

T-616-95

Sentencia No. T-616/95

ACCION DE TUTELA-Procedencia

La acción de tutela no se erigió por el Constituyente para sustituir al juez ordinario que tiene plena competencia para el conocimiento y decisión de los asuntos que le corresponden pues ello equivaldría en la práctica a desconocer las jurisdicciones constitucionales consignadas en las normas superiores so pretexto de proteger, supuestamente en forma expedita, derechos constitucionales fundamentales.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por despido injusto

A través de la acción de tutela no es posible declarar la nulidad de un acto de desvinculación del servicio, que goza de la presunción de legalidad, mientras no sea anulado o suspendido por la jurisdicción competente, que lo es la contencioso administrativa, y menos condenar al pago de indemnización, por cuanto ello no es del resorte del juez constitucional de tutela cuya procedencia es viable solamente cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial.

DEMANDA DE TUTELA-Reclamación oportuna de derechos

No resulta viable el reclamo por la vía de tutela de derechos supuestamente vulnerados después de tanto tiempo, porque ello daría lugar no solamente a reemplazar al juez competente, sino también a revivir conflictos haciendo caso omiso de los plazos establecidos por la Ley.

Ref.: Expediente No. T-78028

Peticionario: José Jesús Rincón Pedraza contra el Ministerio de Defensa-Policía Nacional

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de casación Civil.

Tema: Derecho de Petición. Debido Proceso.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, diciembre trece (13) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

A fin de proceder a la revisión de las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil, el once (11) de julio de 1995, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, el tres (3) de agosto del mismo año, en el proceso de la referencia, fue remitido el expediente relacionado con la demanda de tutela promovida por el señor José Jesús Rincón Pedraza contra el Ministerio de Defensa -Policía Nacional-, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política, y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Nueve (9) de la Corporación, escogió, para efectos de revisión, la acción de tutela promovida a través de este proceso, a lo cual procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, previas las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES.

1. El señor José Jesús Rincón Pedraza presentó acción de tutela contra el Ministerio de Defensa -Policía Nacional- por considerar conculcados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la intimidad, al habeas data, al debido proceso, al libre desarrollo de la personalidad, de petición, al trabajo y a la libertad para escoger profesión, por cuanto a su juicio dicha entidad lo desvinculó del servicio en forma injusta e irregular.
2. El accionante ingresó a la Policía Nacional desde el 10. de agosto de 1982 en calidad de alumno-agente y posteriormente, el 29 de diciembre de ese año, fue nombrado como agente profesional a partir del 10. de enero de 1983. Indica el actor que después de haber laborado en el Departamento de Policía del Valle fue trasladado en enero de 1984 al de Norte de Santander.
3. Afirma el señor Rincón Pedraza que estando en ejercicio de sus funciones en las instalaciones del cuartel San Mateo, sufrió un fuerte dolor de cabeza que le hizo perder la visibilidad en su ojo izquierdo, situación que inmediatamente informó a sus superiores y al departamento de sanidad de la institución, sin que estos le prestaran atención alguna.
4. Ante la persistencia del malestar, decidió acudir al médico de la Policía para que le

suministrara la atención requerida, quien no lo excusó de la prestación del servicio; el actor insistió en ser remitido a un especialista, pero esta petición le fue negada. Posteriormente debido a que convulsionó, el ojo izquierdo se le desvió por completo, situación ante la cual el médico decidió remitirlo a sanidad de la Policía en Bogotá en donde fue internado y sometido a un tratamiento que lo incapacitó por 29 días.

5. Una vez terminado el período de incapacidad, el actor regresó a Norte de Santander donde el médico le recomendó no laborar en la prestación de servicios nocturnos, ante lo cual se le concedió una excusa parcial inicialmente por 29 días, la cual fue prolongada varias veces mientras continuaba con el tratamiento.

6. Aduce el accionante que habiéndose recuperado de la enfermedad y luego de recobrar la visión del ojo izquierdo, el 10 de junio de 1986 le fue otorgada una excusa indefinida para no prestar los servicios de vigilancia nocturna, y fue trasladado del servicio de guardia a la sección administrativa del grupo de obras en donde se recuperó totalmente, y en la cual, al terminar sus funciones, recibió menciones honoríficas.

7. Agrega que pese a lo anterior, la junta médica laboral del Departamento de Sanidad de la Policía Nacional Norte de Santander se reunió el 19 de junio de 1986, esto es once meses después, con miras a evaluar su capacidad laboral y aptitud sicofísica, y determinó su no aptitud para el servicio por presentar un cuadro “convulsivo de aparición súbita y de etiología criptogenética”.

8. Al ser notificado de esta decisión la impugnó ante la misma junta médica solicitando que le permitieran continuar prestando sus “servicios institucionales”. A pesar de ello el concepto médico fue ratificado por considerar que estaban dados todos los antecedentes médicos para adoptar tal decisión.

9. Ante esta situación el accionante dirigió un memorial al señor Ministro de Defensa en el que le solicitó la convocatoria de un Tribunal Médico laboral de revisión con el fin de que dicha situación fuera reconsiderada ante su buen estado de salud y su buen desempeño en el ejercicio del cargo. A la fecha de presentación de la demanda, afirma el actor, no ha recibido respuesta a la referida petición.

10. Agrega que en escrito del 11 de febrero de 1988, el jefe de la División de Medicina

Laboral le envió al Director de Sanidad de la Policía Nacional copias de las actas de las juntas y consejo médicos, en las que se consideraba concluido el caso sin que se hubiese tenido en cuenta la solicitud que había elevado el actor ante el Ministro de Defensa. Igual remisión fue hecha al Comandante del Departamento de Policía de Norte de Santander, lo cual dio lugar a que el 25 de abril del mismo año, el departamento de personal mediante una orden administrativa lo retirara del servicio activo.

11. Estima el accionante que en el evento en que realmente hubiese tenido alguna merma de la capacidad laboral en el porcentaje indicado por la Junta, se le dio un tratamiento discriminatorio y desigual ya que de conformidad con el artículo 80 del Decreto 2063 de 1984, muchos de sus compañeros que han sufrido lesiones y a quienes incluso se les valoró la incapacidad en un porcentaje mayor, continuaron trabajando en los servicios administrativos del Departamento de Policía.

12. Esta situación, afirma el señor José Jesús Rincón Pedraza le ha causado no solo un perjuicio moral sino también material ya que no ha podido encontrar una estabilidad económica para lograr su sustento y el de su familia, por lo cual pretende que mediante la tutela sea reintegrado a la Policía Nacional y le sean cancelados los salarios dejados de percibir durante todo este tiempo, así como la indemnización por los perjuicios que le fueron ocasionados.

II. SENTENCIAS JUDICIALES QUE SE REVISAN.

A. Sentencia Proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta.

Previamente a la adopción de la decisión de fondo, el citado Tribunal estudió las pruebas documentales presentadas por el accionante; así mismo ordenó la práctica de otras pruebas, a fin de analizar la hoja de vida del actor; también para establecer si la actuación de la Clínica de la Policía en caso del agente Rincón Pedraza, se adelantó o no de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de la valoración de la capacidad sicofísica del actor.

Analizado el sustento probatorio, el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Civil, mediante sentencia del once (11) de julio de 1995, resolvió “Tutelar los derechos constitucionales fundamentales de PETICION y del DEBIDO PROCESO invocados por el señor JOSE JESUS RINCON PEDRAZA (...); en consecuencia ordenó el reintegro del actor a la Policía Nacional

como agente activo, en el término de cuarenta y ocho horas; así mismo dispuso la integración del Tribunal Médico Laboral de Revisión, a fin de que se resuelva la petición presentada por el actor dentro del término de un mes. Sin embargo, negó la cancelación de sueldos y el pago de indemnizaciones solicitados en la demanda. Los argumentos en los cuales sustentó su decisión se resumen a continuación:

A juicio del Tribunal la actuación de la Policía Nacional fue abiertamente irregular ya que si bien el agente presentaba una situación que le impedía laborar en horas de la noche, esto no era razón válida para que “no pudiese prestar sus servicios en cualquier actividad administrativa de esa entidad”, situación que le vulneró su derecho al trabajo pues se le quitó la posibilidad de seguir vinculado a una institución que al permitir su ingreso lo consideró apto para el servicio.

El Tribunal estimó procedente concentrar el estudio de la acción de tutela en los derechos de petición y debido proceso. Respecto del primero, el a quo consideró que resulta claramente vulnerado ya que el petente elevó una solicitud en forma oportuna al Ministro de Defensa con miras a que se integrara un Tribunal Médico que reestudiara su caso, a la cual no se le ha dado respuesta oportuna. Agrega que como consecuencia de lo anterior “mal podría considerarse por la Sala que habría prescripción para cualquier acción, cuando no se ha obtenido pronunciamiento sobre lo solicitado”, pues a su juicio “es evidente que su retiro se produjo con claro desmedro de sus derechos constitucionales fundamentales”. El Tribunal también considera que al actor se le vulneró su derecho fundamental al debido proceso, pues se le dio de baja sin el lleno de los requisitos que requiere una determinación de tal naturaleza.

El a quo afirma que por las razones anteriores “debe ordenarse su reintegro a la Policía Nacional, para le sea resuelta la petición de convocatoria del Tribunal Médico Laboral de revisión el cual deberá formalizarse en el lapso improrrogable de un mes.”

B. Sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del tres (3) de agosto de 1995, resolvió revocar el fallo proferido por el Tribunal Superior de Cúcuta y en su lugar denegar la acción de tutela promovida por José Jesús Pedraza en contra del Ministerio de Defensa -Policía Nacional-, con fundamento en las siguientes consideraciones:

A juicio de la Sala, respecto de los derechos a la salud, al trabajo y a la remuneración que se afirman vulnerados antes de 1991 no pueden ampararse mediante la acción de tutela consagrada en la Constitución expedida ese año, “más cuando los hechos que se aducen como causa de la lesión o amenaza fueron cometidos y agotados con antelación, sin que por asomo aparezca que dentro de esta nueva vigencia constitucional se esté causando lesión alguna.”

Igual criterio sostiene la Corte Suprema de Justicia respecto del derecho de petición. Acerca de éste puntualizó el ad quem lo siguiente:

“...) Pues como ha dicho esta Corporación, y ahora se reitera, el derecho de petición solo faculta al petente a una respuesta oportuna y adecuada; pero esa oportunidad la establece la ley (15 días), momento a partir del cual puede solicitarse su amparo. Pero cuando el transcurso del tiempo ha sido de tal magnitud (más de 3 meses) que la respuesta expresa no sólo sería extemporánea sino carente de atención para la época; es preciso entenderla negada, tal como se desprende de ese silencio. Luego, en tal evento el silencio negativo equivale a la respuesta (arts. 6 y 40 C.C.A). Por esta razón no puede hablarse de violación al derecho de petición, cuando se ha producido ese silencio negativo así como tampoco cuando ha habido respuesta oportuna.”

Advierte la Corte Suprema de Justicia que por tratarse de una situación ya consumada es improcedente la acción de tutela, por lo que su concesión debe ser revocada, pues el retiro del accionante se produjo el 25 de abril de 1988, época para la cual no solamente se consumó el hecho del retiro con la expedición de la resolución laboral sino también con su desvinculación efectiva, y con ello también feneció la situación de protección a la salud que con base en ella, se tenía, sin que pueda hablarse ahora, 7 años y medio después, de que esa lesión aún persiste y debe ser protegida. Además, estima el ad quem que contra ese acto existían y dejaron de ejercerse las acciones contencioso administrativas, por lo cual la acción de tutela además de ser improcedente, no tiene el alcance de sustituirlas.

Finalmente para concluir manifiesta:

“Además, tampoco le asiste razón al accionante porque si no resulta procedente la anterior tutela del derecho al trabajo, mucho menos aquella que reclama sobre un pago de salarios dejados de devengar. Más aún, esta petición tampoco resulta posible, pues la acción de

tutela no puede sustituir las acciones reparatorias de perjuicios, económicos lo que, fuera de adolecer del defecto antes anotado, tampoco puede revivir esa acción.”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

PRIMERA. Competencia.

La Corte Constitucional es competente a través de esta Sala de Revisión, para proferir sentencia en relación con las providencias dictadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

SEGUNDA. EL ASUNTO OBJETO DE ESTUDIO.

En el presente proceso se promueve la acción por parte del señor José Jesús Rincón Pedraza contra el Ministerio de Defensa -Policía Nacional- a fin de que se le garanticen los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la intimidad, habeas data, debido proceso, libre desarrollo de la personalidad, petición, al trabajo y a la libertad para escoger profesión, los cuales considera que fueron conculcados al habersele desvinculado del mismo en forma injusta e irregular, razón por la cual solicita que se ordene su “revinculación” en forma inmediata y la indemnización de perjuicios causados durante el tiempo de su desvinculación.

Ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional que en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 86 de la Carta Fundamental de 1991, la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, debiendo este encontrarse probado en el respectivo proceso de tutela.

Consecuente con ello, cabe advertir que la acción de tutela no se erigió por el Constituyente de 1991 para sustituir al juez ordinario que tiene plena competencia para el conocimiento y decisión de los asuntos que le corresponden pues ello equivaldría en la práctica a desconocer las jurisdicciones constitucionales consignadas en las normas superiores so pretexto de

proteger, supuestamente en forma expedita, derechos constitucionales fundamentales.

Sobre este tema ha expuesto la Corporación lo siguiente:

“En reiteradas oportunidades esta Corporación ha expresado que la acción de tutela no es procedente cuando el peticionario dispone de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para los efectos de confirmar la sentencia que se revisa, como se hará en esta providencia en su parte resolutive, es suficiente una breve justificación, teniendo en cuenta los hechos y motivaciones de la demanda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991.

El caso en estudio corresponde a una situación que no puede ser resuelta mediante el mecanismo de la acción de tutela, y que no debe ser llevados ante esta jurisdicción, pues ello más bien contribuye a que se pretenda por un lado congestionar los despachos judiciales, con reclamaciones que no son de la órbita de la competencia del juez constitucional de los derechos fundamentales, y a pretender sustituir a otras jurisdicciones con plena competencia para el restablecimiento de los mismos derechos invocados. Es pertinente reiterar que la judicialización de todo problema suscitado entre individuos o de estos frente a las autoridades, sin competencia jurisdiccional, no conduce a nada distinto que entorpecer las causas que en verdad requieren de la intervención del juez de tutela, lo cual perjudica en grado sumo el normal funcionamiento de los organismos judiciales que protegen los derechos fundamentales en los casos donde existe una competencia y procedencia previamente establecida en la Constitución y la ley.

El objeto de la tutela consiste en la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando resulten amenazados o vulnerados por una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en este último evento dentro de las condiciones establecidas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.” 1

Ahora bien, del contexto de la demanda de tutela promovida por el actor se deduce en forma clara que este pretende que se restablezca su derecho al reintegro y pago de una indemnización por perjuicios causados por su desvinculación que considera injusta, lo que es propio de la competencia del juez contencioso administrativo, según lo establece el artículo

85 del C.C.A., que consagra la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos: “Toda persona que se crea lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.”

En esta forma no existe duda de que el demandante tenía a su alcance otro medio de defensa idóneo para obtener el restablecimiento de su derecho al empleo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría y al pago de la indemnización reclamada en el evento de que su desvinculación se hubiese producido injusta e ilegalmente.

Conforme lo ha expuesto la Corte Constitucional, a través de la acción de tutela no es posible declarar la nulidad de un acto de desvinculación del servicio, que goza de la presunción de legalidad, mientras no sea anulado o suspendido por la jurisdicción competente, que lo es la contencioso administrativa, y menos condenar al pago de indemnización, por cuanto ello no es del resorte del juez constitucional de tutela cuya procedencia es viable solamente cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial.

Acerca de lo anterior, se expresó la Corte en sentencia No. T- 305 de agosto 3 de 1993 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara) en los siguientes términos:

“La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es un medio de defensa eficaz, y así se consideró por esta Corporación en Sentencia No. 223 de junio 15 de 1993, de la Sala de Revisión No. 1, al señalar que:

“No es algo formal, inasible, teórico, insuficiente o inadecuado, porque corresponde a una posibilidad procesal real, decantada por la doctrina y la jurisprudencia administrativas, ampliamente conocida y del resorte de tribunales que imparten justicia a diario”.

Es evidente, entonces, que a través del ejercicio de esta acción es posible para el accionante obtener la nulidad del acto administrativo señalado al igual que el restablecimiento del derecho (a ejercer la profesión de docente) y la reparación de los perjuicios que dice le fueron ocasionados en virtud de dicho acto administrativo. De esa manera, además de lograrse la reparación e indemnización de los perjuicios morales y materiales que se dicen causados, puede obtener igualmente el reintegro a la institución de la cual fue excluido en su

calidad de docente.

En razón a lo anterior, concluye esta Sala que deberá declararse, como así se hará en la parte resolutive de esta providencia, la improcedencia de la tutela impetrada por el ciudadano Orlando Torres Moreno, por cuanto dispone de otro medio idóneo de defensa judicial. En tal virtud, se confirmará la sentencia del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales.”

Igualmente en sentencia No. T- 310 del 4 de agosto de 1993, de la Sala de Revisión de Tutelas, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, se afirmó:

“La presente revisión se orienta a determinar la procedencia de la acción de tutela para proferir la nulidad de una resolución administrativa que ordenó la declaratoria de insubsistencia de un servidor público.

La acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, pone a disposición de cualquier persona la posibilidad de reclamar ante los jueces, en todo tiempo y lugar, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública o por los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Lo anterior, no puede significar, según se ha entendido, que la acción de tutela proceda en todas las oportunidades para precaver la violación de un derecho fundamental. En efecto, la mencionada acción no es el único medio judicial que organizó el constituyente para la protección de los derechos fundamentales, ya que, por ejemplo, y para el caso concreto, existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que puede iniciarse ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, contra los actos que violen la ley o la Constitución, incluidas sus prescripciones consagradoras de los derechos fundamentales: Pues como se desprende del orden superior, se organizó allí toda la rama jurisdiccional del poder público, justamente, para, de ordinario, solucionar los conflictos jurídicos que aparezcan en la sociedad y las necesidades de protección de los derechos de las personas.

La acción de tutela, que no es un expediente declarativo de derechos, sino de protección de los ya existentes, de acuerdo con el diseño que de la misma realizó el constituyente, tiene,

en consecuencia un carácter preventivo y garantizador de los derechos fundamentales. En desarrollo de esa naturaleza y como mecanismo judicial de carácter extremo, la propia Carta Política dispuso su procedencia sólo cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable: Perjuicio definido por la ley, como el que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización (art. 6o. 1 D. 2591/91).

Tiene, por lo expuesto, la acción de tutela un carácter no sólo preventivo, sino también residual y subsidiario, en la medida en que no procede cuando existan otros medios judiciales a disposición del actor para proteger su derecho.

En la presente acción, el demandado dispone de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que no resulta procedente la misma para hacer valer los derechos que en su demanda considera desconocidos por el acto administrativo. No es la acción de tutela la vía judicial para determinar si realmente la resolución que declaró la insubsistencia, fue ilegal o inconstitucional, y, si en resultas, existe el derecho al trabajo que invoca el demandante, en cabeza suya, en las circunstancias particulares del caso concreto, además de su violación o amenaza por el acto de la administración.”

A lo anterior cabe agregar que no se puede pretender el ejercicio de la acción de tutela para proteger en “forma inmediata” supuestos derechos que según el demandante fueron conculcados con la desvinculación producida desde el 25 de abril de 1988, es decir, hace más de siete años, cuando de un lado con dicho retiro quedó agotada la vía gubernativa que habilitaba al demandante para ejercer la acción pertinente contencioso administrativa dentro de los plazos legales señalados en el C.C.A. y del otro, no resulta viable el reclamo por la vía de tutela de derechos supuestamente vulnerados después de tanto tiempo, porque ello daría lugar no solamente a reemplazar al juez competente, sino también a revivir conflictos haciendo caso omiso de los plazos establecidos por la Ley.

Asi mismo, debe agregarse para declarar la improcedencia de la presente acción que, a juicio de la Corporación no se dan los elementos configurativos del perjuicio irremediable ni tampoco es procedente ni se ha utilizado el mecanismo transitorio respectivo que de lugar a acceder a pretensiones cuyos resultados corresponden a la competencia de otra jurisdicción.

Por las consideraciones anteriores, habrá de confirmarse la providencias materia de revisión.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil- el 3 de agosto de 1995 que denegó la tutela instaurada por José Jesús Rincón Pedraza contra el Ministerio de Defensa -Policía Nacional-.

SEGUNDO. Líbrense por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia No. T-242 de 1995. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara