

T-697-98

Sentencia T-697/98

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

Esta Corporación ha expresado, reiteradamente, que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario. Ello significa que la tutela procede únicamente cuando no existen otros medios de defensa judicial a través de los cuales se pueda solicitar la protección de los derechos fundamentales que se considera vulnerados, o cuando el medio judicial alternativo es claramente ineficaz para la defensa de esos derechos. En el último caso procede la tutela, ordinariamente como mecanismo transitorio, con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

JURISDICCION CONSTITUCIONAL-Fines/CORTE CONSTITUCIONAL-Preservación de otras jurisdicciones y de competencias/ACCION DE TUTELA-Límites

La jurisdicción constitucional tiene entre sus fines el de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Este objetivo ha hecho necesario crear un instrumento que permita resolver de manera expedita las situaciones en las que las personas no disponen de vías judiciales, o en las que, existiendo éstas, no son adecuadas para evitar la vulneración del derecho. Sin embargo, la acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. La justicia constitucional desempeña también un papel de complementariedad con respecto a las otras jurisdicciones, si bien, además, tiene como meta velar porque la actuación de éstas se ajuste al deber de preservar la vigencia de los derechos fundamentales, cosa que se realiza a través del ejercicio de un eventual control de sus sentencias, en procura de que en ellas no se incurra en una vía de hecho. En el caso particular de la Corte Constitucional, debe resaltarse que a ella le corresponde igualmente asegurar que las competencias de las otras jurisdicciones sean respetadas, como se desprende de su obligación de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución. Dado que la Carta dispone la existencia de diversas jurisdicciones, la acción de la Corte debe estar encaminada a la preservación de las mismas y de sus competencias. A ello no contribuye, obviamente, una extensión ilimitada de la acción de tutela. Por eso, se puede concluir que dentro de las tareas que le impone la Constitución a la Corte está la de

señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas.

Referencia: Expediente T-173064

Actora: Ana Victoria Rivera de Peña

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-173064, promovido por Ana Victoria Rivera de Peña contra la Personería Distrital de Santa Fe de Bogotá -Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa I.

ANTECEDENTES

1. La señora Ana Victoria Rivera de Peña instauró acción de tutela en contra de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa I, por cuanto estima que ésta vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al buen nombre, al trabajo y al debido proceso, en el curso del proceso disciplinario N°17822/94, que adelantó en su contra.

2. Los hechos que dieron lugar a la instauración de la presente acción de tutela son los

siguientes:

2.1 El 19 de diciembre de 1996, la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa I, mediante el pliego N° 165, elevó un pliego de cargos contra José Antonio Moreno, Armando Crovo y Ana Victoria Rivera de Peña, quienes se desempeñaron, en forma consecutiva, como secretarios de la Inspección Novena D (9D) Distrital de Policía. En particular, la acusación contra la señora Rivera de Peña fue la siguiente: “No pasar oportunamente al Despacho del señor Inspector la querrela 051/91 interpuesta por AMPARO LADINO Y OTRA contra Gabriel Camacho por perturbación a la posesión, permaneciendo en secretaría desde el 28 de octubre de 1993 hasta el 18 de octubre de 1994 y luego del 17 de noviembre de 1994 a junio 1 de 1995”.

La Personería consideró que la funcionaria había infringido el artículo 6 de la Constitución: los numerales 1, 3, 11 y 12 del artículo 166, y 4 del artículo 171 del decreto 991 de 1974; los numerales 5, 12, 13 y 15 del Decreto 296 de 1991, que contempla el Manual de Funciones para Secretarios de Inspección de Policía; los numerales 1 y 3 del Decreto 88 de 1989; y el artículo 38 de la Ley 200 de 1995.

La Personería determinó provisionalmente la naturaleza de la falta de la siguiente manera: “La conducta desplegada por los investigados (...) Secretarios de la Inspección 9 “D” Distrital de Policía pudieron haber incurrido en FALTA GRAVE al tenor de lo dispuesto en los artículos 171 numeral 4 del Decreto 991 de 1974, en concordancia con el Decreto 088 de 1989 artículo 9 numerales 1 y 3”.

2.2. El 19 de febrero de 1996, la señora Rivera de Peña presenta un escrito en el que solicita se declare la nulidad del auto de cargos N° 165 y el archivo del expediente que se adelantaba en su contra. Invoca como causales de nulidad las contenidas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 131 del Código Disciplinario Unico, referentes a “la violación del derecho de defensa”, “la ostensible vaguedad o ambigüedad de los cargos y la imprecisión de las normas en que se fundamenten”, y “la comprobada existencia de irregularidades que afecten el debido proceso.”

De otra parte, sostiene que en la época en la cual se desempeñó como secretaria de la Inspección “existía una carga excesiva de trabajo que impedía que todos los asuntos propios de la Inspección se tramitaran a tiempo”. Señala que las inspecciones de policía debían

tramitar, además de los procesos que les remitían los juzgados penales sobre contravenciones especiales, todos los que se iniciaban en las mismas inspecciones y los despachos comisorios que recibían de los diferentes Juzgados civiles. Así, concluye que si bien existía dilación en el trámite de los procesos, ella no constituía por sí misma una falta contra la eficiencia en la administración de justicia, puesto que existían claras causales de justificación para esa demora.

Finalmente, anota que las condiciones en que ejerció su labor - entre noviembre de 1993 y marzo de 1995 - no eran las más favorables, como se deduciría del hecho de que ni recibió una inducción o capacitación para desempeñar el cargo de secretaria de la Inspección, ni se le hizo entrega del cargo mediante inventario, ni contó con equipos adecuados y suficientes para el desarrollo adecuado del trabajo, además de que durante su período de ejercicio del cargo se presentó una constante rotación en la dirección de la inspección, puesto que en ese breve lapso el despacho contó con cuatro titulares distintos.

2.3. El 20 de octubre de 1997, la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa I concluyó, mediante la resolución 306, el proceso disciplinario contra la señora Rivera de Peña y otros. Luego de responder a las distintas observaciones realizadas por la encartada y de anotar que la negligencia que se le imputaba tenía que ver únicamente con el incumplimiento de un simple trámite formal - pasar el expediente al despacho -, necesario para poder tramitar el expediente, decidió sancionarla con once (11) días de suspensión en el ejercicio del cargo, sin derecho a remuneración.

2.4 La señora Rivera de Peña interpuso el recurso de apelación contra la resolución 306, el cual fue decidido por la Personería Distrital de Santa Fe de Bogotá, mediante la resolución 887 del 6 de noviembre de 1997. En la providencia se manifiesta, entre otras cosas, que "está en cabeza de los secretarios de las inspecciones el pasar los expedientes a los despachos de éstas mediante el respectivo informe secretarial, actividad que no demanda gran esfuerzo intelectual y que tampoco requiere mayor dedicación del factor tiempo. Es evidente que los secretarios forman parte principal tanto de los despachos judiciales como administrativos siendo una de las atribuciones importantes la de pasar al despacho los asuntos a cargo de la oficina para que se tomen las resoluciones del caso, actividad que debe hacerse inclusive sin necesidad de petición de las partes en contienda, el incumplimiento de este deber acarrea la imposición de un correctivo disciplinario habida cuenta que con su

omisión se está obstaculizando el deber de administrar pronta y debida justicia...”.

La Personería sostiene, además, que de la inspección ocular realizada durante la primera instancia se deducía que no había existido el cúmulo de trabajo aducido por la actora como causal de justificación para la demora en el trámite del proceso que dio origen a la investigación disciplinaria. Por consiguiente, resuelve confirmar la sanción de suspensión, aun cuando decide reducirla de once (11) a ocho (8) días.

3. El 24 de abril de 1998, la señora Ana Victoria Rivera de Peña instauró acción de tutela contra la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa I, adscrita a la Personería Distrital de Santa Fe de Bogotá, por considerar que había vulnerado sus derechos al debido proceso, al buen nombre y a la igualdad, en el proceso disciplinario N° 17822/94, que se adelantó en su contra.

Señala que se vulneró su derecho al debido proceso, porque “las normas que sirvieron de fundamento para elevar el pliego de cargos, e incluso para sancionarme, se encontraban derogadas”. Expone que en la fecha en que se le formuló el pliego de cargos no regía el decreto distrital 991 de 1974, por cuanto había sido derogado expresamente por el Decreto 1421 de 1993 - el Estatuto Orgánico de Bogotá - y por el artículo 177 de la Ley 200 de 1995.

Manifiesta que su derecho a la igualdad fue vulnerado, por cuanto la Personería sí ha indicado a otros funcionarios “de manera correcta y exacta las normas en que se fundamenta la acusación”, y porque en otros casos el Ministerio Público sí ha reconocido que “la utilización de normas derogadas es una falta grave que conduce inexorablemente a enervar la acción disciplinaria.”. Asimismo, asevera que también se violó su derecho al buen nombre, porque la acusación que se le hace “está cargada de juicios desvalorativos no solamente ausentes de todo fundamento sino también cargados lingüísticamente de una manera peyorativa, cuando soy tratada como si hubiese cometido el peor de los delitos asignándome la connotación de morosa y de funcionaria totalmente irresponsable con mi cargo, por no haber tramitado a la velocidad que quiere la Personería uno de los 13.000 procesos con que recibí mi despacho”.

Expresa que con las pruebas practicadas se demostró que la dilación en que se incurrió estaba justificada por el gran cúmulo de trabajo. Al respecto señala: “en nuestros descargos

explicamos que una cosa bien distinta era la mora, que jurídicamente consiste en el retardo injustificado, y la otra la dilación en el tiempo que se justifica por las dificultades que se anotaron en el numeral anterior. No obstante ello se nos sancionó aplicando la proscrita tesis de responsabilidad objetiva manifestando que se había demostrado que había transcurrido un lapso muy amplio sin que se hubiere logrado la gestión administrativa concreta”.

La demandante solicita que se dejen sin efecto las resoluciones sancionatorias. Finaliza con la siguiente anotación: “Si bien es cierto que existe vía judicial para atacar el acto administrativo disciplinario mediante el cual se me sanciona, no es menos cierto que la tutela procede en este caso como mecanismo transitorio y para evitar la vulneración definitiva e irreversible de mis derechos, solicitud que elevo en subsidio de que se me otorgue el amparo constitucional de manera plena y no como mecanismo transitorio”.

4. El 11 de mayo de 1998, el Juzgado Cincuenta y Tres Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá rechaza la acción de tutela interpuesta por la actora. Sostiene que la actora cuenta con otro medio de defensa judicial para atacar las resoluciones de la Personería, cual es la acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa.

5. El 13 de mayo de 1998, la señora Rivera de Peña impugna la decisión del Juzgado Cincuenta y Tres Penal del Circuito, sin sustentar su actuación.

De otro lado, el 28 de mayo, los Personeros para la Segunda Instancia (E) y Delegado para la Vigilancia Administrativa I, solicitan la confirmación del fallo emitido por el Juzgado Cincuenta y Tres Penal del Circuito.

Explican, en primer lugar, que la actuación de la Personería al confirmar la denegación de la solicitud de nulidad interpuesta por la señora Rivera de Peña contra el auto de cargos, se fundamentó en las siguientes razones:

- que la conducta imputada “estuvo adecuada al articulado y normas pertinentes de manera concreta, clara y precisa, habiéndosele calificado la conducta como grave”;
- que a la inculpada sí se le explicaron “las razones de orden jurídico para haberle señalado las normas presuntamente vulneradas con su proceder, siendo éstas las preexistentes para dicha época, por cuanto el Estatuto Orgánico de Santa Fe Bogotá (Decreto ley 1421 de

1993), no toca la parte sustantiva del régimen disciplinario de los servidores públicos del orden distrital, esto es, no consagra las faltas disciplinarias, de ahí que es el mismo Decreto ley 1421 /93, el que establece en su artículo 130 numeral 9° que: ‘En lo no previsto por el presente Estatuto, se regirá por las disposiciones vigentes en materia de régimen disciplinario’, por lo que en este sentido el Decreto Distrital N° 991 de 1974, es aplicable por mandato legal, pues no le es contrario”.

Los personeros manifiestan que sobre este punto se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en su concepto N° 589 de 1994, con ponencia del doctor Jaime Betancur Cuartas. En el concepto se sostuvo lo siguiente:

“De otra parte, el Decreto Ley 3133 de 1968 - anterior Estatuto Distrital - fue derogado expresamente por el artículo 180 del Decreto ley 1421 de 1993. Las demás normas sobre administración de personal y régimen disciplinario del orden distrital están vigentes en aquellos aspectos que no contraríen la disposición legal (Decreto ley 1421 de 1993), por cuanto según el artículo 322 de la Constitución Nacional, el régimen administrativo del Distrito Capital será el que determinen la Constitución, las leyes especiales y las disposiciones vigentes para los municipios, las cuales pueden ser desarrolladas por acuerdos y decretos distritales”.

Exponen que estos criterios han sido recogidos por distintos estrados judiciales, con ocasión de diferentes acciones de tutela sobre situaciones similares. Concluyen con la afirmación de que la actora tiene otra vía para solicitar la revisión de los actos administrativos producidos en desarrollo de la investigación disciplinaria, tal como acertadamente lo expresó el juzgado 53 Penal del Circuito en el fallo objeto de la impugnación, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

6. El 25 de junio de 1998, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia, con la aclaración de que “lo procedente no es rechazar la tutela sino denegarla”. Señala que la inconformidad de la actora se fundamenta en que realiza una interpretación de la ley distinta a la que ya ha efectuado el Consejo de Estado, en el concepto N° 589, ya citado. Por eso no puede prosperar la tutela, puesto que, “lo que en principio para la accionante pudiera parecer una vía de hecho, por la aplicación de normas distintas a las consagradas en el Código Unico Disciplinario, llevado al

plano de la realidad no lo es, según la interpretación dada por el Consejo de Estado”.

Igualmente, sostiene que el proceso disciplinario se adelantó debidamente y que la actora tuvo la oportunidad de agotar la vía gubernativa, “por lo que ahora le queda otra vía a la que puede acudir para lograr el restablecimiento de sus derechos”.

FUNDAMENTOS

1. La actora considera que la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa I violó sus derechos al debido proceso, al buen nombre y a la igualdad en el proceso disciplinario N° 17822/94, adelantado en su contra, a raíz del cual se la sancionó con una suspensión en el ejercicio de sus labores, por un término de 8 días.

2. El Juzgado Cincuenta y Tres Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá rechazó la acción impetrada, por improcedente. Manifiesta que la actora cuenta con acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa para atacar las resoluciones de la Personería.

3. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia, con la aclaración de que la acción debía ser denegada y no rechazada. Igualmente, señaló que el proceso disciplinario se había llevado a cabo en debida forma.

El problema planteado

4. De acuerdo con la demanda de tutela interpuesta por la actora, se trata de establecer si la Personería de Santa Fe de Bogotá vulneró los derechos fundamentales de la actora contemplados en los artículos 29, 13 y 15 de la Constitución, en el trámite del proceso disciplinario que adelantó contra ella, y que culminó con una sanción de 8 días de suspensión. Con todo, en primer lugar debe observarse si la tutela es el mecanismo judicial apropiado para resolver el conflicto planteado.

5. Esta Corporación ha expresado, reiteradamente, que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario. Ello significa que la tutela procede únicamente cuando no existen otros medios de defensa judicial a través de los cuales se pueda solicitar la protección de los derechos fundamentales que se considera vulnerados, o cuando el medio judicial alternativo es claramente ineficaz para la defensa de esos derechos. En el último caso procede la tutela,

ordinariamente como mecanismo transitorio, con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

La jurisdicción constitucional tiene entre sus fines el de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Este objetivo ha hecho necesario crear un instrumento que permita resolver de manera expedita las situaciones en las que las personas no disponen de vías judiciales, o en las que, existiendo éstas, no son adecuadas para evitar la vulneración del derecho. Sin embargo, la acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente.

La justicia constitucional desempeña también un papel de complementariedad con respecto a las otras jurisdicciones, si bien, además, tiene como meta velar porque la actuación de éstas se ajuste al deber de preservar la vigencia de los derechos fundamentales, cosa que se realiza a través del ejercicio de un eventual control de sus sentencias, en procura de que en ellas no se incurra en una vía de hecho.

En el caso particular de la Corte Constitucional, debe resaltarse que a ella le corresponde igualmente asegurar que las competencias de las otras jurisdicciones sean respetadas, como se desprende de su obligación de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución (CP, art. 241). Dado que la Carta dispone la existencia de diversas jurisdicciones, la acción de la Corte debe estar encaminada a la preservación de las mismas y de sus competencias. A ello no contribuye, obviamente, una extensión ilimitada de la acción de tutela. Por eso, se puede concluir que dentro de las tareas que le impone la Constitución a la Corte está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas.

6. En el presente caso, la demandante reconoce que los derechos que afirma le han sido violados pueden ser reclamados a través de la jurisdicción contenciosa. Empero, expresa que “la tutela procede en este caso como mecanismo transitorio y para evitar la vulneración definitiva e irreversible de mis derechos, solicitud que elevo en subsidio de que se me otorgue el amparo constitucional de manera plena y no como mecanismo transitorio”. Por esta razón, una vez agotó la vía gubernativa, desistió de hacer uso de los mecanismos de

defensa ordinarios.

Esta Corporación ha manifestado que los ciudadanos pueden recurrir a la acción de tutela, en los casos en los que cuentan con recursos ordinarios, cuando se persigue evitar un perjuicio irremediable. En el presente proceso se observa que, como bien lo expresaron los jueces de tutela, la demandante cuenta con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así, solamente sería admisible el recurso a la tutela si existieran indicios de que se configuraría un daño irreparable en caso de no hacer uso de esta acción. Sin embargo, en el expediente nada indica que se podría ocasionar un perjuicio irremediable a la actora si se le exige que tramite su inconformidad a través de los mecanismos de defensa ordinarios.

Los argumentos anteriores conducen a esta Sala de Revisión a denegar por improcedente la tutela instaurada. Como ya se señaló, la demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, y la Corte debe velar porque los recursos judiciales ordinarios y las otras jurisdicciones conserven su ámbito de acción y vigencia, de manera que la acción de tutela no se aparte de los fines para los que fue creada.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, el día veinte y cinco (25) de junio de 1998, en cuanto denegó por improcedente la tutela impetrada por Ana Victoria Rivera de Peña.

Segundo: Líbrense por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General