

T-486-94

Sentencia No. T-486/94

SENTENCIA INHIBITORIA-Prohibición en tutela

Ningún juez ante el cual se intente la acción de tutela puede abstenerse de resolver de fondo sobre el asunto planteado. Esto es, debe conceder o negar la tutela, motivando debidamente su determinación. Se trata de un deber inexcusable del juez, quien, al negarse a decidir, viola el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y deja desprotegido al peticionario, desconociendo así el artículo 86 de la Carta.

JUEZ DE TUTELA-Incompetencia

Siendo claro que el juez no puede inhibirse y que tampoco debe fallar conociendo de su incompetencia, la Corte considera indispensable advertir que, en caso de establecer que esto último acontece, el juez ante quien se ejerció la acción de tutela debe remitir el expediente al despacho en el cual se radique la competencia.

ACCION DE TUTELA-Interposición según la materia

Cuando la ley distribuyó las competencias entre jueces y tribunales para conocer de la acción de tutela, no introdujo ninguna distinción que obedeciera al mayor o menor grado de afinidad entre aquellos asuntos de los cuales conocen dentro de la jurisdicción a la cual pertenecen (Ordinaria o Contencioso Administrativa) y los que se tratan a propósito del ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución. Los jueces, cuando resuelven acerca de acciones de tutela, no están actuando en ejercicio de sus competencias ordinarias, ni según las reglas propias de la ley civil, penal, laboral o administrativa, sino que lo hacen como integrantes de la Jurisdicción Constitucional, con arreglo a los mandatos de la Carta Política y en desarrollo de la muy específica función de salvaguardar los derechos fundamentales.

JUEZ DE TUTELA-Arbitrariedad

Resulta arbitrario que el juez ante el cual se expone un asunto de clara estirpe constitucional, que está obligado a resolver por ministerio de la propia Carta, eluda el cumplimiento de su

función introduciendo distinciones que ni la Constitución ni el legislador han establecido, para clasificar el asunto según su criterio y deducir que es incompetente, de espaldas a la preceptiva que rige su actividad.

DERECHO AL TRABAJO/PERSONAL DOCENTE-Terminación del contrato de trabajo

El problema de si debe subsistir o no la vinculación laboral a la luz de las disposiciones legales aplicables no tiene porqué ser resuelto en sede de tutela, sino ante los tribunales competentes para dilucidar los conflictos que se suscitan entre la administración y sus empleados por causa o con motivo de una relación de trabajo.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Competencia

Si del contrato se derivan derechos a favor del accionante, relacionados con la estabilidad laboral, la reconducción del negocio jurídico o las prestaciones laborales, y aquél estima que le han sido desconocidos, se está en presencia de un litigio que debe plantearse ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no en virtud de la acción de tutela, como lo supuso la juez de instancia, sino mediante el uso de las acciones que la ley consagra y que son propias de esa jurisdicción. Existe, entonces, otro medio de defensa judicial.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-43950

Acción de tutela instaurada por MANUEL JOSE ARCIA GOMEZ contra la Alcaldía de Caimito (Sucre)

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisa el fallo proferido en el asunto de la referencia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Caimito (Sucre) el 6 de julio de 1994.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El accionante, quien consideró violado sus derechos de petición y de trabajo, ejerció acción de tutela contra la Alcaldía municipal por cuanto se dirigió a la Alcaldesa desde abril de 1994 para solicitar que se le renovara el contrato como maestro del Municipio, sin haber recibido respuesta.

El peticionario estimó que la administración municipal se encontraba obligada a mantenerlo en el empleo, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 6º de la Ley 60 de 1993 y 105 de la Ley 115 de 1994 -Ley General de Educación-.

II. DECISION JUDICIAL

Invocando una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, la Juez dictaminó que la jurisdicción especializada para conocer y fallar sobre la acción de tutela respecto de los actos administrativos de la Alcaldesa de Caimito era la Contencioso Administrativa de Sucre.

“Resultaría ilógico -afirmó- que este Despacho ordenara la suspensión de los efectos de los actos administrativos hasta cuando el Tribunal Administrativo de Sucre decidiera de fondo, no obstante que éste último haya observado que el acto que juzga no amerita la suspensión provisional por la vía Contencioso Administrativa”.

De allí resulta -concluyó- que “sólo es correcta la interpretación de las normas que vienen examinándose si se entiende que únicamente los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen competencia para conocer de la acción de tutela que verse sobre actos administrativos”.

En consecuencia, mediante fallo del 6 de julio de 1994, la Juez resolvió declararse incompetente para conocer de la solicitud de tutela instaurada.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es el tribunal competente para revisar la providencia mencionada, según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de

1991.

Prohibición de las inhibiciones judiciales en materia de tutela

Al estatuir mecanismos orientados a la defensa de los derechos fundamentales, uno de los cuales es la acción de tutela, quiso el Constituyente lograr su efectividad (artículos 2, 5 y 83 a 94 de la Constitución Política), dentro del criterio de que en las actuaciones judiciales debe prevalecer el derecho sustancial.

En ese orden de ideas, mediante el artículo 86 de la Carta, se confió a los jueces la función de verificar en concreto la vigencia cierta de la normativa constitucional en la materia y se los autorizó para que, cuando encuentren configurada la violación o amenaza de un derecho fundamental por acción u omisión de la autoridad pública y aun de los particulares, impartan las órdenes de inmediato cumplimiento que sean necesarias para la salvaguarda efectiva de aquél.

Desde luego, en el cumplimiento de su función, los jueces están sujetos a las reglas establecidas por el legislador para fijar la competencia, pero ni siquiera en el supuesto de carecer de ella están autorizados para proferir fallo inhibitorio, ya que éste se halla expresamente prohibido por el parágrafo del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991.

De ello resulta que ningún juez ante el cual se intente la acción de tutela puede abstenerse de resolver de fondo sobre el asunto planteado. Esto es, debe conceder o negar la tutela, motivando debidamente su determinación.

Se trata de un deber inexcusable del juez, quien, al negarse a decidir, viola el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.P.) y deja desprotegido al peticionario, desconociendo así el artículo 86 de la Carta.

Ya esta Corte tuvo ocasión de señalarlo en su Sentencia T-173 del 4 de mayo de 1993:

“Considera la Corte que el acceso a la administración de justicia no es un derecho apenas formal que se satisfaga mediante la iniciación del proceso sino que su contenido es sustancial, es decir, implica que la persona obtenga a lo largo de la actuación y hasta la culminación de la misma, la posibilidad real de ser escuchada, evaluados sus argumentos y alegatos y tramitadas, de acuerdo con la ley, sus peticiones, de manera que las resoluciones

judiciales sean reflejo y realización de los valores jurídicos fundamentales. En tal sentido, el acceso a la administración de justicia es inescindible del debido proceso y únicamente dentro de él se realiza con certeza”.

Por eso, el inciso 1º del artículo 53 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

“Artículo 53. Sanciones penales. El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”. (Subraya la Corte).

Ahora bien, siendo claro que el juez no puede inhibirse y que tampoco debe fallar conociendo de su incompetencia, la Corte considera indispensable advertir que, en caso de establecer que esto último acontece, el juez ante quien se ejerció la acción de tutela debe remitir el expediente al despacho en el cual se radique la competencia, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, avisando inmediatamente al solicitante.

Como lo ha expresado la Corte, el rechazo “in limine” de la demanda de tutela tampoco es posible como regla general:

“Las peticiones de tutela no pueden ser rechazadas, ni en primera ni en segunda instancia, sino por los motivos establecidos en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991 -cuando, no habiéndose podido determinar el hecho o la razón que motiva la solicitud, se ha ordenado corrección de la solicitud y ésta no se ha efectuado dentro de los tres días siguientes-. Se trata de razones de forma que aluden a presupuestos indispensables para el fallo, sin que, inclusive, el funcionario esté obligado a tomar tal determinación, toda vez que, según allí se dice, “...la solicitud podrá ser rechazada...”, lo que implica la posibilidad de que el juez la tramite si logra dilucidar su contenido.

Rechazar una demanda de tutela por causas diferentes equivale a negar a la persona el acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.N.) y, además, resulta contrario al mandato del artículo 228 Ibídem, según el cual en las actuaciones judiciales prevalecerá el derecho sustancial. Este principio inspira el trámite de la acción de tutela, como lo ordena el artículo 3º del Decreto 2591 de 1991.

Por otra parte, el rechazo arbitrario de una petición de tutela comporta el desconocimiento del derecho que toda persona tiene a un análisis material de su pretensión". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-440 del 12 de octubre de 1993).

En Sentencia T-034 del 2 de febrero de 1994 se agregó:

"El juez u organismo judicial ante el cual se invoca un derecho primario, como los que busca proteger el artículo 86 de la Carta, debe entrar en el fondo del asunto para examinar, con criterio de justicia material, las circunstancias en medio de las cuales se ha producido el acto o la omisión que puedan estar causando la perturbación o el riesgo del derecho fundamental; para definir si el daño o la amenaza existen; para establecer sobre quién recae la responsabilidad del agravio y para impartir, con carácter obligatorio e inmediato, las órdenes encaminadas a restaurar la vigencia real de las garantías constitucionales".

Situación diferente es la que surge cuando se propone la tutela ante la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, corporaciones éstas que por no tener superior jerárquico, ya que son los más altos tribunales dentro de sus respectivas jurisdicciones, no pueden fallar en primera instancia, motivo por el cual, según jurisprudencia reiterada, deben rechazar la solicitud para que el peticionario se dirija a otro juez o tribunal. Con ello, lejos de desconocer o violentar los derechos del peticionario, se le garantiza el acceso a la segunda instancia.

Al respecto, se reitera lo afirmado en Sentencia T-550 del 7 de octubre de 1992, proferida por la Sala Tercera de Revisión, según la cual la posibilidad de impugnación del fallo de tutela es un derecho inalienable de la persona, concedido en forma directa y para todos los casos por el Constituyente.

La consecuencia lógica de esa concepción es el reconocimiento de la situación que surgiría ante la inexistencia de superior jerárquico que pudiera resolver sobre la impugnación del fallo si éste ha sido proferido por una de las cabezas de la Rama Judicial del Poder público.

En cuanto a la Corte Constitucional, como lo puso de presente el mencionado fallo, la propia Carta Política señala que su papel no es el de resolver directamente sobre las acciones de tutela instauradas sino el de revisar eventualmente los fallos que profieran los jueces (artículos 86 y 241-9 C.P.). En consecuencia, la Corporación debe rechazar las demandas que se propongan directamente ante ella, para que el peticionario actúe ante cualquier juez de la

República, según las reglas de competencia, y tenga la oportunidad de las dos instancias previstas por la Carta.

Competencia de los jueces en materia de tutela

La juez de instancia asegura que las acciones de tutela contra actos administrativos solamente pueden ser instauradas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y que los demás jueces son incompetentes para resolver al respecto.

Tal criterio no tiene sustento ni en la Carta Política ni en la ley. Se trata de una evidente equivocación del fallador de instancia, que se hace preciso corregir.

Como es sabido, la competencia -elemento esencial del debido proceso, según el artículo 29 de la Constitución- es la medida en la cual se distribuye la jurisdicción, lo cual lleva a concluir que, si bien todo juez administra justicia, no por ello le es asignado el conocimiento de todos los asuntos, pues las normas procesales se encargan de señalar, atendiendo a diversos criterios, cómo habrá de definirse en un caso concreto cuál es el juez competente para resolverlo.

En materia de tutela, la Carta Política estatuyó que la protección puede reclamarse “ante los jueces”, sin ocuparse ella misma en indicar los criterios relativos a la determinación de la competencia, pero en su artículo transitorio 5 revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para “reglamentar el derecho de tutela”.

El Decreto 2591 de 1991, expedido en desarrollo de esas autorizaciones, dispone en su artículo 37 que son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que motivaron la presentación de la solicitud. La misma norma establece que de las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces del Circuito del lugar.

El artículo 32 eiusdem fija la regla de competencia para la segunda instancia en los siguientes términos: “Presentada debidamente la impugnación, el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente”.

Como se observa, cuando la ley distribuyó las competencias entre jueces y tribunales para

conocer de la acción de tutela, no introdujo ninguna distinción que obedeciera al mayor o menor grado de afinidad entre aquellos asuntos de los cuales conocen dentro de la jurisdicción a la cual pertenecen (Ordinaria o Contencioso Administrativa) y los que se tratan a propósito del ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución.

Debe recordarse que los jueces, cuando resuelven acerca de acciones de tutela, no están actuando en ejercicio de sus competencias ordinarias, ni según las reglas propias de la ley civil, penal, laboral o administrativa, sino que lo hacen como integrantes de la Jurisdicción Constitucional, con arreglo a los mandatos de la Carta Política y en desarrollo de la muy específica función de salvaguardar los derechos fundamentales.

Ello significa que la materia de la cual se ocupan los jueces de tutela es una sola y está regida directamente por los mandatos de la Constitución, independientemente de la rama dentro de la cual puedan ser catalogados los hechos, pues si bien éstos tocarán necesariamente con alguna disciplina jurídica, el objeto de la resolución que se pide adoptar mediante el aludido procedimiento preferente y sumario no busca definir el asunto litigioso debatible ante la respectiva jurisdicción, sino establecer si los derechos fundamentales del peticionario han sido desconocidos o afrontan peligro, a fin de impartir justicia constitucional si se encuentra que en efecto se configura tal circunstancia.

Entonces, resulta arbitrario que el juez ante el cual se expone un asunto de clara estirpe constitucional, que está obligado a resolver por ministerio de la propia Carta, eluda el cumplimiento de su función introduciendo distinciones que ni la Constitución ni el legislador han establecido, para clasificar el asunto según su criterio y deducir que es incompetente, de espaldas a la preceptiva que rige su actividad.

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, es el legislador el único llamado a establecer las reglas mediante las cuales se definen las distintas competencias. Mal puede el juez sustituir la norma legal en el caso concreto y asumir una competencia que no le corresponde o evadir aquella que le ha sido señalada. En ambos casos viola el debido proceso y distorsiona el ordenamiento jurídico

En la materia específica de los actos administrativos, es tan evidente el yerro de la juez de instancia que el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, al regular lo pertinente a la acción de tutela como mecanismo transitorio, señala que ella podrá ejercerse conjuntamente con la

acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y que el juez de tutela, si lo estima procedente, tiene la facultad de ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso (Contencioso Administrativo), lo cual significa que no necesariamente el despacho que conoce de la acción de tutela tiene que pertenecer a esa jurisdicción.

Es más, a este respecto la Corte ha señalado:

“Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término “conjuntamente”, es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-203 del 26 de mayo de 1993).

El caso concreto

Las razones hasta aquí expuestas son suficientes para revocar el fallo de instancia, pues este contiene en realidad una decisión inhibitoria, prohibida a los jueces de tutela por el Decreto 2591 de 1991, y adicionalmente fundamenta esa determinación en la desatinada teoría de que sólo se adquiere competencia para resolver sobre el amparo constitucional por el hecho de pertenecer a determinada jurisdicción.

La juez estaba en la obligación de fallar de fondo sobre la acción incoada, lo cual no implica que forzosamente debiera haber declarado procedente la tutela y menos todavía que hubiera debido concederla.

Como, según lo dicho, la Corte tendrá que revocar la providencia revisada, es necesario que entre a resolver si podían tutelarse en el caso concreto los derechos invocados.

El accionante solicitó que le fueran protegidos sus derechos de petición y de trabajo, el primero por no haber recibido en tiempo la respuesta que demandaba de la Alcaldía y el segundo por no habersele renovado el contrato que lo ligaba al municipio en calidad de docente.

No cabe duda de que el derecho de petición resulta violado cuando la autoridad administrativa ha dejado de responder la solicitud respetuosa que se le formula, tanto si se refiere al bien colectivo como si representa un interés particular.

Según el expediente, mediante carta recibida en la Alcaldía Municipal de Caimito el 29 de abril de 1994, el accionante expuso los argumentos de carácter legal que, a su juicio, respaldaban su petición en el sentido de que se le renovara el contrato para el período académico siguiente.

También obra copia de la carta recibida en la Alcaldía el 18 de febrero de 1994, firmada por el apoderado del solicitante, en el mismo sentido.

Ninguna de las solicitudes fue respondida por la Alcaldesa, pese a haber transcurrido de sobra el término legalmente previsto para hacerlo, lo que significa que en efecto se desconoció el derecho fundamental garantizado en el artículo 23 de la Constitución.

Se concederá la tutela al respecto, confiriendo a la Alcaldesa un término de cuarenta y ocho (48) horas para responder al quejoso.

No ocurrirá lo mismo con el contenido de la petición -la renovación del contrato-, pues, a juicio de la Corte, el problema de si debe subsistir o no la vinculación laboral a la luz de las disposiciones legales aplicables no tiene porqué ser resuelto en sede de tutela, sino ante los tribunales competentes para dilucidar los conflictos que se suscitan entre la administración y sus empleados por causa o con motivo de una relación de trabajo.

En tal sentido, habrá de reafirmarse la jurisprudencia de esta Corte:

“...el trabajo constituye factor esencial de la convivencia, por lo cual, como uno de los elementos en que se funda el sistema jurídico, es un derecho fundamental que goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado (artículo 25 de la Constitución).

Pero, si bien, de acuerdo con lo dicho, la Constitución Política ampara al trabajador y le brinda el mecanismo de la tutela para obtener la protección de este derecho cuando le sea conculcado o corra grave riesgo, no puede olvidarse que, si se trata de preservar la vinculación de una persona a cierto empleo -como en esta ocasión acontece- la garantía del trabajo está supeditada a la vigencia de una relación jurídica de carácter laboral según las reglas aplicables en el caso concreto. Es decir, el juez tiene la obligación de verificar cuál es el régimen jurídico aplicable a la situación en que se halla el solicitante, pues si resulta que el vínculo jurídico ha terminado de acuerdo con la ley, no es procedente la tutela con el objeto de restaurarlo -para lo cual existen otros medios judiciales de defensa-, a menos que se llegue a demostrar una de dos excepcionales circunstancias: que la norma legal en que se ha fundado la desvinculación del trabajador es claramente incompatible con la Constitución Política (artículo 4º C.N.) o que se ha violado directamente un precepto constitucional en detrimento de derechos fundamentales”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencias T-441 del 12 de octubre de 1993 y T-352 del 10 de agosto de 1994).

Para la Corte es claro que, si del contrato se derivan derechos a favor del accionante, relacionados con la estabilidad laboral, la reconducción del negocio jurídico o las prestaciones laborales, y aquél estima que le han sido desconocidos, se está en presencia de un litigio que debe plantearse ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no en virtud de la acción de tutela, como lo supuso la juez de instancia, sino mediante el uso de las acciones que la ley consagra y que son propias de esa jurisdicción. Existe, entonces, otro medio de defensa judicial.

Ahora bien, ya que no se acreditó perjuicio irremediable alguno, pues el petente está en libertad de establecer vínculos laborales diferentes sin que el núcleo esencial de su derecho al trabajo resulte irremisiblemente afectado, no procede la tutela como mecanismo transitorio.

Se negará el amparo en este aspecto.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE en todas sus partes la Sentencia proferida por la Juez Municipal de Caimito (Sucre) el 6 de julio de 1994, mediante la cual se abstuvo de fallar en el fondo sobre el asunto planteado.

Segundo.- CONCEDESE la tutela incoada en lo relativo al derecho de petición del accionante y, en consecuencia, ORDENASE a la Alcaldesa Municipal de Caimito responder por escrito a MANUEL JOSE ARCIA GOMEZ sobre las peticiones elevadas ante ella. La respuesta deberá producirse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta Sentencia.

Tercero.- NIEGASE la protección judicial sobre el derecho al trabajo, por improcedencia de la acción.

Cuarto.- Para que se establezca si al proferirse fallo inhibitorio se incurrió en una de las conductas descritas en el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991, remítase copia del expediente y de esta providencia al Fiscal General de la Nación.

Quinto.- Dése cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

