arroja un importe positivo a favor de la parte demandante, lo que necesariamente conlleva a la inexistencia de un perjuicio irremediable.

De lo expuesto aparece claro para la Sala que la acción de tutela no es procedente en este evento, toda vez que no se puede demostrar la ocurrencia del perjuicio irremediable ni la afectación del mínimo vital. Si en gracia de discusión la acción fuera viable, debe la Sala hacer la precisión de que la declaratoria de insubsistencia del cargo de un servidor público que se encontraba vinculada como una empleada de libre nombramiento y remoción, no

ocasiona por sí mismo un perjuicio al cual pueda darse el alcance de hecho injustificado. Aceptar lo contrario llevaría a una situación que convertiría en inamovibles los cargos de libre nombramiento y remoción, por tanto, a través de este mecanismo preferente y sumario no se puede ordenar el reintegro solicitado.

5. La jurisprudencia referida por la parte demandante no es pertinente en el caso bajo examen.

Por último observa la Sala que la hipótesis planteada por el apoderado de la parte demandante y que se sustenta en la acción de tutela T-1092 de 2008, no es de recibo en el presente caso, toda vez que los presupuestos fácticos, la forma de vinculación de las partes con la Rama Judicial y la situación pensional difieren ampliamente. Es así como la accionante de la Sentencia T-1092 de 2008 era una persona que había laborado con exclusividad en la Rama Judicial desde 1979, estuvo vinculada como funcionaria de carrera y al momento de la declaratoria de insubsistencia ya tenía reconocida la pensión, mientras que la demandante del presente caso ingresó a la Rama sólo a partir del año de 1999, fue funcionaria de libre nombramiento y remoción y sólo después de haber sido declarada insubsistente solicitó el reconocimiento y pago de la pensión.

Vistas las diferencias anotadas, no es posible aplicar los lineamientos jurisprudenciales esgrimidos por la parte demandante, ya que de presupuestos fácticos diferentes sólo es posible extraer conclusiones jurídicas disímiles.

En lo que se refiere al régimen pensional aplicable a la accionante, la Corte se abstendrá de pronunciarse, por no ser tema de debate en el presente asunto y por que ello corresponde a las entidades que administran el sistema de seguridad social en pensiones.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela proferido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de amparo promovida por María Estella Patrón López contra la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, que denegó el amparo por improcedente.

SEGUNDO: Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, y Cúmplase.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CAHLJUB

Magistrado

Impedimento aceptado.

Secretaria General

1 Ver artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

2 Sentencia T-433 de 2002,

3 Corte Constitucional, Sentencia T-083 de 2004.

4 Ver entre otras la Sentencia T-016 de 2008.

5 Ver la Sentencia T-016 de 2008.

6 Folios 16 a 22 entre otros, del cuaderno principal.

7 Folio 127 del cuaderno principal.