

Sentencia T-558/02

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

COSA JUZGADA-Sentencia sobre validez y eficacia de resolución sancionatoria

Dado el poder vinculante de la sentencia que con autoridad de cosa juzgada reconoció la validez y eficacia de la resolución sancionatoria, no queda otra alternativa más plausible que la de estar a los términos de ese proveído del Contencioso Administrativo que, por otra parte, antes que ser descalificado por el demandante, meridianamente aparece destacado en su demanda al reseñar la suspensión de ciertos derechos ciudadanos y la obsecuente armonía del fallo para con el derecho imperante.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Certificado de antecedentes disciplinarios

La función de la Procuraduría General de la Nación se circunscribe al deber legal de registrar de conformidad con las normas anteriores (o las que en su momento se encontraban vigentes hacia el pasado), la información suministrada por las autoridades respectivas y hacerlas constar en el certificado de antecedentes, información que por demás corresponde a la verdad de acuerdo a lo informado a ésta. La Procuraduría General de la Nación se limita a llevar el registro y suministrar una información acorde a la realidad de lo reportado por las diferentes entidades del Estado, siendo la norma legal que crea el cargo, señala los requisitos o exigencias para su desempeño, la que exige la ausencia total de antecedentes, razón por la cual la Procuraduría procede a expedir la certificación especial de antecedentes.

ACCION DE TUTELA-Término razonable de presentación/ACCION DE TUTELA-Inmediatez

Esta Corporación en Sentencia C 543 de 1992, declaró inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 que establecía un término de caducidad para ejercer la acción de tutela respecto de sentencias y providencias judiciales por considerar que la acción de tutela puede interponerse en cualquier tiempo. No obstante, la Corte ha señalado que la presentación de la acción de tutela debe realizarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental a que se refiere el artículo 86 de la C. P., pudiendo resultar improcedente la acción por la inobservancia del principio de la inmediatez que debe caracterizar su ejercicio, haciendo que este mecanismo no sea ya el más expedito para

proteger los derechos fundamentales que se consideran vulnerados con la acción u omisión de la autoridad pública.

Los hechos a los que alude el actor tuvieron ocurrencia en la misma fecha en la cual se profirió la resolución mediante la cual se le sancionó con suspensión del cargo, habiendo transcurrido más de veinticuatro (24) años para la fecha en que se presentó la acción de tutela y, once (11) años desde que comenzó a regir la Constitución Política que consagró la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales, no dándose el presupuesto de la inmediatez que debe acompañar su ejercicio. De otra parte, el otro mecanismo de defensa como ya se señaló se agotó completamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin que sea dable acudir a la acción de tutela como mecanismo adicional al ordinario ya surtido.

Referencia: expediente T- 581516

Acción de tutela incoada por Álvaro Hernández Vásquez contra la Universidad del Tolima.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dos (2002).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué.

ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud de amparo

El señor Álvaro Hernández Vásquez demandó en acción de tutela a la Universidad del Tolima solicitando la protección de su derecho al debido proceso. Al respecto estipuló como petición principal la inaplicación –desde el 4 de julio de 1991- de la resolución No. 077 del 24 de mayo de 1978, mediante la cual el Consejo Directivo de la Universidad del Tolima sancionó disciplinariamente al actor con suspensión del cargo de docente por un término de 12 meses, sin remuneración. Como petición subsidiaria la declaración de inoponibilidad de la sanción en relación con el demandante, por haber sido impuesta en manifiesta contradicción frente a la Constitución y leyes vigentes.

En torno a los hechos dijo que por el año 1978 se desempeñaba como docente de tiempo completo, adscrito al Departamento de Ciencias Socioeconómicas de la Universidad del Tolima, época en la cual se hallaba vigente el Acuerdo No. 04 de 1968 del Consejo Superior de esta universidad, el cual contenía el estatuto del profesorado, destacándose en lo disciplinario los artículos 69 a 78 relativos a las faltas disciplinarias y a los procedimientos para su resolución. Prosiguió diciendo:

El Gobierno Nacional declaró el estado de sitio mediante el decreto 2131 de 1976, a cuyo amparo expidió el decreto 2132, que en sus artículos 2 y 3 autorizó la suspensión de los funcionarios que participaran en la protesta social, con prescindencia de los requisitos legales y reglamentarios, a tiempo que se suspendió la vigencia de los derechos y garantías fundamentales.

Con apoyo en tales decretos y pretermitiendo los procedimientos y garantías del Acuerdo No. 04 de 1968, y con la simple manifestación breve y sumaria de haberse recibido informes sobre mi participación en un paro, la Universidad del Tolima profirió la Resolución No. 077 de 1978, por la cual me impuso sanción de suspensión sin remuneración por el término de un año. Con la consecuente anotación en el registro de antecedentes disciplinarios, que a la fecha mantiene sus efectos. Anotación que me impide desempeñar cargos públicos que exigen carencia absoluta de antecedentes.

La mencionada sanción es claramente incompatible con el nuevo ordenamiento constitucional, particularmente en lo atinente al debido proceso. A lo cual concurre el artículo 29 del decreto 2591 de 1991, en el sentido de que cuando la violación del derecho fundamental derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos

fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción de tutela deberá ordenar su inaplicación al caso concreto.

Asimismo se violó el habeas data tutelado por el artículo 15 de la Carta Política por cuanto a partir de su vigencia resulta irregistrable la anotación que aparece en el registro de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación.

Luego anotó:

“Se propone el amparo de tutela como acción principal (sic) por no existir otro medio de defensa. Se informa que contra la resolución que impuso la sanción se instauró oportunamente acción de Nulidad y Restablecimiento (antes de Plena Jurisdicción) ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Tolima, quien decretó el fracaso de las pretensiones en proceso de primera instancia. Expediente No. 3205 folio 88, el cual fue archivado el 28 de mayo de 1979 en el Libro 27 Folio 6”.

La acción de tutela es procedente porque continúan vigentes los efectos nocivos del acto violatorio. Destacándose un perjuicio que es actual, cierto y grave, que se traduce en un impedimento legal para el desempeño de los empleos públicos que requieren carencia absoluta de antecedentes disciplinarios. Circunstancias éstas que habilitan la procedencia de la tutela, según lo observado por la Corte Constitucional en sentencias T-164 de 1993 y T-272 de 1995.

Por su parte la Universidad del Tolima contestó afirmando que la resolución No. 077 de 1978 se rigió por los principios constitucionales de la Carta de 1886, no siendo de recibo la extensión de la Constitución de 1991 a dicha resolución por cuanto se estaría aplicando en mayo 24 de 1978 una norma inexistente. Además, existe otro mecanismo distinto a la acción de tutela al cual se puede acudir para acusar la mencionada resolución, como lo es la acción de nulidad simple establecida en el Código Contencioso Administrativo, toda vez que la acción de tutela es de carácter subsidiario. Por otra parte, no existe peligro inminente en contra del demandante.

2. Sentencias objeto de revisión

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué, mediante sentencia del 21 de noviembre

de 2001 declaró improcedente la solicitud de tutela formulada por el demandante fundándose en que:

“(…), la acción de tutela no procede cuando existen otros recursos o medios de defensa judicial, como sucede en el caso concreto, pues consciente (sic) los profesionales del derecho, de que la vía a seguir para atacar la resolución objeto de inconformidad era precisamente acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Tolima, mediante la acción de plena jurisdicción hoy acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para lograr los efectos jurídicos pretendidos, así procedieron.

“Ahora bien, como lo dice el accionante (sic) se intentó esta acción y resultó fallida para sus intereses, lo que quiere decir que sí existió este otro mecanismo, que se recalca se utilizó.”

Concluyó el a quo afirmando que, de otro lado, si la Procuraduría mantiene la anotación en el registro de antecedentes desconociendo la eventual prescripción, debe presentarse solicitud ante dicho órgano o intentarse acción de tutela contra el mismo. En este sentido, como la acción no se intentó contra la Procuraduría General de la Nación, ni ésta fue vinculada, al respecto no procede hacer algún pronunciamiento a estas alturas del proceso.

De la impugnación conoció la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, quien mediante sentencia del 13 de febrero de 2002 confirmó la providencia de primer grado. En tal sentido el Tribunal señaló que la resolución No. 007 de 1978 se encontraba amparada por el decreto 2132 de 1976, el cual autorizaba en su artículo 2 la suspensión de la preexistente ritualidad disciplinaria. Luego puntualizó diciendo:

“El accionante (sic) podía acudir, y efectivamente acudió ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa para solicitar (sic) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en ese entonces acción de plena jurisdicción, en la cual se decretó el fracaso de las pretensiones, presentándose con ello la cosa juzgada. Es de advertir que la acción de tutela no es una instancia ni un sustituto de la acción de revisión para atacar la cosa juzgada.

“El juez de tutela no está facultado para declarar la inaplicación de leyes, decretos o resoluciones, pues para ello existen otras vías y otras instituciones.

“Las faltas disciplinarias ocurridas con antelación a la entrada en vigencia del Código Único

Disciplinario (ley 200/95) no debió haberlas (sic) registrado la Procuraduría General de la Nación, pues la aplicación de esa norma es a partir de su entrada en vigencia y no rige hacia el pasado, sin olvidar que la acción disciplinaria no se puede imponer a perpetuidad”

Que por tanto el actor debió demandar a la Procuraduría General de la Nación a efectos de que le cancelara o resolviera con arreglo al trámite la susodicha anotación. Quedando entonces demostrado que no existió vulneración de los derechos deprecados por el peticionario.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Primera de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección Número 5 del 2 de mayo de 2002.

En el presente caso se solicita la protección del derecho al debido proceso y al habeas data, para lo cual, dadas las particularidades del asunto en discusión, primeramente deberá discernirse lo atinente a la viabilidad de la acción incoada contra la Universidad del Tolima.

3. Naturaleza subsidiaria y supletoria de la acción de tutela

La línea jurisprudencial de esta Corporación ha sostenido permanentemente que la acción de tutela no tiene la virtualidad de emerger como procedimiento adicional de senderos judiciales ya surtidos, en tanto se pretenda discutir bajo los mismos motivos y con iguales propósitos frente al mismo demandado un asunto ya resuelto por el juez natural. Antes bien:

“(…) es imprescindible subrayar que la acción prevista en el artículo 86 de la Carta no tiene el propósito de reemplazar el ordenamiento jurídico preexistente, ni el de sustituir los

trámites procesales necesarios, según disposiciones legales que a su vez constituyen desarrollo del artículo 29 de la Carta, para alcanzar determinados fines de acuerdo con la naturaleza y contenido de los derechos en juego. La ley ha estatuido las reglas propias de cada juicio”.¹

De suerte tal que cuando una persona –en proceso ordinario o especial- ha demandado y obtenido sentencia judicial en relación con un derecho fundamental que a su modo de ver le ha sido conculcado, ese fallo del juez ordinario o especial destaca en el mundo jurídico por su carácter de cosa juzgada; sin perjuicio, claro es, de la demanda de tutela que procede contra dicha sentencia en la eventualidad de la vía de hecho. En tal sentido, ni siquiera como mecanismo transitorio la acción de tutela sería procedente cuando quiera que medie fallo del juez que ordinariamente conoce del asunto en cuestión, pues:

“Observa la Corte que en ningún modo es compatible el ejercicio del mecanismo transitorio si el peticionario ya ha hecho uso de las acciones ordinarias de que dispone(...)”.²

Desde luego que la naturaleza subsidiaria y supletoria de la acción de tutela no admite excepción en la hipótesis de la cosa juzgada, y mucho menos cuando se alegue perjuicio irremediable, dado que la modalidad transitoria tiene fines exclusivamente preventivos y en todo caso dentro del ámbito previo a la correspondiente decisión judicial. No sería procedente esta acción constitucional a instancias de las censuras que el interesado quiera endilgarle a actos o hechos que en su opinión, y pese a la cosa juzgada, lesionan ciertos derechos fundamentales de su acervo jurídico personal.

4. El caso concreto y los derechos fundamentales

4.1. En el caso de autos, si bien el actor alega efectos nocivos y permanentes de un acto violatorio de los derechos invocados en la demanda, es lo cierto que él, expresamente, reconoce la existencia de una sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, por la cual se desestimaron las pretensiones que formuló contra la resolución que es materia de la presente acción de tutela. Es decir, honrando el principio de la lealtad procesal el peticionario reconoce en el fondo que frente a su caso ha operado la cosa juzgada, máxime si se considera que él no le hace reparo alguno a la prenotada sentencia.

Siendo esto así, mal podía el actor –por vía de tutela- pretender la reapertura del examen

judicial ya verificado y resuelto definitivamente a través de la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima; esto es, volver sin fundamento constitucional sobre los mismos hechos, con iguales fines y frente a la misma entidad. No debe olvidar el solicitante que su mera inconformidad para con lo resuelto por el Tribunal Administrativo del Tolima, lejos está de habilitarlo para instaurar la demanda que ocupa la atención de la Sala; tanto menos si se advierte que contra la sentencia de ese Tribunal el actor no formuló glosas relativas a una eventual vía de hecho.

Ahora bien, con fundamento en el artículo 29-6 del decreto 2591 de 1991 el demandante solicita se declare la inaplicación de la resolución No. 077 de 1978 del Consejo Directivo de la Universidad del Tolima, o en su defecto, que se predique su inoponibilidad frente a él, en el entendido de que dicho acto administrativo se expidió con apoyo en el decreto legislativo 2132 de 1976, a cuyos fines dispuso el artículo 2:

“Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, (...) que participen en huelgas o en reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, (...) podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión (...)”.

Con el agregado del artículo 3 ibídem, que establecía:

“Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, quedan suspendidas las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras”.

Preceptiva ésta que, en opinión del peticionario, no tiene el menor arraigo en el decreto 01 de 1984 ni en la Constitución Política de 1991. Pese a lo cual, bajo tales respectos él jamás fue escuchado dentro del proceso disciplinario que le adelantó la Universidad del Tolima, ni conoció las pruebas de cargo que sirvieron de soporte a la sanción, configurándose al punto una palmaria vulneración del derecho de defensa que contempla la nueva Constitución Política.

Prescindiendo del frustrado cotejo podría argüir el actor la violación sobreviniente y directa del debido proceso al tenor de la actual Constitución, toda vez que, en su sentir, los efectos

de tal quebrantamiento se mantienen sin solución de continuidad en los registros de la Procuraduría General de la Nación. Empero, dado el poder vinculante de la sentencia que con autoridad de cosa juzgada reconoció la validez y eficacia de la resolución sancionatoria, no queda otra alternativa más plausible que la de estar a los términos de ese proveído del Contencioso Administrativo que, por otra parte, antes que ser descalificado por el demandante, meridianamente aparece destacado en su demanda al reseñar la suspensión de ciertos derechos ciudadanos y la obsecuente armonía del fallo para con el derecho imperante (fls. 4 y 8).

4.2. La Sala considera del caso referirse a lo dispuesto en el artículo 5º de la Resolución No. 143 de 2002 proferida por el Procurador General de la Nación y publicada en el Diario Oficial No. 44.819, en concordancia con lo señalado en el artículo 174 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Unico), según los cuales las sanciones deberán ser registradas en la División de Registro, Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes, que deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y las que se encuentren vigentes en dicho momento (certificación ordinaria); cuando se trate de nombramiento o posesión en cargo que exija para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificarán todas las anotaciones que figuren en el registro (certificación especial).

La función de la Procuraduría General de la Nación se circunscribe al deber legal de registrar de conformidad con las normas anteriores (o las que en su momento se encontraban vigentes hacia el pasado), la información suministrada por las autoridades respectivas y hacerlas constar en el certificado de antecedentes, información que por demás corresponde a la verdad de acuerdo a lo informado a ésta.

En este orden de ideas lo que habría que atacar sería el acto jurídico de orden administrativo o legal que crea el cargo o que establece como requisito o exigencia para el desempeño del mismo, el “no haber sido sancionado disciplinaria o penalmente”, que equivale a la ausencia total de sanciones.

La Procuraduría General de la Nación se limita a llevar el registro y suministrar una información acorde a la realidad de lo reportado por las diferentes entidades del Estado,

siendo la norma legal que crea el cargo, señala los requisitos o exigencias para su desempeño, la que exige la ausencia total de antecedentes, razón por la cual la Procuraduría procede a expedir la certificación especial de antecedentes.

Frente a la situación planteada por el actor, la Sala se pregunta si aún siendo verdad la información plasmada en el certificado especial expedido por la Procuraduría, se pueden estar reportando en cualquier tiempo, se puede continuar reportando la información así sea veraz en forma indefinida?.

La Corte en algún momento tendrá que ocuparse del tema, que sin duda lo será aquel en que se someta a su juicio la ley que establezca el cargo o requisito para su desempeño (o en su defecto, según el caso, ante el Tribunal Administrativo), o incluso el mismo artículo 174 de la Ley 734 de 2002.

De otra parte, el legislador tendrá que avocar este tema en su momento, a fin de establecer términos de prescripción para que no se continúen reportando dichos antecedentes, de considerar que se tiene el derecho al olvido.

5. Del principio de la Inmediatez de la acción de tutela.- Improcedencia como mecanismo adicional o complementario.

La acción de tutela consagrada por la Constitución Política en su artículo 86 señala que toda persona podrá acudir a dicha acción para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Esta Corporación en Sentencia C 543 de 1992, declaró inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 que establecía un término de caducidad para ejercer la acción de tutela respecto de sentencias y providencias judiciales por considerar que la acción de tutela puede interponerse en cualquier tiempo. No obstante, la Corte ha señalado que la presentación de la acción de tutela debe realizarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental a que se refiere el artículo 86 de la C. P., pudiendo resultar improcedente la acción por la inobservancia del principio de la inmediatez que debe caracterizar su ejercicio, haciendo que este mecanismo no sea ya el más expedito para proteger los derechos fundamentales que se consideran vulnerados con la acción u omisión

de la autoridad pública.

Sobre el tema, en Sentencia SU-961 de 199 esta Corporación expresó:

“En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su “inmediatez”:

“La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: ... la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.³ Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.

(...)

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

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho.

En el presente caso, se observa que los hechos a los que alude el actor tuvieron su ocurrencia el 24 de mayo de 1978 fecha en la cual se profirió la resolución No. 077 mediante la cual se le sancionó con suspensión del cargo, habiendo transcurrido más de veinticuatro (24) años para la fecha en que se presentó la acción de tutela y, once (11) años desde que comenzó a regir la Constitución Política que consagró la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales, no dándose el presupuesto de la inmediatez que debe acompañar su ejercicio.

De otra parte, el otro mecanismo de defensa como ya se señaló se agotó completamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin que sea dable acudir a la acción de tutela como mecanismo adicional al ordinario ya surtido.

De acuerdo con todo lo anterior se confirmarán los fallos de primera y segunda instancia en la forma que pasa a verse.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Por las razones expuestas en este proveído, confirmar la sentencia de 21 de noviembre de 2001 del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué y la sentencia de 13 de febrero de 2002 de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, por las cuales se declaró y confirmó, respectivamente, la improcedencia de la demanda de tutela instaurada por ALVARO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ contra la Universidad del Tolima en relación con los derechos al debido proceso y de habeas data.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-290 de 1993.

2 T-261 de 1994.

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