NOTA DE RELATORIA: Mediante Auto 597 de 2017, el cual se anexa en la parte final, se dispuso corregir la presente providencia, en el sentido de reemplazar los apellidos González Martínez asignados por error a la demandante, por los que verdaderamente corresponden, esto es, Delgado Chavez.

Sentencia T-458/17

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

En el caso de solicitudes de amparo que se presentan contra decisiones tomadas por autoridades administrativas se tendría que señalar que, en principio, el demandante cuenta con los medios de control de legalidad de las mismas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa. No obstante, si bien la jurisprudencia del Tribunal ha señalado que el mencionado mecanismo es el adecuado para controvertir actos administrativos, también es cierto que el jue9z debe analizar, en cada caso, que este sea eficaz y brinde una pronta protección de los derechos fundamentales del accionante o que, aun siéndolo, se esté ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Si en el caso concreto el juez constitucional logra evidenciar que el control de legalidad del acto administrativo cuestionado conlleva a su vez la protección oportuna de los derechos fundamentales vulnerados, la solicitud de amparo se torna improcedente. Sin embargo, de advertirse que con el mecanismo ordinario de defensa judicial no se obtendría el mencionado resultado, la tutela lo desplaza.

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Exigencia títulos de idoneidad por ley

SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO PARA OBTENER LICENCIA PROFESIONAL DE MEDICINA-Contenido y alcance

SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO-Es un requisito para el ejercicio de la medicina y sus características lo hacen diferente

SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO PARA OBTENER LICENCIA PROFESIONAL DE MEDICINA-Marco normativo

SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO PARA OBTENER LICENCIA PROFESIONAL DE MEDICINA-Finalidad

SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO PARA OBTENER LICENCIA PROFESIONAL DE MEDICINA-Causales de exoneración

SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO PARA OBTENER LICENCIA PROFESIONAL DE MEDICINA-Asignación de plazas

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Tiene fundamento en el principio de buena fe

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

DERECHO A LA EDUCACION Y AL TRABAJO-Vulneración por cuanto a la accionante no se le reconoció el servicio social obligatorio para obtener licencia profesional de medicina

DERECHO A LA EDUCACION Y AL TRABAJO-Orden de certificar cumplimiento de servicio social obligatorio por parte de accionante con miras a que puede obtener licencia profesional de medicina

Referencia: Expediente T-6.054.633

Accionante: Janeth Carolina Delgado Chávez

Accionado: Instituto Departamental de Salud de Nariño

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Iván Humberto Escrucería Mayolo (e.) y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por la Sala Civil, Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 8 de noviembre de 2016, que revocó el dictado por el Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto, el 22 de septiembre de 2016, en el trámite de la acción de tutela promovida por Janeth Carolina Delgado Chávez contra el Instituto Departamental de Salud de Nariño.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Tres, por medio de auto del 30 de marzo de 2017 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Janeth Carolina Delgado Chávez, a través de apoderado, presentó acción de tutela contra el Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN), con el objeto de que le fueran protegidos

sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la seguridad jurídica, los cuales estima vulnerados por la entidad demandada, al negarle la certificación de la prestación del servicio social obligatorio, a pesar de haber cumplido con el mismo.

2. Hechos:

1. Manifiesta la accionante que, el 1º de agosto de 2014, la representante legal de la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán, reportó al Instituto Departamental de Salud de Nariño las vacantes de 2 plazas para la prestación del servicio social obligatorio (SSO) en medicina, para el periodo comprendido entre el 1º de agosto y el 31 de octubre de 2014.

2. Señala que el 22 de octubre de 2014, se obtuvo respuesta por parte del Instituto mencionado, en relación con el reporte antes señalado, a través de la cual indicó: "(...) me permito informar que la plaza de Medicina reportada por usted para la asignación de plazas del 21 de octubre del año en curso, no fue asignada para su entidad, razón por la cual en cumplimiento del artículo 12 de la Resolución No. 2358 de junio 16 de 2014. Asignación Directa de Plazas. Efectuado el proceso de asignación su entidad prestadora de servicios de salud podrá proveer directamente la plaza no asignada hasta que el Ministerio... en la nueva programación de asignación de plazas informe la última fecha de vinculación, la información sobre la provisión de estas plazas debe reportarla ante la Dirección del IDSN".

3. Aduce la demandante que, de conformidad con dicha autorización, la señalada E.S.E., designó a Deissy Fernanda Morales para ocupar la correspondiente plaza, a fin de que prestara su servicio social obligatorio a partir del 1º de septiembre de 2014. Sin embargo, el 15 de diciembre de ese año, tuvo que apartarse del cargo por condiciones de salud, derivadas de su estado de embarazo.

4. Según se expone, al presentarse nuevamente la vacante y debido a la “falta de SORTEO” y necesidades del servicio público, el 17 de marzo de 2015, la representante legal de la E.S.E., designó de manera directa a la accionante en la plaza 077 M-R, código 21702 (creada a través de Resolución 1204 del 6 de junio de 2008), como médica del servicio social obligatorio a través de la Resolución No. 070 de 2015, quien había obtenido el título de médica-cirujana el día 13 del mismo mes y año.

5. Así, señala que los días 6, 7 y 8 de mayo de 2015, realizó el respectivo curso de inducción en el Instituto Departamental de Salud de Nariño, según constancia de la directora de dicha entidad, y prestó el servicio social obligatorio desde el día de su nombramiento, hasta el 16 de marzo de 2016, certificado por la representante legal de la E.S.E., San José de Albán.

6. Manifestó que el 21 de enero de 2016, el IDSN envió un oficio a la E.S.E., por medio del cual señaló que como resultado del sorteo realizado el 19 del mismo mes y año, se había designado en medicina a Andrés Felipe Moreno Cabrera en la plaza 031-ER, para prestar el servicio social obligatorio, quien debía iniciar el 3 de febrero de 2016. No obstante, este último se posesionó el 17 de marzo de ese año, en la plaza 077 M-R, luego de que la demandante cumpliera el año de servicio exigido.

7. Señaló que, el 4 de junio de 2016, presentó un escrito ante el Instituto Departamental de Salud de Nariño, por medio del cual solicitó la certificación del cumplimiento del requisito de servicio social obligatorio, para obtener su tarjeta profesional. No obstante, el 11 del mismo mes y año, la entidad le respondió negando lo requerido, bajo el argumento de que la plaza en la cual se desempeñó no se había ajustado al debido proceso, dado que no se cumplió con las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social, establecidas al respecto.

8. Afirma que, posteriormente, el 21 de julio de 2016, un funcionario del IDSN manifestó de manera verbal a sus familiares que su caso no tenía solución, toda vez que la plaza en la que ella fue nombrada no estaba habilitada al no ser sometida al correspondiente sorteo. En esa

medida, se les comunicó que la única opción con la que contaba era repetir el año de servicio social obligatorio, ofreciéndole una vacante en un municipio que, según manifiesta, es de marcada influencia de grupos al margen de la ley, por lo cual se torna bastante peligroso. Adujo también, que se les indicó que la actora debía renunciar a su trabajo, puesto que no contaba con licencia profesional.

9. En consecuencia, el 23 de julio de 2016, la señora Delgado Chávez renunció al cargo que venía desempeñando en la E.S.E., Norte 2 Sede Miranda, Cauca y del cual devengaba sus únicos ingresos.

10. Así, afirma que, so pretexto de una mera formalidad, no se puede desconocer que en efecto cumplió con la prestación del servicio social obligatorio. Expone que conoce el caso de 5 personas que fueron designadas de la misma manera, para prestar el mencionado servicio en la señalada E.S.E., y en el mismo tiempo en que ella lo llevó a cabo, a quienes sí les fue certificado el cumplimiento de este requisito, por parte del instituto demandado.

A su vez, señala que existe declaración extrajucio rendida por la representante legal de la E.S.E., que no solo da fe de lo anterior, sino que también indica que su nombramiento se dio con autorización de la entidad accionada, como consecuencia de no haberse realizado los respectivos sorteos, a pesar de que las vacantes fueron debida y oportunamente reportadas.

De otro lado, advierte que le tomó 5 años y medio cursar la carrera de medicina, más uno de internado para obtener su título, para un total de 6 años y medio y cumplió también con el año de servicio social obligatorio, a fin de que le fuera otorgada su licencia profesional, para que ahora le exijan tener que llevar a cabo otro año de SSO, truncando así el ejercicio de su profesión.

3. Pretensiones

La accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la seguridad jurídica y, en consecuencia, que se ordene a la entidad demandada expedir el certificado a través del cual se reconoce el año de servicio social obligatorio prestado y reportarlo al Ministerio de Salud y Protección Social, con miras a que se le sea otorgada su licencia profesional.

4. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

* Copia del reporte de plazas de servicio social obligatorio vacantes para el periodo comprendido entre el 1º de agosto al 31 de octubre de 2014, por parte de la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán al Instituto Departamental de Salud de Nariño (folio 22, cuaderno 2).

– Copia del oficio de 22 de octubre de 2014, por medio del cual el Instituto Departamental de Salud de Nariño, autoriza a la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán la asignación directa de las plazas (folio 23, cuaderno 2).

– Copia del oficio de 17 de mayo de 2016, por medio del cual la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán, solicitó al Instituto Departamental de Salud de Nariño el reconocimiento del servicio social obligatorio de la demandante (folios 26 y 27, cuaderno 2).

– Declaración extrajuicio rendida por la representante legal de la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán, el 30 de agosto de 2016 (folios 29 y 30, cuaderno 2).

– Copia de la resolución de nombramiento, del acta de posesión y de certificación de prestación del servicio social obligatorio de la actora, expedidas por la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán (folios 31 a 34, cuaderno 2).

– Copias de las resoluciones de nombramiento, acta de posesión y de certificaciones de prestación del servicio social obligatorio de distintas personas expedidas por la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán (folios 35 a 54, cuaderno 2).

– Copia del diploma y el acta de grado de la demandante (folios 55 y 56, cuaderno 2).

– Copia de la constancia de realización del curso de inducción para la prestación del servicio social obligatorio por parte de la actora, expedida por el IDSN (folio 57, cuaderno 2).

– Copia de la certificación de prestación del SSO por parte de Natalia Imbianchi Rebolledo (quien se encontraba en la misma situación de la accionante) expedida por el IDSN (folios 58 y 59, cuaderno 2).

– Copia de la aceptación de la renuncia presentada por la actora con fecha de 19 de agosto de 2016, a la E.S.E., Norte 2 Sede Miranda, Cauca (folio 65, cuaderno 2).

– Copia de la respuesta emitida por IDSN el 11 de julio de 2016, a la solicitud de certificación

del servicio social obligatorio de la actora (folio 68, cuaderno 2).

– Copia del oficio de fecha 10 de agosto de 2016, por medio del cual el IDSN resolvió de manera negativa el recurso de reposición interpuesto contra lo resuelto el 11 de julio de 2016 (folios 69 a 71, cuaderno 2).

– Copia de parte de la historia clínica de la actora (folios 72 a 76, cuaderno 2).

5. Respuesta de las entidades demandadas y vinculadas

A través de auto del 12 de septiembre de 2016, el Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto resolvió admitir la acción de tutela, correr traslado a la entidad demandada y, a su vez, vincular a la E.S.E., Centro de Salud San José de Albán.

5.1 Instituto Departamental de Salud de Nariño

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el Instituto Departamental de Salud de Nariño, a través de su representante legal, solicitó denegar el amparo requerido, al señalar que, en primer lugar, según los registros anuales y trimestrales de la entidad para el año 2014, la única plaza reportada por el Centro de Salud de San José de Albán para sorteo fue la 076, la que, luego del correspondiente proceso, fue ocupada.

En segundo término, sostuvo que en respuesta emitida el 22 de octubre de 2014, el instituto manifestó que tenía conocimiento de la habilitación de la plaza 076 M-A, que por el hecho de no haber sido sorteada podía ser asignada de forma directa por la E.S.E., por esa única vez,

pero no hubo pronunciamiento en ese sentido respecto de otras plazas. Por tal razón, adujo que dicha autorización no podía extenderse de manera general, para proveer otras vacantes existentes.

En ese mismo orden, señaló que la plaza 077 M-R no podía ser provista de manera directa, puesto que al no ser reportada por el Centro de Salud San José de Albán, a la entidad demandada no le fue posible informar su vacancia ante el Ministerio de Salud y Protección Social y, en esa medida, no fue autorizada para la prestación del servicio social obligatorio.

De hecho, afirmó que, por negligencia de la E.S.E., el reporte de la citada plaza ocurrió en diciembre de 2015, por lo que posteriormente la entidad reportó la vacante ante el citado ministerio y, luego del respectivo proceso, fue nombrado para ocuparla Andrés Felipe Moreno. Al respecto, agregó también, que dicha situación permite evidenciar la prestación irregular del SSO por parte de la demandante, pues de manera paralela se designó a otro profesional para desempeñar su cargo.

Asimismo, indicó que efectivamente la actora realizó el curso de inducción impartido por el instituto. No obstante, este es dictado de manera general a todos los profesionales que estén pendientes de llevar a cabo el SSO. En cuanto a las demás personas que supuestamente se encuentran en su misma condición y obtuvieron el respectivo certificado, manifestó que la situación fáctica no se asimila, toda vez que sus plazas sí se encontraban reportadas ante la entidad y el Ministerio de Salud y Protección Social.

De otro lado, adujo que en las normas que rigen las competencias del IDSN se encuentra establecido que las plazas en las cuales se desempeñan los profesionales que pretenden cumplir el requisito para obtener su tarjeta profesional, deben ser reportadas por todos los prestadores de servicios de salud del departamento a la entidad territorial, para realizar el correspondiente consolidado, con miras a presentar el respectivo reporte ante el Ministerio

de Salud y Protección Social.

A la luz de lo anterior, señaló que, en efecto, en virtud del artículo 7º de la Resolución 2358 de 2014, las plazas que no sean reportadas por parte de las Direcciones Departamentales de Salud al mencionado ministerio, no son válidas para el cumplimiento del servicio social obligatorio. En consecuencia, sostuvo que el hecho de que la E.S.E., antes citada dejara de reportar por más de 2 periodos consecutivos la plaza en cuestión, generó que esta quedara inhabilitada automáticamente y, por ende, el centro de salud carecía de competencia para asignarla directamente. En esa medida, el instituto al negar la certificación solicitada, está cumpliendo con sus obligaciones legales.

Así, concluyó que la entidad no ha vulnerado derecho alguno en el presente caso y que, por el contrario, quien afectó las garantías de la demandante fue la respectiva E.S.E., al inducirla en error y llevarla a creer que en las circunstancias antes planteadas, podía realizar el SSO. No obstante, consideró que al tratarse de una controversia de naturaleza legal, esta no debe ser dirimida por vía de acción de tutela.

5.2 E.S.E., Centro de Salud San José de Albán, Nariño

La indicada E.S.E., a través de su gerente, procedió a confirmar los hechos relatados por la accionante en la demanda de tutela, relacionados con su nombramiento. Agregó, que la entidad cuenta con 3 plazas habilitadas en medicina para la prestación del servicio social obligatorio y que la asignación de la demandante, junto con otras 3 profesionales, se hizo bajo la modalidad de contratación directa, en pleno ejercicio de sus funciones, ajustándose a derecho y sin contrariar norma alguna.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

El Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto, a través de fallo del 22 de septiembre de 2016, concedió el amparo solicitado al considerar que, de conformidad con el parágrafo 2º del artículo 13 de la Resolución 1058 de 2010 y del artículo 12 de la Resolución 2358 de 2014, el nombramiento de la demandante se ajustó al debido proceso y a los parámetros legales establecidos, toda vez que dichas normas disponen que, en el evento de quedar vacante una plaza, por renuncia de quien inicialmente fue designado, esta podrá ser provista de manera directa, tal como sucedió en el caso bajo estudio.

Aunado a ello, afirma que hubo consentimiento por parte de la entidad demandada para asignar en forma directa la plaza. En esa medida, estima que los argumentos del instituto no son de recibo, pues además de existir una norma que avala la conducta de la E.S.E., esta también contaba con su autorización para ello.

De otro lado, manifiesta que las entidades encargadas desplegaron una serie de actuaciones que generaron en la demandante la confianza de que al término del año de prestación del SSO, este le iba a ser certificado. En efecto advirtió que, el centro de salud expidió la respectiva resolución en la que se le asignaba la correspondiente plaza, lo que lleva entender que esta se encontraba habilitada para tal fin. Por su parte, el IDSN al brindarle el curso de inducción, en desarrollo de sus funciones de asistencia, inspección y vigilancia, debía tener conocimiento de la situación de la accionante en relación con el requisito precitado, para obtener la tarjeta profesional. En esa medida, de haber cumplido sus funciones, se hubiera percatado de la supuesta irregularidad en torno al asunto y debía haber aplicado lo correctivos necesarios.

Impugnación

Al estar en desacuerdo con la decisión de primera instancia, el IDSN impugnó el fallo, bajo el argumento de que el problema jurídico que se planteó fue equivocado, pues olvidó incorporar el cuestionamiento de si el hecho de no reportar la plaza se ajusta o no a la ley.

Lo anterior, al considerar que existen normas que específicamente disponen que las plazas para la prestación del servicio social obligatorio deben ser reportadas ante el instituto, para que este haga lo propio ante el Ministerio de Salud y Protección Social, de lo contrario, la misma no puede ser habilitada, situación que, a su juicio, aparece ampliamente probada en el expediente.

Bajo ese orden, estimó que el juez desconoció no solo las disposiciones que regulan lo relacionado con el mencionado servicio en medicina, sino también aquellas que desarrollan la procedencia de la acción de tutela, pues el fallo pasó por alto que, en el asunto bajo estudio, la demandante contaba con distintos mecanismos ordinarios para ventilar la controversia, motivo por el cual no se acreditaba el requisito de subsidiariedad.

Segunda instancia

La Sala Civil, Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, en sentencia del 8 de noviembre de 2016, revocó lo resuelto en primera instancia, para en su lugar negar por improcedente la solicitud de amparo, pues consideró que la decisión del IDSN consistente en no certificar el cumplimiento del servicio social obligatorio por parte de la actora, puede ser controvertida a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Acorde con lo expuesto, sostuvo que no es de recibo que el juez constitucional desplace la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, máxime cuando en el asunto bajo estudio, ni siquiera se puede conceder el amparo de manera transitoria, toda vez que los perjuicios alegados por la actora entorno a los perjuicios morales y materiales que la decisión del instituto demandado le ha causado, pueden ser resueltos por vía ordinaria. Sumado a que, tampoco se acreditaron circunstancias que permitan concluir que la demandante se encuentra inmersa en situación de vulnerabilidad.

III PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN:

Mediante auto del 19 de mayo de 2017, el magistrado sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas con el fin de verificar los supuestos de hecho que originan la presente solicitud. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- ORDENAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la señora Janeth Carolina Delgado Chávez que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente Auto, informe a esta Sala lo siguiente:

* ¿Si tiene personas a cargo? indicando quiénes, cuántos y sus respectivas edades.

 ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar? ¿de dónde derivan sus ingresos económicos? y ¿si practican alguna profesión, arte u oficio?

* ¿Cuál es su situación actual en relación con la prestación del Servicio Social Obligatorio?

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento".

El 2 de junio de 2017, vencido el término otorgado, la Secretaría de esta Corporación allegó al Despacho oficio a través del cual informó que no se había recibido respuesta alguna.

IV.FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional, por conducto de la Sala Cuarta de Revisión, es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Corresponde a la Sala determinar si el Instituto Departamental de Salud de Nariño vulneró los derechos fundamentales de la actora al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la seguridad jurídica, al negarle la certificación de prestación del servicio social obligatorio, no obstante haberlo prestado en la E.S.E. Centro de Salud de San José de Albán, previo nombramiento -mediante acto administrativo como médica del servicio social obligatorio- y realización del curso de inducción en el mencionado instituto, bajo el argumento de que la vacante en la que fue designada la actora no se encontraba habilitada por el Ministerio de Salud y Protección Social para la prestación de dicho servicio.

Previo a dilucidar la cuestión planteada, se abordará lo respectivo a (i) la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, (ii) el servicio social obligatorio para el ejercicio de la medicina como profesión, y (iii) el principio de confianza legítima, para, finalmente, entrar a analizar (iv) el caso concreto.

3. Procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos

La Constitución Política, en su artículo 86, consagra que toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, indica también, que la solicitud de amparo solo procederá cuando quien considera vulneradas o amenazadas sus garantías constitucionales no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que sea instaurada como mecanismo transitorio, con el fin de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Este, para configurarse, debe ser inminente, grave y requerir medidas urgentes e impostergables para superar el daño.

Sobre este aspecto, la Corte ha sostenido que el mencionado perjuicio debe encontrarse acreditado en el expediente, pero que el demandante puede cumplir con dicha carga mencionando el hecho que permita al juez deducir su existencia, dada la necesidad de protección de los derechos fundamentales y atendiendo a la naturaleza informal que caracteriza a la acción de tutela.

Ahora bien, en el caso de solicitudes de amparo que se presentan contra decisiones tomadas por autoridades administrativas se tendría que señalar que, en principio, el demandante cuenta con los medios de control de legalidad de las mismas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa. No obstante, si bien la jurisprudencia del Tribunal ha señalado que el mencionado mecanismo es el adecuado para controvertir actos administrativos, también es cierto que el juez debe analizar, en cada caso, que este sea eficaz y brinde una pronta protección de los derechos fundamentales del accionante o que, aun siéndolo, se esté

ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Bajo ese orden, esta Corporación ha establecido que para determinar la idoneidad de un mecanismo de defensa judicial en el caso específico, se deben tener en cuenta (i) el objetivo del medio que en principio desplazaría a la acción de tutela y (ii) el resultado de acudir a ese otro mecanismo en relación con el objetivo de proteger eficaz y oportunamente las garantías constitucionales.

En línea con lo anterior, se ha señalado que, si en el caso concreto el juez constitucional logra evidenciar que el control de legalidad del acto administrativo cuestionado conlleva a su vez la protección oportuna de los derechos fundamentales vulnerados, la solicitud de amparo se torna improcedente. Sin embargo, de advertirse que con el mecanismo ordinario de defensa judicial no se obtendría el mencionado resultado, la tutela lo desplaza. Ejemplo de ello es cuando el paso del tiempo hace que la afectación de las garantías alegadas se vuelva más gravosa, lo que puede ocurrir:

"a) Porque la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o,

b) porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación sólo puede ser resarcida económicamente".

A tal conclusión arribó la Corte, en el marco del análisis de un caso en el que se le había negado a un estudiante de derecho la certificación del cumplimiento del requisito de realización de la judicatura para obtener el grado de la carrera. En dicha oportunidad, se

determinó que: “la prolongación en el tiempo de un obstáculo como el que se le ocasiona al accionante para obtener el título de abogado, luego de haber cursado 5 años universitarios y haber prestado un año de judicatura, puede tener repercusiones graves en relación con el derecho a la educación, en tanto éste constituye presupuesto básico para el efectivo ejercicio de otros derechos fundamentales tales como la igualdad en el ámbito educativo, la escogencia de profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad”.

A la luz de lo expuesto, la jurisprudencia de la Corporación ha establecido que el hecho de que exista un mecanismo ordinario para la defensa de los derechos fundamentales no es razón suficiente para que el juez de tutela niegue el amparo por improcedente, pues este debe tener en cuenta la situación fáctica que se le plantea y las consecuencias que tendría la falta de protección efectiva y oportuna sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, dado que, de lo contrario, se estaría atentando contra lo consagrado en los artículos 2º y 86 de la Carta y 8º del Decreto 2591 de 1991.

En efecto, la Corte ha sostenido que interponer este tipo obstáculos deriva en que los afectados no logren obtener su título como profesionales y, por ende, no puedan acceder al mercado laboral, situación que evidentemente afecta su derecho fundamental al trabajo, pero a su vez la garantía a la educación, a la escogencia de una profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad, lo que puede conllevar la configuración de un perjuicio irremediable que, como se afirmó anteriormente, es aquel que se caracteriza por ser inminente, grave y requerir medidas urgentes e impostergables para superar el daño.

Así las cosas, tal como se ha mencionado en líneas previas, el hecho de que exista un mecanismo ordinario de defensa, al cual, en principio, se podría acudir para atacar las decisiones de la administración que se consideran vulneradoras de los derechos fundamentales, no es razón suficiente para desestimar la procedencia de la acción de tutela, pues en distintos casos estos medios judiciales no resultan eficaces y oportunos para el restablecimiento de las garantías constitucionales. Por tanto, es deber del juez analizar la

situación fáctica de cada asunto, para determinar la idoneidad de los mecanismos disponibles en el ordenamiento jurídico.

4. El servicio social obligatorio para el ejercicio de la medicina como profesión

El artículo 26 de la Constitución consagra el derecho de toda persona a escoger de manera libre su profesión y oficio. Igualmente, que la ley debe establecer los títulos de idoneidad para su ejercicio, los cuales serán más exigentes dependiendo de aquellas carreras que se proyectan en la eficacia o cumplimiento de los fines del Estado. De tal situación se deriva el requisito de la realización del servicio social obligatorio para la obtención de la tarjeta profesional en medicina.

Bajo esa línea, esta Corte ha determinado que tales exigencias tienen que responder a un principio de razón suficiente; deben ser proporcionales en términos de las restricciones que implican a los derechos de las personas que desean ejercer determinada profesión y; su objetivo es el de proteger a la sociedad frente a los distintos riesgos que puede implicar su ejercicio y aplicación inadecuados.

En desarrollo de lo anterior, en la Ley 1164 de 2007 el Legislador estableció la prestación del servicio social obligatorio como requisito para obtener la licencia profesional en medicina. Esto, de conformidad con los fines del Estado, como se mencionó, y con la garantía de los derechos fundamentales a la salud y a la vida. Bajo esa línea, las Resoluciones 1058 de 2010 y 2358 de 2014 determinan los aspectos específicos del cumplimiento del mencionado servicio y sus principales características.

De lo indicado se desprende que la implementación de este requisito tiene como objetivo

mejorar el acceso a los servicios de salud de quienes se encuentran ubicados en regiones aisladas y, por tanto, hacen parte de grupos poblacionales vulnerables. En esa medida, debe ser llevado a cabo por profesionales, con miras a garantizar la calidad e idoneidad en su ejecución, implicando también una remuneración económica de aquellos que lo ejercen.

Asimismo, las normas que regulan la materia han establecido que este servicio puede cumplirse a través de planes de salud pública o de prevención de enfermedades, programas dirigidos a poblaciones vulnerables o, de investigación relacionada en instituciones previamente avaladas por Colciencias y, finalmente, llevarse a cabo en IPS en zonas deprimidas rurales o urbanas, de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Resolución 1058 de 2010.

De otro lado, se observa que, por regla general, salvo las excepciones establecidas en la precitada resolución, la duración del servicio social obligatorio es de un año, según lo señalado en su artículo 10. Por su parte, el artículo 14 se refiere a lo relacionado con la inducción de los profesionales que van a ejecutar el SSO, la cual se llevará a cabo por las direcciones territoriales de salud y respectivas instituciones, previo al inicio de las correspondientes actividades, con el fin de orientarlos y que adquieran el conocimiento sobre las características de salud de la población que van a atender y los procesos administrativos, asistenciales y canales de comunicación existentes.

Ahora bien, en relación con la asignación de las plazas para realizar el SSO, como se mencionó anteriormente, la selección de los profesionales para proveerlas se debe realizar a través de sorteo, en virtud de lo señalado en el artículo 13 de la mencionada resolución. Sin embargo, esta norma también establece, en su parágrafo 2º, que la entidad encargada podrá asignarlas directamente cuando: una vez surtido el anterior proceso, aún quedan plazas libres o la persona designada renuncie a esta, o no la ocupe.

En relación con este aspecto, se encuentra también la Resolución 2358 de 2014 “Por la cual se establece el procedimiento para la asignación de las plazas del Servicio Social Obligatorio (SSO), de las profesiones de medicina, odontología, enfermería y bacteriología, en la modalidad de prestación de servicios de salud y se dictan otras disposiciones”, y que desarrolla de manera más específica lo señalado en la Resolución 1058 de 2010, sobre la materia.

Así, cabe resaltar que su artículo 7º establece que las IPS reportarán a las direcciones departamentales de salud las plazas que van a participar en el proceso de asignación. También, en el parágrafo se dispone que las vacantes que no sean objeto del anterior reporte por parte de estas últimas al Ministerio de Salud y Protección Social, no serán válidas para el cumplimiento del SSO.

Por su parte, el artículo 12 indica que una vez efectuado proceso de sorteo, las IPS podrán asignar directamente las plazas que no hayan sido provistas o que se encuentren vacantes por la renuncia o no aceptación del profesional elegido.

Así las cosas, se observa que el servicio social obligatorio es un requisito establecido por el Legislador para obtener la licencia profesional en medicina, que tiene como objetivo ejecutar los fines del Estado y garantizar los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los individuos, mejorando el acceso a los servicios de salud de quienes se encuentran ubicados en regiones aisladas y, por tanto, hacen parte de grupos poblacionales vulnerables. Con miras a lo anterior y ajustándose también a los principios de transparencia e igualdad, las entidades encargadas establecieron las normas para su desarrollo y ejecución.

5. Confianza legítima. Reiteración de jurisprudencia

Como en reiteradas ocasiones lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corte, el principio de buena fe es parte fundamental del ordenamiento que nos rige, al punto de orientar nuestro sistema jurídico con miras a brindar garantías en la relación de los ciudadanos entre sí y con la administración. Sobre este último aspecto, el Tribunal ha determinado que la buena fe debe estar presente en todas las actuaciones y procedimientos de las entidades públicas, con el fin de garantizar que las expectativas que legalmente le surgen al particular se concreten de manera efectiva y adecuada.

En esa medida, se observa que una de sus manifestaciones es el principio de confianza legítima, también abordado por esta Corporación en múltiples ocasiones y conforme al cual "las autoridades y los particulares deben entonces ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios, y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas, de tal suerte que así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas".

Bajo ese orden, se puede afirmar que el mencionado principio no es únicamente un ideal ético, sino que es jurídicamente exigible. En consecuencia, la confianza que el administrado deposita en la seriedad y la estabilidad de las actuaciones desplegadas por los entes del Estado, merece ser protegida y respetada.

Como resultado de lo señalado, la administración no debe hacer uso de sus potestades defraudando la confianza de los particulares, al igual que a estos últimos no se les permite ir en contra de sus respectivas exigencias éticas. Por tanto, ambos extremos deben regir sus actuaciones por la coherencia, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad de las situaciones generadas.

Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una serie de criterios que, una vez identificados, permiten afirmar que se produjo una vulneración del principio de confianza legítima. En efecto, se ha señalado que debe configurarse una imagen de aparente legalidad derivadas de actos u omisiones de la administración; el ciudadano debe actuar en todo momento de buena fe; el actuar precedente de las autoridades presupone la existencia de expectativas serias y fundadas que generan también convicción del objetivo esperado, las que se pueden ver afectadas por un cambio intempestivo e inesperado de la administración y; finalmente, que se evidencie la vulneración de derechos fundamentales.

Así, para esta Corte es claro que la confianza legítima busca proteger aquellas razones objetivas que le permiten al interesado inferir la consolidación de un derecho aún no adquirido. En consecuencia, no es de recibo que las autoridades desconozcan de manera intempestiva esta confianza que con su conducta habían producido en la persona, máxime, cuando puede conllevar la afectación de derechos fundamentales.

6. Caso concreto

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a analizar si, efectivamente, se presentó la vulneración de los derechos fundamentales de Janeth Carolina Delgado Chávez, por parte del Instituto Departamental de Salud de Nariño, al negarse a certificar la prestación del servicio social obligatorio que efectuó en la E.S.E., Centro de Salud San José de Albán, bajo el argumento de que la plaza ocupada para tal fin por la accionante, no se encontraba habilitada debido a que no fue reportada ante la entidad.

En el expediente se evidencia que, el 1º de agosto de 2014, la representante legal de la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán reportó al Instituto Departamental de Salud de

Nariño las vacantes de 2 plazas para la prestación del servicio social obligatorio en medicina, para el periodo comprendido entre el 1º de agosto y el 31 de octubre de 2014. Frente a lo cual, este último señaló que, al no haber sido asignada la plaza 077 M-R, la E.S.E., podría hacerlo directamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Resolución 2358 de 2014.

De conformidad con dicha autorización, el centro de salud designó a Deissy Fernanda Morales para ocupar la correspondiente plaza, a fin de que prestara su servicio social obligatorio a partir del 1º de septiembre de 2014. Sin embargo, el 15 de diciembre de ese año, tuvo que apartarse del cargo por condiciones de salud y, por tal motivo, el 17 de marzo de 2015, la representante legal de la E.S.E., nombró de manera directa a la accionante en la plaza 077 M-R a través de la Resolución No. 070, quien había obtenido el título de médica-cirujana el día 13 del mismo mes y año.

En consecuencia, los días 6, 7 y 8 de mayo de 2015, la demandante realizó el respectivo curso de inducción en el Instituto Departamental de Salud de Nariño y prestó el servicio social obligatorio desde el día de su nombramiento hasta el 16 de marzo de 2016, certificado por la representante legal de la E.S.E., mencionada.

Posteriormente, el 4 de junio de 2016, presentó un escrito ante el Instituto Departamental de Salud de Nariño, por medio del cual solicitó la certificación del cumplimiento del requisito de servicio social obligatorio, para obtener su tarjeta profesional. No obstante, el 11 del mismo mes y año, la entidad le respondió negando lo requerido, bajo el argumento de que la plaza en la cual se desempeñó no se había ajustado al debido proceso, según las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social. Negativa reiterada el 21 de julio de 2016, en la que se señaló que la única alternativa con que contaba la actora era repetir el año de servicio y renunciar a su trabajo.

En efecto, el 23 de julio de 2016, la demandante renunció al cargo que venía desempeñando en la E.S.E., Norte 2 Sede Miranda, Cauca y del cual devengaba sus únicos ingresos. Sin embargo, afirma que, so pretexto de una mera formalidad, no se puede desconocer que en efecto cumplió con la prestación del servicio social obligatorio. Expone que conoce el caso de 5 personas que fueron designadas de la misma manera, para prestar el mencionado servicio en la señalada E.S.E., y en el mismo tiempo en que ella lo llevó a cabo, a quienes sí les fue certificado el cumplimiento de este requisito, por parte del instituto demandado.

Así, de las circunstancias fácticas anotadas, evidencia la Sala que al considerar que contaba con la autorización correspondiente, la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán asignó directamente la plaza a Deissy Fernanda Morales quien tuvo que renunciar debido a su estado de embarazo. Por tal motivo, se nombró a la accionante para ocupar dicha vacante.

En consecuencia, esta última desempeñó la correspondiente labor por el periodo de un año, exigido por las normas que regulan la materia, previa inducción y, en vista de ello, obtuvo la respectiva certificación por parte de la E.S.E., Centro de Salud San José de Albán, para la cual ejerció sus funciones en el marco del servicio social obligatorio.

Por su parte, el instituto demandado alega que la plaza que le fue asignada a la demandante no era válida para cumplir el servicio social obligatorio, habida cuenta de que no fue reportada y, por tanto, no surtió el debido proceso para ser ocupada.

En esa medida, lo que se observa en este caso es que la incertidumbre acerca de qué plazas se encontraban vacantes fue lo que generó la controversia entre la E.S.E., y el IDSN, pues la primera alega que cumplió con su deber de reportar la plaza para la cual se asignó a la demandante, mientras que el accionado sostiene que esto nunca ocurrió, ya que el informe

obtenido al respecto daba cuenta de un número de plaza distinto, lo que llevó a que la ocupada por la demandante no fuera sorteada y, por tanto, habilitada.

En efecto, si bien la entidad demandada justifica su negativa en lo dispuesto en el artículo 7º de la Resolución 2358 de 2014, el cual dispone que las plazas que no hayan sido reportadas no serán válidas para llevar a cabo el SSO, lo cierto es que la E.S.E., consideró que sus actuaciones se encontraban amparadas por lo establecido en el artículo 12 de la misma resolución, según el cual las plazas no sorteadas o aquellas vacantes por renuncia del designado, como ocurrió en este caso, pueden ser directamente provistas por la IPS.

En esa medida, lo que se observa es que no existió claridad sobre la cantidad e identificación de las plazas vacantes reportadas y cómo proceder ante tal situación, tanto así que, ad portas de la culminación del año de servicio de la accionante, el instituto designó a otro profesional para que cumpliera con el requisito, pero en una plaza distinta a la de la actora, a saber: la 076 (la de la demandante era la 077 M-R).

Por tanto, es claro que el asunto que da origen a la presente tutela es fruto de una controversia entre las dos entidades estatales mencionadas, al parecer por un inadecuado intercambio de información en relación con las plazas a proveer. No obstante, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, dicha situación no puede afectar en manera alguna los derechos de la accionante, pues no está llamada a padecer los efectos adversos de los malentendidos presentados entre la E.S.E., y el instituto demandado. En efecto, en sentencia T-892A de 2006, en la que la Corte estudió el caso de una persona a quien se le negó el reconocimiento de la práctica de la judicatura, para obtener el grado de la carrera de derecho, señaló: “no puede ser el accionante quien padezca los resultados de la contingencia administrativa y financiera que vive el ente territorial y de la formulación equivocada de una norma derogada en la Resolución que lo nombró”.

En consecuencia, se reitera, las consecuencias adversas del inadecuado manejo sobre el tema de las plazas a proveer por parte de ambas entidades, y los conflictos que se generaron al respecto, no pueden recaer sobre la demandante y sus derechos fundamentales, más cuando está de por medio su expectativa legítima de acreditar los requisitos para obtener su licencia profesional y lograr ejercer la carrera que estudió y acceder a un trabajo que le permita percibir los ingresos necesarios para subsistir.

Por otra parte, la Sala estima pertinente remitirse a lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia en relación con la buena fe y la confianza legítima como manifestación de este principio. Esta última implica que si la persona tiene razones para confiar en que se van a producir ciertos resultados por parte de la administración y un inesperado y repentino cambio en su actuar altera sensiblemente su situación, la confianza legítima se torna jurídicamente exigible. Lo anterior, en vista de que la confianza que el ciudadano deposita en la seriedad y estabilidad de las actuaciones de las entidades estatales, merece ser respetada y protegida.

En el caso objeto de estudio se configuró una imagen de aparente legalidad y se generaron expectativas serias y fundadas, habida cuenta que la actora surtió todos los trámites necesarios para llevar a cabo su año de servicio social obligatorio, a saber: contaba con el respectivo grado para poder acceder al mismo, fue nombrada a través de resolución, recibió la inducción exigida, cumplió satisfactoriamente con el periodo establecido y, finalmente, obtuvo la certificación por parte de la E.S.E., donde lo desarrolló, circunstancias que indiscutiblemente conllevaron que la demandante confiara de manera legítima que iba a obtener el aval por parte del IDSN, situación que no ocurrió y que, además, trajo consigo la consecuencia adversa de tener que renunciar al trabajo que ya desempeñaba en otro lugar y del cual percibía sus ingresos.

En consecuencia, se advierte que la súbita e inesperada negativa de la entidad, (cambio intempestivo de las expectativas generadas por una acción de la administración) alteró de

manera significativa la situación de la accionante, pues no solo no logró obtener su tarjeta profesional, sino que, sumado a ello, se vio obligada a renunciar al cargo que desempeñaba en la E.S.E., Norte 2 Sede Miranda, Cauca, afectando de esta manera sus derechos fundamentales a la educación y al trabajo, al no alcanzar el fin último de sus estudios, cual es el ejercicio de la medicina a nivel profesional y, por ende, no tener acceso al mercado laboral en este campo, pasando por alto que, en todo momento del proceso mencionado, la demandante actuó de buena fe.

Bajo ese orden, es claro que el principio de confianza legítima debe operar en este caso a favor de la accionante, pues existió una clara defraudación de la confianza legítima, como postulado que lidera una protección para los particulares frente a cambios inesperados efectuados por las autoridades públicas.

Ahora bien, la Sala advierte que la decisión controvertida fue dictada por una autoridad estatal. En esa medida, en principio, la demandante podría haber acudido a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual el juez de segunda instancia negó el amparo. No obstante, tal como se esbozó en párrafos anteriores, la simple existencia de un mecanismo ordinario no es razón suficiente para declarar la improcedencia de la tutela, ya que la autoridad judicial debe evaluar las circunstancias de cada caso para determinar si el medio de defensa es idóneo, eficaz y oportuno, con miras a la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados.

En efecto, la jurisprudencia ha indicado que el mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho no siempre proporciona una oportuna protección a los derechos fundamentales y, por tanto, la tutela es procedente en aquellos eventos en los que “la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados”.

Así, se considera relevante mencionar nuevamente lo señalado por esta Corte en sentencia T-892A de 2006, precisamente al analizar la idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso que en esa ocasión se estudiaba. En dicha oportunidad se determinó que: “la prolongación en el tiempo de un obstáculo como el que se le ocasiona al accionante para obtener el título de abogado, luego de haber cursado 5 años universitarios y haber prestado un año de judicatura, puede tener repercusiones graves en relación con el derecho a la educación, en tanto éste constituye presupuesto básico para el efectivo ejercicio de otros derechos fundamentales tales como la igualdad en el ámbito educativo, la escogencia de profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad”.

En el asunto puesto a consideración de la Sala en esta oportunidad, se advierte que la actora expuso que cursó 5 años y 6 meses de carrera de medicina en la Universidad del Cauca, más un año de internado, es decir, un total de 6 años y medio para lograr el grado, a lo que debe sumársele el año de SSO para obtener la licencia profesional. Así, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo podría tomar un tiempo desproporcionado que en este caso también puede derivar en graves repercusiones sobre sus derechos fundamentales a la educación, a la escogencia de profesión y al trabajo, máxime si se le impone esta carga por una situación que no es atribuible a su actuar, sino al conflicto o malentendido existente entre 2 entidades estatales y que, como se indicó, no tiene por qué soportar.

En conclusión, para la Sala no solo es clara la procedencia de la acción de tutela en este caso, sino también la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales alegados por la demandante. En consecuencia, se revocará la decisión de segunda instancia en el proceso de tutela, para en su lugar conceder la solicitud de amparo presentada por la accionante. A la luz de lo anterior, se ordenará al Instituto Departamental de Salud de Nariño que, de no haberlo hecho, certifique el cumplimiento del requisito de prestación del Servicio Social Obligatorio por parte de Janeth Carolina Delgado Chávez, con miras a que pueda obtener su licencia profesional.

IV. DECISIÓN

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.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil, Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 8 de noviembre de 2016, que a su turno revocó el fallo dictado por el Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto, el 22 de septiembre de 2016, dentro del proceso de tutela promovido por Janeth Carolina Delgado Chávez contra el Instituto Departamental de Salud de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, TUTELAR los derechos fundamentales la educación y al trabajo de la actora.

SEGUNDO.- ORDENAR al Instituto Departamental de Salud de Nariño que, de no haberlo hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, certifique el cumplimiento del requisito de prestación del Servicio Social Obligatorio por parte de Janeth Carolina Delgado Chávez llevado a cabo en la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán, Nariño y que reporte tal certificación al Ministerio de Salud y Protección Social.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e.)

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

Auto 597/17

Referencia: Solicitud de corrección de la Sentencia T-458 de 2017. Expediente T-6.054.633

Acción de tutela promovida por Janeth Carolina Delgado Chávez contra el Instituto Departamental de Salud de Nariño

Magistrado Ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio José Lizarazo, Gloria Stella Ortiz Delgado y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales y

1. 1. Que el 18 de julio de 2017 la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional profirió

la Sentencia T-458 de 2017 en la que resolvió:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil, Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, el 8 de noviembre de 2016, que a su turno revocó el fallo dictado por el Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto, el 22 de septiembre de 2016, dentro del proceso de tutela promovido por Janeth Carolina González Martínez contra el Instituto Departamental de Salud de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, TUTELAR los derechos fundamentales la educación y al trabajo de la actora.

SEGUNDO.- ORDENAR al Instituto Departamental de Salud de Nariño que, de no haberlo hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, certifique el cumplimiento del requisito de prestación del Servicio Social Obligatorio por parte de Janeth Carolina González Martínez llevado a cabo en la E.S.E., Centro de Salud de San José de Albán, Nariño y que reporte tal certificación al Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Que mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corte, el 24 de octubre de 2017, el ciudadano Herman González Martínez, apoderado de la parte accionante, solicitó la corrección de la Sentencia T-458 de 2017. Lo anterior, toda vez que en dicha providencia se identificó a la demandante con el nombre de Janeth Carolina González Martínez, a pesar de que sus apellidos son Delgado Chávez.

3. Que luego de revisar la providencia de la referencia, se logró constatar que el error señalado por el peticionario se encontraba consignado tanto en los antecedentes, como en la parte motiva y también en la resolutiva de la sentencia.

4. Que en relación con la corrección de providencias, se observa que el artículo 286 del Código General del Proceso establece que estas pueden ser corregidas por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto y que dicha posibilidad procede cuando se haya incurrido en un error aritmético o también por omisión o cambio de palabras o alteración de las mismas, siempre que se encuentren en la parte resolutiva o influyan en ella.

5. Que es claro que la alteración ocurrida en este caso, además de encontrarse en la parte resolutiva, influye en la misma pues, al no haber una correcta identificación de la demandante, no es posible dar cumplimiento a la orden dictada en la sentencia de la referencia.

RESUELVE

PRIMERO.- ACCEDER a la solicitud de corrección de la sentencia T-458 de 2017, presentada por Herman González Martínez.

SEGUNDO.- CORREGIR la sentencia T-458 de 2017 en el sentido de reemplazar los apellidos González Martínez, asignados por error a la demandante, por los que verdaderamente corresponden, a saber, Janeth Carolina Delgado Chávez.

CUARTO.- SOLICITAR a la Relatoría de la Corte Constitucional que, en la página web de la Corporación, reemplace la versión actual de la sentencia T-458 de 2017, por la que resulte de

cambiar los datos antes señalados. A su vez, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella en la Gaceta de la Corte Constitucional correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-458/17

SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-La fijación del objeto del proceso y la debida formulación del problema jurídico en la sentencia/PROBLEMA JURIDICO-Importancia (Aclaración de voto)

El proceso de tutela responde a una lógica dialéctica en la que las partes someten al conocimiento del juez constitucional sus argumentos sobre la vulneración o no de derechos fundamentales invocados por el accionante. Bajo esta perspectiva, la Corte debe fijar el objeto del proceso que adelanta y que le proponen las partes. La delimitación del thema

decidendum está condicionado por la debida formulación del problema jurídico a resolver por este Tribunal, asunto que reviste la mayor importancia al menos por tres razones: i) garantiza el principio de congruencia de la sentencia; ii) permite ilustrar la metodología adoptada en la providencia y la forma en que la Corporación aborda el estudio de la cuestión puesta en su conocimiento; y iii) constituye un instrumento de identificación de la ratio decidendi para aplicación del precedente en el caso concreto

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Se debió incluir en la formulación del problema jurídico el desconocimiento del principio de la confianza legítima como generador de las trasgresiones a los derechos fundamentales invocados por la accionante (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente T-6.054.633

Demandante: Janeth Carolina Delgado Chávez

Demandado: Instituto Departamental de Salud de Nariño.

Magistrado Ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me conducen a aclarar mi voto a la decisión adoptada por la Sala Cuarta de Revisión en sesión del 18 de julio de 2017, que por votación mayoritaria profirió la sentencia T-458 de 2017, de la misma fecha.

La providencia en la que aclaro mi voto resolvió: i) REVOCAR la sentencia proferida el 8 de noviembre de 2016 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, que había revocado el fallo dictado el 22 de septiembre de 2016, por el Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto y en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales a la educación y al trabajo de la actora; y, ii) ORDENAR a la entidad demandada, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, certifique el cumplimiento del requisito de prestación del Servicio Social Obligatorio y que reporte tal constancia al Ministerio de Salud y Protección Social.

La solicitante presentó acción de tutela contra el Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN) con la finalidad de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la seguridad jurídica, presuntamente vulnerados por la entidad demandada tras haberle negado la expedición de la certificación de la prestación del servicio social obligatorio en la E.S.E Centro de Salud San José de Albán, no obstante haber cumplido con los mencionados requisitos.

La sentencia consideró que el problema jurídico gravitaba en torno a establecer lo siguiente:

"(…) si el Instituto Departamental de Salud de Nariño vulneró los derechos fundamentales de la actora al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la seguridad jurídica, al negarle la certificación de prestación del servicio social obligatorio, no obstante haberlo prestado en la E.S.E. Centro de Salud de San José de Albán, previo nombramiento –mediante acto administrativo como médica del servicio social obligatorio- y realización del curso de inducción en el mencionado instituto, bajo el argumento de que la vacante en la que fue designada la actora no se encontraba habilitada por el Ministerio de Salud y Protección Social para la prestación de dicho servicio."

La providencia tuvo la siguiente estructura: i) la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos; ii) el servicio social obligatorio para el ejercicio de la medicina como profesión; iii) el principio de confianza legítima, para, finalmente, resolver iv) el caso concreto.

La sentencia dio respuesta al interrogante formulado al expresar que la actora surtió todos los trámites necesarios para llevar a cabo su año de servicio social obligatorio, lo que implicó que confiara de manera legítima en que iba a obtener el aval por parte del Instituto Departamental de Salud de Nariño, situación que no ocurrió y que además, le generó la necesidad de renunciar a su trabajo. En consecuencia, la súbita e inesperada negativa de la entidad, alteró de manera significativa la situación de la accionante, puesto que no logró obtener su tarjeta profesional y se vio obligada a renunciar al trabajo que desempeñaba al momento de interponer la tutela.

En esta ocasión, aunque comparto la decisión final contenida en la sentencia, considero que la aproximación metodológica de la providencia debió realizarse a partir de los siguientes aspectos: i) la formulación del problema jurídico con base en el desconocimiento del principio de confianza legítima; y, ii) el análisis del mencionado postulado, la construcción de las subreglas jurisprudenciales que componen su núcleo esencial y su aplicación en el estudio del caso concreto. De esta manera, fundan mi disenso los siguientes argumentos:

Aspectos metodológicos

La fijación del objeto del proceso y la debida formulación del problema jurídico en la sentencia

1. 1. La sentencia constituye el acto final del ejercicio de la función jurisdiccional, a través del cual se resuelven los litigios que las partes someten al conocimiento de los jueces. Así, el

pronunciamiento del juez recae sobre el objeto del proceso que le proponen las partes, el cual se fija por lo alegado y probado dentro del mismo.

El proceso de tutela responde a una lógica dialéctica en la que las partes someten al conocimiento del juez constitucional sus argumentos sobre la vulneración o no de derechos fundamentales invocados por el accionante.

Bajo esta perspectiva, la Corte debe fijar el objeto del proceso que adelanta y que le proponen las partes. La delimitación del thema decidendum está condicionado por la debida formulación del problema jurídico a resolver por este Tribunal, asunto que reviste la mayor importancia al menos por tres razones: i) garantiza el principio de congruencia de la sentencia; ii) permite ilustrar la metodología adoptada en la providencia y la forma en que la Corporación aborda el estudio de la cuestión puesta en su conocimiento; y iii) constituye un instrumento de identificación de la ratio decidendi para aplicación del precedente en el caso concreto.

2. Por tal razón, la providencia de la referencia debió incluir en la formulación del problema jurídico el desconocimiento del principio de la confianza legítima como generador de las trasgresiones a los derechos fundamentales invocados por la accionante, en consideración a que la estructura argumentativa de la sentencia, tendiente a dar respuesta al interrogante planteado, se sustentó en el análisis del mencionado postulado, por lo que la aproximación contenida en la decisión aparece desconectada metodológicamente con el objeto de la tutela definido por la Corte.

El principio de confianza legítima

3. La sentencia en la cual aclaro mi voto analizó el principio de confianza legítima como la garantía jurídica de asegurarle al administrado de que las autoridades actúen con coherencia y respeten los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios. En otras palabras, se trata de la protección constitucional de la estabilidad y de la durabilidad de las situaciones generadas por la administración, cuando las mismas han consolidado en los ciudadanos expectativas legítimas que deben ser amparadas por el ordenamiento jurídico.

En atención a lo expuesto, la mencionada providencia estableció las siguientes subreglas para verificar el desconocimiento del citado principio y su relevancia ius fundamental:

i. i) La configuración de una imagen de aparente legalidad derivadas de actos u omisiones de la administración;

) La actuación del ciudadano afectado debe enmarcarse en los parámetros de la buena fe;

) Las acciones u omisiones precedentes de la administración debieron configurar expectativas serias y fundadas en que se realizará un determinado objetivo;

) La afectación a la situación descrita mediante cambios intempestivos de las autoridades;

) La afectación a los derechos fundamentales del ciudadano.

4. En suma, la sentencia realizó un juicioso estudio del contenido y del alcance del principio de confianza legítima y reconstruyó los presupuestos jurisprudenciales que deben

demostrarse en sede de tutela para que proceda el amparo constitucional, pese a lo cual no se definió como problema jurídico a resolver.

La verificación de su afectación en el caso concreto

5. En la providencia de la referencia se realizó el análisis del desconocimiento del principio de confianza legítima en el caso concreto, a partir de las subreglas jurisprudenciales definidas previamente.

Sin embargo, no comparto la aproximación metodológica de la sentencia que encontró acreditado que el desconocimiento del principio de la confianza legítima de la accionante se produjo por la controversia entre la E.S.E y el IDSN en relación con la falta de claridad sobre la cantidad, la identificación de las plazas vacantes reportadas y en general, la información que debían intercambiarse cuando se trata de la prestación del servicio social obligatorio en medicina para la obtención de la tarjeta profesional.

Por el contrario, el desconocimiento de este principio acaeció por la asertiva actuación de la administración y la tolerancia de las entidades públicas en que la accionante prestara su servicio social en la institución médica dispuesta para tales fines, pues sus actuaciones proyectaron una imagen de legalidad, con la entidad suficiente para configurar tanto en el ciudadano como en la misma administración la confianza suficiente para crear expectativas serias y legítimas sobre el cumplimiento de ese requisito de grado y su certificación por parte de las mencionadas autoridades.

Adicionalmente, considero que debió manifestarse en este caso concreto, que la administración no se podía beneficiar del trabajo social prestado por la accionante sin una

contraprestación ya sea de tipo económico o consistente en certificarle esa actividad, puesto que aquello configuraría una especie de enriquecimiento sin justa causa o utilización de la persona por parte del Estado.

6. En suma, aunque comparto la decisión de amparar los derechos fundamentales invocados por la accionante, considero que la aproximación metodológica para el estudio del presente caso a partir del principio de confianza legítima debió formularse desde el problema jurídico y analizarse con base en los elementos que generaron expectativas serias y legítimas, tales como la claridad en la forma y lugar de la prestación del servicio social obligatorio; la seguridad y la estabilidad de las actuaciones de la administración, que se materializaba en la obtención del correspondiente certificado y de esta manera, cumplir con los requisitos exigidos por la ley para obtener el grado de profesional.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO