

Sentencia T-701/00

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE RESERVA MORAL

RESERVA MORAL-Motivación por retiro del cargo

PERJUICIO IRREMEDIABLE EN RETIRO DEL CARGO POR RESERVA MORAL-Procedencia de acción de tutela

DERECHO AL BUEN NOMBRE-Vulneración/DERECHO A LA HONRA-Vulneración

Para la Corte frente a los derechos al buen nombre y a la honra, su vulneración genera un perjuicio irremediable desde el instante en que la ofensa es inflingida y sus efectos pueden prolongarse en el tiempo causando un gran daño. Aunque su reparación puede intentarse con el restablecimiento del derecho al trabajo, la protección efectiva queda sujeta al sentido del fallo contencioso administrativo, el cual puede resultar adverso a las pretensiones del peticionario y, de esta manera, se lesionan al afectado en su reputación, así como en las posibilidades de ejercer una profesión, cuando la misma está basada en la confianza y la buena fe, como ocurre en el caso de los jueces y magistrados.

CARRERA JUDICIAL-Obligatoriedad del concurso

RESERVA MORAL-Razonamientos y fundamentos reservados en los nominadores/DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración

No existía la posibilidad de invocar la reserva moral mediante razonamientos y fundamentos que pudieran permanecer reservados en los nominadores, en oposición al ejercicio de una discrecionalidad sin límites y desproporcionada, y menos cuando con ello se producía la negativa de la actora a su elección como juez de la República, no obstante encontrarse en la lista de elegibles y ser la única candidata para el respectivo cargo, así como, la inhabilidad posterior para el posible acceso al cargo de magistrada. Con ello se le generó una clara vulneración de varios de sus derechos fundamentales, como son: al debido proceso y defensa, al ejercicio de un cargo público y trabajo, toda vez que, no fue posible que conociera la fundamentación fáctica en la cual se sustentó dicha objeción moral, para efectos de controvertirla y así defenderse de las imputaciones atribuidas. Además, no se puede perder de vista que la situación de inhabilidad creada de esa manera, adicionalmente, concluyó con

el retiro de la actora de la carrera judicial.

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: Expediente No. T- 235.826

Acción de tutela instaurada por Elizabeth Puentes Rodríguez contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, Tribunal Administrativo de Neiva, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá, D.C., catorce (14) de junio del año dos mil (2000).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, dentro de la acción de tutela instaurada por Elizabeth Puentes Rodríguez contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, el Tribunal Administrativo del Huila, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. La actora, la señora Elizabeth Puentes Rodríguez, vinculada a la rama judicial el 5 de junio de 1982, mientras ejercía como juez segunda penal de menores¹ (29 de septiembre de 1988), participó en el concurso para jueces del distrito judicial del Huila convocado para el período 1989-1991, resultando inscrita en el escalafón de carrera² e incluida en la lista de elegibles, con posibilidades de seguir desempeñándose en dicho cargo; sin embargo, el

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva votó negativamente su reelección invocando el principio de la reserva moral³ (Acta No. 019 del 23 de abril de 1990, fl. 55).

1.2. La accionante solicitó la revocatoria directa de esa determinación (31 de mayo de 1990) por considerarla contraria a derecho y configuradora de un agravio injustificado (Código Contencioso Administrativo, art. 69), pues opinaba que la reserva moral formulada no estaba motivada ni contemplada en las normas que regulaban el respectivo concurso⁴ y en la medida en que se consideraba una persona y una funcionaria intachable.

1.3. Dicha solicitud de revocatoria fue negada (24 de agosto de 1990), pues el Tribunal Superior determinó que la reserva moral constituía una convicción íntima de los magistrados quienes no estaban obligados a explicarla, pues se trataba del ejercicio de una facultad discrecional contenida en el Estatuto de la Carrera Judicial (Decreto 052 de 1987), cuyas razones y fundamentos quedan in pectore en cada uno de los magistrados que tomaron tal decisión, constitutiva de un acto de gobierno no susceptible de impugnación por dicho medio procedimental.

1.4. Como consecuencia de esa negativa, la actora formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁵, ante el Tribunal Administrativo del Huila (24 de agosto de 1990), alegando que la reserva moral que le fue adjudicada debió sustentarse en hechos concretos y específicos que pudieran haber sido desvirtuados por ella, en protección de su derecho de defensa⁶. En dicho escrito, la actora supuso que el hecho sobre el cual fundamentaron ese “precepto ambiguo subjetivo e ilegal” de la reserva moral, se relacionaba con una aparente oposición a la captura de su esposo a quien se le seguía una investigación penal, pero que por investigación ordenada por ese mismo Tribunal a la Procuraduría Regional, se determinó que ni siquiera existía mérito para abrirle investigación preliminar, por dicho suceso.

1.5. El Tribunal Administrativo del Huila no accedió a sus pretensiones (sentencia del 26 de octubre de 1993), por estimar que la consideración moral se encontraba vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, como causal de inhabilidad para desempeñar cargos en la rama judicial (Decreto 1888 de 1989, art. 3o., literal h), y la misma tenía asidero en la confianza depositada en la ecuanimidad del nominador como ayuda “a la responsabilidad IN ELIGENDO que le asiste”. Por lo que señaló que bastaba que el nominador

formara “su convencimiento en conciencia y no con fundamentos probatorios equívocos o inexistentes”. Además, que el nominador podía elegir a los aspirantes a ocupar cargos judiciales sin sujeción al orden estricto que se hubiera registrado en el correspondiente concurso.⁷

Uno de los magistrados salvó su voto⁸, manifestando que la actora era la única que reunía los requisitos para el desempeño del cargo sometido a concurso y que la reserva moral no podía entenderse como un atributo subjetivo del nominador, por lo tanto requería de motivos evidentes y ciertos que la fundamentaran ya que se trataba de un acto reglado, de lo contrario se caería en una falsa motivación y en una violación de derechos fundamentales de la afectada, según la jurisprudencia constitucional.

1.6. Posteriormente, la petente apeló de esa decisión, argumentando sobre los actos cuya nulidad solicitaba, lo siguiente: i.) falta de motivación que impedía la aplicación del literal h) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989; ii.) falsa motivación, dado que a la actora por su desempeño social y laboral no se le podía endilgar una conducta pública o privada incompatible con la dignidad del cargo judicial, que pudiera dar lugar a su exclusión de la rama judicial; y iii.) desviación de poder en su expedición, pues si con la norma aplicada sobre reserva moral se pretendía el buen funcionamiento de la administración de justicia, la permanencia de la actora no suponía un riesgo, por virtud de su preparación y experiencia las cuales excedían lo exigido.

1.7. El anterior recurso fue desatado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (30 de noviembre de 1995) la cual confirmó en todas sus partes el fallo recurrido, considerando: i.) que la actora no era titular de un derecho subjetivo a la reelección; ii.) que la reserva moral que le fue impuesta como causal de inhabilidad tenía sustento en el ordenamiento jurídico vigente y era aplicable tanto en la etapa de selección de elegibles como en el momento de la elección; iii.) que el cargo de falsa motivación no era consistente, por cuanto no se probó que fuera falso o contrario a lo acontecido que algunas actuaciones de la accionante conocidas por el Tribunal hubiesen sido ampliamente analizadas por éste para efectos de aplicar la reserva moral y que lo que quizás pudo tener lugar fue una deficiente motivación, la cual no fue invocada; y, por último, iv.) que el vicio de falsa motivación no apareció demostrado, por cuanto no podía afirmarse que la reserva moral alegada no tenía fundamento alguno, haciendo precisión en los siguientes aspectos:

“Cabe sí reiterar que la figura llamada “reserva moral” no corresponde a un juzgamiento disciplinario y mucho menos penal por lo que la ausencia de investigaciones penales y disciplinarias contra la actora no obstaba para que en su caso al momento de la elección se hubiere aplicado, en decisión que no se vislumbra que haya sido ligera, porque lo cierto es que aun cuando el relato del acta es lacónico, sí da cuenta de que la votación estuvo precedida de un amplio análisis. Por lo demás no todas las pruebas que la accionante adujo al proceso demuestran que su conducta jamás tuvo reparo alguno, pues el testigo Mario Afanador Tovar quien se desempeñó como Magistrado del Tribunal hasta poco tiempo antes de producirse los actos acusados, informa que en el Tribunal formalmente se tuvo conocimiento de que la juez pretendió estorbar el cumplimiento de una orden de captura emitida contra su cónyuge, utilizando para ello su propio despacho judicial, conducta que bien podía ser interpretada como incompatible con la dignidad de un juez”.

1.8. Durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, antes aludida, la señora Elizabeth Puentes Rodríguez se presentó al “III concurso para la magistratura”, celebrado en el año de 1991, y obtuvo tanto el puntaje como los requisitos necesarios para ser nombrada como magistrada de la Sala de Familia del Tribunal Superior del Huila, cargo para el cual le fue votada nuevamente una reserva moral por parte de la Corte Suprema de Justicia, con base en la antes formulada, impidiéndole su elección (Acta No. 054 del 5 de diciembre de 1991, a fl. 252).

2. La acción de tutela

Además, señala que también ha sido objeto de perjuicios materiales con la vulneración de su derecho al trabajo, ya que con el retiro que se produjo a partir de la aplicación de la reserva moral, se le generó una inestabilidad económica que se tradujo en la dificultad para cumplir con las obligaciones normales y corrientes ya adquiridas con entidades bancarias y acreedores particulares, las cuales por ese estigma moral iniciaron procesos ejecutivos en su contra.

Por otra parte, alega la vulneración del derecho al debido proceso y defensa, puesto que jamás conoció ni se le dio la oportunidad de defenderse frente a los hechos que se le imputaban y que determinaron el convencimiento de los nominadores impidiéndole acceder a los cargos para los cuales estaba aspirando, pues estima que el poder discrecional con que

se actuó fue absoluto, atropellando los mandatos constitucionales y legales de la carrera administrativa, los cuales garantizaban su estabilidad en el cargo.

Además, manifiesta que los fallos cuestionados no acataron la jurisprudencia vigente de la Corte Constitucional en materia de reserva moral vertida en las sentencias T-591 y T-602 ambas de 1992 y en las sentencias T-231 y T-327 del mismo año de 1994 sobre vías de hecho, ni tuvieron en cuenta los fallos del Consejo de Estado, de junio de 19 de 1998, sobre fundamentación de la reserva moral en hechos ciertos, comprobables y controvertibles, ni el de 9 de marzo de 1993 que señala que en las actas de las corporaciones sobre decisiones motivadas debe dejarse constancia de las razones expuestas para su justificación.

Posteriormente, la actora frente al contenido de los fallos de la jurisdicción contencioso administrativa que le fueron adversos, puntualiza que omitieron pronunciarse sobre el planteamiento sustancial por ella formulado, como era el de la falta de motivación de la reserva moral y defensa frente a la misma.

Por lo expuesto, la actora indica que ha agotado todas las vías judiciales existentes sin resultado alguno, persistiendo la violación de sus derechos fundamentales invocados y sin obtener remedio alguno en los perjuicios sufridos, por lo que formula acción de tutela para alcanzar las siguientes pretensiones:

i.) que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y la Corte Suprema de Justicia restablezcan públicamente su buen nombre y honra declarando que efectivamente no fue probada ninguna reserva moral en su contra y como consecuencia de ello se informe al Consejo Superior de la Judicatura para que sea incluida en la lista de elegibles en el cargo de juez de familia para cualquiera de los distritos judiciales del Huila y que se le elija como “magistrada de la Sala de familia en el Huila” o en otro distrito judicial del país, o en su defecto, se le incluya en la lista de elegibles para que sea nombrada una vez se produzca la respectiva vacante; ii.) que se ordene al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila y al Consejo de Estado que dicten nuevos fallos por haber adoptado un pronunciamiento contrario a derecho y a la ley y que esta vez lo hagan siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la materia; y iii.) que se indemnice in genere, según la sentencia T-403 de 1994, en razón a los perjuicios causados por las vías de hecho judiciales denunciadas.

Por último justificó la tardanza en la presentación de la acción de tutela pues sólo hasta ese momento las condiciones necesarias e indispensables para formular esta petición, desde el punto de vista del buen estado de salud física, emocional y espiritual, afectados por los “malos” acontecimientos enfrentados.

3. Las decisiones judiciales que se revisan

Decidió sobre esta acción de tutela, en primera instancia, la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante sentencia del 21 de junio de 1999, denegó el amparo constitucional solicitado, pues la actora ya había utilizado todos los mecanismos administrativos y judiciales que le ofrecía la normatividad vigente para proteger sus derechos; más bien, observa que la actora acude a la tutela como figura sustitutiva o complementaria de esos mecanismos para obtener la revocatoria o nulidad de los actos que según ella contrarían el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, estimó que no se había demostrado por la actora la ocurrencia de los requisitos configuradores de una vía de hecho en las decisiones atacadas dentro del proceso de tutela, proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila (26 de octubre de 1993) y el Consejo de Estado (30 de noviembre de 1995), por lo tanto, resultaba improcedente la acción. Tampoco evidenció comprobada la violación de los derechos fundamentales, razón por la cual no entró a realizar el estudio de la solicitud de indemnización de perjuicios.

Impugnada la anterior providencia por la parte actora, insistiendo en que no había causal para declarar improcedente la acción instaurada, pues la vulneración de sus derechos fundamentales invocados era latente “pues no es fácil -a pesar del tiempo-, convencer a una familia, a un pueblo, al círculo social y laboral, de que todo se debió a circunstancias más subjetivas que legales, y que no se nos dió la oportunidad de un juicio, dentro del cual pude defender mi honra de persona de bien, demostrando así la INOCENCIA en las “reservadas” imputaciones, realizadas en el “fuero íntimo”, de las autoridades judiciales”.

Conocida la impugnación por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante sentencia del 9 de septiembre de 1999, confirmó la providencia del a quo.

En forma preliminar al estudio de la demanda, precisó que, aunque aparecía como una de las entidades accionadas, no existía causal de impedimento para conocer del asunto "... por cuanto el proceso en el que se dice fueron vulnerados los derechos de la actora, fue conocido y decidido en esta instancia por la Sección Segunda, y en época en la cual solo uno de los magistrados que conforman en la actualidad la Sección Tercera hacía parte de la Corporación, razón por demás para dejar de aplicar el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991".

A renglón seguido, expresó como una de las razones de la decisión, el hecho de que en la actuación atribuida por la actora a los órganos judiciales demandados no se concretó vulneración de derecho fundamental alguno, puntualizando que "el juez de tutela no puede adentrarse en la función interpretativa del funcionario judicial, ni calificar esa interpretación de acertada o no, volviéndose así una especie de instancia suprema, con poder ilímite y absoluto de valorar jurídicamente las resoluciones de la judicatura en todos sus órdenes. La facultad en materia de tutela se limita entonces a determinar si las decisiones bajo examen fueron proferidas con flagrante desconocimiento de las garantías concernientes al debido proceso y al derecho de defensa".

Así, concluyó que las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo del Huila y el Consejo de Estado, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la actora, no podían catalogarse como vías de hecho, pues las mismas guardaban congruencia con los aspectos probados y contenían interpretaciones que no desbordaban los parámetros jurídicos que debía presentar una decisión de esa índole. Frente a las decisiones administrativas del Tribunal Superior de Neiva y de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

" En cuanto a la decisión administrativa del Tribunal Superior de Neiva, para abstenerse de ratificar a la doctora Puentes Rodríguez en su cargo como Juez Cuarta Promiscuo de Familia, no tiene objeto hacerla parte de otro análisis, pues fue precisamente la causa petendi de la doctora Puentes Rodríguez en el proceso contencioso administrativo que se acaba de comentar. Volver a referirse a su legalidad implicaría desconocer las decisiones judiciales de primera y segunda instancia que concluyeron sobre su legalidad y procedencia".

"Y en cuanto a la decisión administrativa de la Corte Suprema de Justicia, contenida en acta

de Sala Plena N° 54 de diciembre 5 de 1991, por la cual, por unanimidad y por reserva moral, se abstuvo de nombrar a la candidata Elizabeth Puentes Rodríguez como magistrada de la Sala de Familia del Tribunal Superior de Neiva, constituye un acto que para entonces, hacía parte del fuero institucional de dicha Corporación, y frente a la cual se debieron ejercer las acciones pertinentes, y no esperar 8 años para intentar derrotarla mediante la acción de tutela”.

Por último, el ad quem también expresó que la actora ya había agotado los procedimientos judiciales pertinentes para proteger sus derechos e indicó que la procedencia de la tutela es residual y no surge per se, porque, de lo contrario, se convertiría en instrumento para que los abogados litigantes traten de redimir procesos perdidos, pretensión que en últimas, en su criterio, era la que perseguía la accionante.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta Sala es competente para revisar las anteriores providencias de tutela, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36) y, en cumplimiento del auto de fecha 6 de diciembre de 1999, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce de esta Corporación.

2. Reiteración jurisprudencial acerca de la obligación jurídica de las autoridades de motivar el acto que formula una reserva moral y la oportunidad de la tutela para contrarrestar los perjuicios que de él se deriven

La Sala deberá resolver el presente asunto a partir de los criterios establecidos por esta Corporación respecto de: i.) la imposición de una reserva moral a los aspirantes a ocupar un cargo o en ejercicio del mismo en la rama judicial, ii.) la posible vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de una formulación de ese orden, iii.) la procedencia en ese caso de la acción de tutela y iv.) la oportunidad y viabilidad de las órdenes de tutela para efectos de un eventual amparo.

2.1. Criterios jurisprudenciales que se reiteran

Es de destacar que la figura de la reserva moral⁹, como una especie de objeción moral predicable de una determinada persona que le impide ocupar un cargo público, no es un

tema reciente ni derivado, exclusivamente, de la vigencia de un nuevo orden constitucional; por el contrario, se observa que, con anterioridad a la Carta Política de 1991, ya existían referencias a la misma, en cuanto a su contenido y alcances, dentro de la jurisprudencia constitucional.

Efectivamente, la Corte Suprema de Justicia, al analizar la constitucionalidad de una norma que establecía como impedimento para ocupar un cargo en la rama jurisdiccional y en el Ministerio Público, la convicción moral de la inobservancia de una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo al cual pretendía ingresar¹⁰, consideró que se trataba de una regulación apropiada a los fines de la función pública, pues permitía exigir buena conducta a los postulantes para el desempeño de un cargo, pero que por presentar un carácter subjetivo y discrecional en la apreciación del comportamiento del afectado, no excluía que se allegara prueba “(...) de los hechos pertinentes a la estimación de una conducta personal, ni se observen formalidades necesarias, ni se prescinda de oír al posible perjudicado, requisitos mínimos exigidos por la Carta para tomar medidas contra una persona (...)”¹¹.

En la actualidad, la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, tanto en materia del control constitucional abstracto como en el que se ejerce en la sede de revisión de tutela, ha avanzado notablemente en el análisis de las características y alcances de la reserva moral dentro de la perspectiva de un Estado social de derecho. De algunos de esos pronunciamientos se pueden destacar sus aspectos principales, siempre dentro de la órbita del ejercicio de la función pública de administrar justicia:

2.1.1. Conformidad con el ordenamiento superior del requerimiento de condiciones morales idóneas en los candidatos o funcionarios judiciales, con el fin de realzar la majestad de la justicia y otorgar dignidad a la respectiva investidura. Al respecto la Corte ha dicho:

“Resulta necesario retener que la majestad de la justicia y su valor incuestionable para el orden social, plantea la problemática del elemento humano escogido para su servicio y que por principio indisponible este deba estar adornado de especiales calidades y cualidades personales, de excelentes condiciones morales y de adecuados conocimientos jurídicos, todo lo cual presupone especiales elementos de evaluación y de calificación por parte de los nominadores para atender a dichas exigencias y para encontrar un sistema que permita

proveer con soluciones justas las situaciones que acarrea la selección de dichos funcionarios, sin que resulte extraño a los postulados de la Carta Política de 1991 el establecimiento de fórmulas como la que se controvierte por los peticionarios, obviamente sometidas al control jurisdiccional propio de esta categoría de actos dentro del Estado de Derecho y del imperio del principio de la legalidad de los actos de la administración”.¹²

2.1.2. Motivación del acto que da lugar a la calificación de la reserva moral¹³ como obligación jurídica del nominador. No se trata de una decisión proferida con base en una discrecionalidad absoluta por parte de la autoridad pública que la impone. El exceso en la misma concretado en la ausencia de fundamentación del acto que impone la reserva, puede ser controlado ante la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto la Corte ha manifestado lo siguiente:

“(…) el establecimiento y el ejercicio de este tipo de competencias no puede obedecer al mero y simple capricho de los titulares de la función nominadora, quienes no se encuentran en libertad de disponer sobre lo de su función en absoluta libertad, ya que como lo sostiene la doctrina del derecho administrativo, se debe partir del postulado según el cual la discrecionalidad no es ni patrocina la arbitrariedad, pues, dichos actos deben ser objeto del control contencioso administrativo principalmente en lo que hace a los motivos o razones externas que fundamentan la decisión y también sobre el uso proporcionado y racional de la competencia.”.¹⁴

Entonces, la exigencia de la motivación del acto que formula una reserva moral surge de la afectación que el mismo produce en los derechos de las personas destinatarias de la misma (Código Contencioso Administrativo, art. 35) y del carácter reglado que se predica de todas las decisiones que en materia de carrera judicial se relacionan con el ingreso, ascenso o retiro de los empleados y funcionarios públicos (C.P., art. 125); de manera que, de no reunirse esa condición, el perjudicado podrá recurrir ante el contencioso administrativo, para defenderse de los efectos negativos que para su vida profesional y personal acarrea esa desaprobación moral.

2.1.3. Sustentación material y objetiva del juicio moral¹⁵. En efecto, en criterio establecido por esta Corporación la llamada convicción moral no puede entenderse como “una pura y simple reserva mental” pues vulneraría principios tales como la presunción de

inocencia, el debido proceso y la dignidad humana¹⁶. En consecuencia, no son aceptables las razones in pectore¹⁷ que se mantienen en el fuero interno de los respectivos nominadores, toda vez que, “el margen de razonable apreciación, inherente al juicio moral, debe basarse en hechos comprobables que validen la inferencia que se hace y que, como tales, puedan ser en todo momento conocidos y controvertidos por la persona afectada”.¹⁸ (Subraya la Sala).

2.1.4. La imposición de una reserva moral sin fundamentos que conduzca a la negativa de acceso o a la separación de un cargo vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, rectificación de información, acceso y desempeño en cargos públicos¹⁹. Este tema ha sido objeto de especiales consideraciones por parte de esta Corte, ya que en la sentencia T-047 de 1993²⁰, se indicó que el “veto moral” sin motivación, también puede afectar los derechos al trabajo, buen nombre y honra.

Además, ahondando en el estudio de las consecuencias que acarrea esa figura se definió el alcance del perjuicio que debe soportar el destinatario de una calificación moral de ese orden:

“El Estado social de derecho obliga a las autoridades a dispensar a los servidores públicos y a los particulares un trato acorde con su dignidad humana. No es suficiente para concluir sobre la constitucionalidad de la negativa a efectuar una determinada designación, la titularidad de la respectiva competencia en cabeza del superior jerárquico. La persona objeto de un “veto” moral en el ejercicio de su profesión o de su cargo ve menguadas las perspectivas futuras de trabajo y soporta las consecuencias adversas de la estigmatización pública. En este caso, la más elemental justicia y las normas de derecho positivo tornan imperativa la motivación de este tipo de decisiones.

El perjuicio irremediable que enfrenta el solicitante a quien se le impuso sin motivación una calificación de reserva moral, la cual lo ha marginado de su cargo de juez, se concreta en la pérdida total o parcial de estima, reconocimiento social y confianza, por el simple hecho de ser excluido del servicio público con base en razones ocultas respecto a su conducta pasada, pública o privada “no compatible con la dignidad del cargo”. El daño ocasionado con esta decisión a una persona que ejerce una profesión y desempeñaba un cargo público basados en el prestigio y la confianza, no es reparable mediante actos futuros que pretendan devolverle la credibilidad y el respeto perdidos. En consecuencia, la condición mínima e

indispensable de la constitucionalidad de los actos de calificación de reserva moral en la selección, promoción o retiro de funcionarios de carrera debe ser la motivación de las decisiones correspondientes”.²¹

Así mismo, se ha señalado que cuando con la vulneración de esos derechos el perjuicio que se produce no es irremediable, su protección puede intentarse a través de la pretensión de restablecimiento del derecho o del reintegro mediante orden judicial. No ocurre lo mismo cuando el efecto de la censura moral se concreta en daños irreparables, pues en ese evento, la acción de tutela procede inclusive en su modalidad transitoria.

De hecho, para la Corte frente a los derechos al buen nombre y a la honra, su vulneración genera un perjuicio irremediable desde el instante en que la ofensa es inflingida y sus efectos pueden prolongarse en el tiempo causando un gran daño. Aunque su reparación puede intentarse con el restablecimiento del derecho al trabajo, la protección efectiva queda sujeta al sentido del fallo contencioso administrativo, el cual puede resultar adverso a las pretensiones del peticionario y, de esta manera, se lesionan al afectado en su reputación, así como en las posibilidades de ejercer una profesión, cuando la misma está basada en la confianza y la buena fe, como ocurre en el caso de los jueces y magistrados.

La violación de los derechos al buen nombre y honra ameritaron la siguiente observación en la sentencia T-047 de 1993, antes aludida:

“Dicho silencio oficial como presupuesto de la reserva moral, tiene para el sujeto un efecto deletéreo de su honra y buen nombre, y mientras se mantenga autoriza a la sociedad y a sus miembros la elaboración de todo tipo de juicios acerca de la presunta conducta que la motivó. De ahí la urgencia de generar transparencia y evitar que se prolongue una secuencia de discriminación (CP art. 13) alrededor de la persona que sufre semejante descalificación.”.

2.1.5. La oportunidad de la acción de tutela como requisito de la protección constitucional ante una reserva moral inmotivada y la viabilidad jurídica de las respectivas órdenes de amparo cuando lo solicitado es el ingreso a un cargo de la carrera judicial.

En reciente pronunciamiento²², la Corte señaló que la demora en la formulación de la acción de tutela, luego de la definición adversa a las pretensiones del peticionario por la jurisdicción contencioso administrativa de la legalidad de la aplicación de la reserva moral para acceder a

un cargo en la rama judicial, demostraba claramente que no se estaba ante la presencia de un perjuicio irremediable.

Además, expresó que si lo perseguido con la tutela era la protección de los derechos fundamentales violados mediante el acceso a un cargo de juez de la República, las órdenes de tutela que pudieran proferirse con tal fin no gozaban de viabilidad jurídica, en la medida en que, retomando lo establecido en la Sentencia SU-133 de 1998, dentro de la Rama Judicial, según lo ordena el artículo 156 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) el establecimiento de una carrera judicial se sustenta en la “consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio”, en claro desarrollo del inciso 3o. del artículo 125 de la Carta Política; de manera que, el ejercicio de cargos y el ascenso a los mismos dentro de la carrera judicial requiere, además de los requisitos generales haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones consiguientes, según los reglamentos que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para definir sobre la idoneidad del aspirante.

Con base en las consideraciones hasta aquí expuestas procederá la Sala a revisar el caso sub examine.

2.2. Análisis del caso concreto

La actora, en el proceso de tutela de la referencia, solicita la protección de sus derechos fundamentales al buen nombre, honra y trabajo (C.P., arts. 15, 21 y 25), por estimarlos vulnerados con las decisiones administrativas proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y la Corte Suprema de Justicia, (Actas No. 019/90 y No. 054/91, respectivamente), en virtud de las cuales se abstuvieron de designarla, primero, como juez y, luego, como magistrada de la República, a pesar de haber concursado y encontrarse inscrita en la lista de elegibles correspondiente, como consecuencia de una reserva moral aplicada, lo que además generó su desvinculación de la carrera judicial, según se reseñó en los antecedentes de este fallo.

Así mismo, dirige la solicitud de amparo contra las decisiones proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila y el Consejo de Estado, (sentencias del 26 de octubre de 1993 y del 30 de noviembre de 1995, en el orden mencionado), mediante las cuales se

resolvió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por ella impetrada en contra de la resolución de no elección y retiro del cargo, pues a través de estas instancias pretendió demostrar la ilegalidad de los actos mediante los cuales los respectivos nominadores se abstuvieron de elegirla, dado que estimó que las mismas consolidaron la lesión de los derechos fundamentales invocados con los proveídos allí adoptados respaldando las actuaciones de los respectivos nominadores.

La demandante centra su denuncia en la falta de motivación para la aplicación de la reserva moral, en contradicción con la Constitución y la jurisprudencia sobre la materia, y por los perjuicios irremediables y latentes de orden no sólo moral sino laboral, económico y social que le han sido generados con tal inhabilidad.

Por lo tanto, pide a los jueces de tutela que se declare la configuración de una vía de hecho en las decisiones dictadas por los órganos judiciales accionados y que además se diga que no fue probada ninguna reserva moral en su contra, con el fin de restaurarle públicamente su buen nombre y honra. Constituye pretensión principal, igualmente, la solicitud para que el Consejo Superior de la Judicatura la incluya en la lista de elegibles para el cargo de juez de familia para cualquiera de los distritos judiciales del Huila y que se le elija como “magistrada de la sala de familia en el Huila” o para otro distrito judicial del país o, en su defecto, se le incluya en la lista de elegibles con el fin de que sea nombrada una vez se produzca la respectiva vacante.

Por último, requiere que se ordene al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila y al Consejo de Estado que dicten nuevos fallos por haber adoptado un pronunciamiento contrario a derecho, a la ley y a la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, y que se le indemnicen in genere los perjuicios ocasionados.

De la anterior situación fáctica y jurídica, con aplicación de los criterios jurisprudenciales establecidos sobre la reserva moral, se colige lo siguiente:

En primer término, no hay duda de que las decisiones proferidas por las autoridades judiciales que resolvieron sobre la no elección de la actora a los cargos de juez y magistrada de la República, con base en una reserva moral, no presentan una motivación expresa acerca de los hechos que la fundamentan. Esta consideración se extrae claramente de la lectura de las actas expedidas como constancia de las respectivas votaciones:

- En el Acta No. 019 del 23 de abril de 1990 (fl. 55) del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, se dice:

“JUEZ CUARTO PROMISCOUO DE FAMILIA: RESPECTO A LA TITULAR DOCTORA ELIZABETH PUENTES RODRIGUEZ, EL TRIBUNAL POR EL CONOCIMIENTO QUE HA TENIDO DE ACTUACIONES DE ESTA FUNCIONARIA Y QUE FUERON AMPLIAMENTE ANALIZADAS, PROCEDIO A VOTAR LA RESERVA MORAL DANDO UN RESULTADO DE 10 VOTOS AFIRMATIVOS FRENTE A 2 NEGATIVOS, POR LO QUE SE LE CONSIDERO NO ELEGIBLE. FUE POSTULADA LA DOCTORA MERCEDES SANDOVAL ROJAS, QUIEN OBTUVO EN LA VOTACION LOS DOCE VOTOS A SU FAVOR, POR LO QUE SE LE DECLARO ELEGIDA EN PROVISIONALIDAD”.

- Y, en el Acta No. 054 del 5 de diciembre de 1991 (fl. 252), de la Corte Suprema de Justicia, se señala:

“Se manifestó reserva moral sobre la candidata que a continuación se relaciona, teniendo en cuenta que la reserva moral se aprueba con una tercera parte de los votos, indicando además el resultado de la votación de la reserva, quien fuera postulada para la Sala de Familia del Tribunal Superior de Neiva:

NOMBRE

ELIZABETH PUENTES RODRIGUEZ

VOTACION

UNANIMIDAD

Luego de las intervenciones de los Magistrados Drs. CARLOS ESTEBAN JARAMILLO SCHLOSS, ALBERTO OSPINA BOTERO Y PEDRO LAFONT PIANETTA, la Sala acordó que se hiciera siguiendo los postulados establecidos en las elecciones de 1989. La motivación de esta reserva moral quedará archivada en la carpeta que contiene los antecedentes de la presente

Sala Plena. (...)

De la situación de imprecisión de fundamentos en la primera decisión aludida, dieron cuenta las mismas autoridades contencioso administrativas en los pronunciamientos que resolvieron la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la actora. De hecho, el Tribunal Administrativo del Huila señaló que bastaba con la formación del convencimiento del nominador en su conciencia sobre la reserva moral, sin necesidad de apoyarse en fundamentos probatorios “equívocos o inexistentes”, pues esa decisión se sustentaba en la confianza depositada en la ecuanimidad del mismo como sustento de la responsabilidad in eligendo que le asistía.

De la misma manera, el Consejo de Estado avaló la procedencia de esa reserva moral, en cuanto la actora no logró demostrar que careciera de motivación y en el entendido de que la misma no estaba sujeta a la preexistencia de juzgamientos disciplinarios o penales para su imposición, como al parecer ella pretendía señalarlo; de ahí que haya sostenido que, aun cuando el relato del acta era “lacónico”, la votación sobre la objeción moral estuvo precedida de un amplio análisis y que, además, no se podía desconocer que existía noticia acerca del comportamiento de la actora frente al cumplimiento de una orden de captura emitida contra su cónyuge, utilizando su propio despacho para interferir en ella, conducta que podía ser interpretada como incompatible con la dignidad de un juez.

Es evidente que, las anteriores decisiones administrativas sobre la elección a un cargo judicial y las providencias de los jueces de lo contencioso administrativo que analizaron la nulidad del acto de rechazo por objeción moral, no reflejaron la jurisprudencia constitucional vigente en materia de reserva moral al momento de ser proferidas pues, como se ha afirmado en esta providencia, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, para ese entonces, ya habían precisado los términos de la procedencia de la reserva moral para ejercer un cargo público, como los referidos a la necesidad de un juicio moral objetivo, soportado en hechos comprobables, en todo momento conocidos y controvertibles por la persona afectada, y debidamente motivado, en tanto deber jurídico de los nominadores, y como garantía de la efectividad de los derechos al debido proceso y defensa de dicha persona.

Con ello se le generó una clara vulneración de varios de sus derechos fundamentales, como

son: al debido proceso y defensa, al ejercicio de un cargo público y trabajo, toda vez que, no fue posible que conociera la fundamentación fáctica en la cual se sustentó dicha objeción moral, para efectos de controvertirla y así defenderse de las imputaciones atribuidas. Además, no se puede perder de vista que la situación de inhabilidad creada de esa manera, adicionalmente, concluyó con el retiro de la actora de la carrera judicial.

Ahora bien, la Sala no se aparta del presupuesto básico normativo según el cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho constituía el mecanismo pertinente para que la actora alegara la defensa de sus derechos, mediante las pretensiones formuladas para obtener la nulidad de los actos administrativos demandados, el restablecimiento de los derechos lesionados, las respectivas indemnizaciones por la vulneración de los mismos, entre otros aspectos, pues sólo a través del respectivo juicio, la intervención activa de las partes, el debate probatorio y contradictorio de las mismas y la valoración de la situación fáctica y jurídica por el juez de la causa para efectos de dirimir el conflicto, podía pronunciarse sobre su inconformidad, dada la vulneración de principios constitucionales y derechos fundamentales.

Sin embargo, es del caso resaltar que el agotamiento de los medios de defensa judicial ordinarios ofrecidos por el ordenamiento jurídico para proteger los derechos fundamentales en juego dentro de una controversia jurídica como la enunciada, impiden recurrir a la acción de tutela para intentar un nuevo pronunciamiento sobre los mismos hechos y derechos, a la manera de una tercera instancia de la jurisdicción competente para conocer, siempre y cuando la vulneración de alguno de esos derechos fundamentales no permanezca vigente para su titular. En este evento, el juez constitucional erigido en sede de tutela, una vez formulada la demanda, deberá verificar el grado de idoneidad que presentó el medio de defensa judicial utilizado para efectos del amparo pretendido y, de esta manera, valorar su efectividad, con el fin de determinar sobre la necesidad de expedir órdenes de inmediato cumplimiento tendentes a restaurar al titular en el goce efectivo de su derecho fundamental, cuando éste, como se ha dicho, permanece alterado.

Como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, el perjuicio que se genera en el evento específico de los derechos al buen nombre y a la honra de una persona(C.P., arts. 15 y 21) que ha sido desvinculada de un cargo por virtud de una objeción moral, cuando la misma no ha estado motivada, es irremediable y permanece en el tiempo, generando un

grave daño a su patrimonio moral y personal, especialmente, cuando la confianza y el prestigio son requisitos indispensables para el ejercicio de su profesión.

En efecto, la reserva moral impuesta a una persona para el ejercicio de un cargo público se configura en un reparo que repercute negativamente en su honra y buen nombre, así como en su prestigio personal y profesional. Si la misma carece de precisión en su fundamento, como lo ha sostenido esta Corte, socialmente dará lugar a conjeturas subjetivas e ilimitadas sobre el origen de la conducta tachada moralmente, permanentes en forma irredimible para la imagen personal y profesional de la persona afectada; de ahí que, resulte urgente dar transparencia a la motivación de la reserva moral para evitar que se prolongue una discriminación de ese orden, pues si bien el daño es irremediable no se puede afirmar que sea totalmente irreparable.

Ese intento de reparación de los derechos al nombre y a la honra no es discrecional sino obligatorio, pues se deriva del principio constitucional que impone un trato digno y humanitario a las personas, cualquiera que sea su condición, en tanto que el mismo no puede restar como un mero enunciado teórico dentro de un Estado social de derecho como el nuestro, habida cuenta que forma parte del catálogo axiológico que rige la organización política y social allí adoptada, de lo cual se deriva que las autoridades estén instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (C.P., art. 2o.).

No obstante, el factor de oportunidad en la presentación de la acción de tutela para efectos de determinar sobre su procedencia, constituye un aspecto esencial en esta materia, cuyo reciente señalamiento en la jurisprudencia de esta Corte²³, impone su aplicación inmediata en los casos análogos. En efecto, la demora exagerada en la formulación de esta acción, luego de la definición por la jurisdicción contencioso administrativa de la legalidad de la aplicación de la reserva moral para acceder a un cargo en la rama judicial, en forma adversa al objetado moralmente, “de por sí demuestra que no se estaría ante un perjuicio irremediable”. En la situación bajo examen se evidencia que la actora tardó tres años y medio para instaurar la solicitud de amparo constitucional, lo cual permite reiterar en su caso el criterio mencionado.

Adicionalmente, con fundamento en esa misma jurisprudencia, las demás pretensiones

formuladas por la actora tampoco podían ser atendidas, toda vez que las órdenes de tutela que pudieran proferirse con el fin de incorporarla en las respectivas listas de elegibles, para los cargos de juez de familia de cualquiera de los distritos judiciales del Huila y de magistrada de la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva o de otro distrito judicial, requieren del requisito previo de la presentación de la actora a un concurso público para dichos cargos, ya que sólo así se accede a los mismos, de conformidad con la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia y el reglamento que para el efecto expida el Consejo Superior de la Judicatura, circunstancia sobre la cual no existe afirmación alguna por parte de la actora ni prueba que conste en el expediente.

Además, la denuncia de un eventual atentado a su estabilidad laboral tampoco era procedente por la dificultad en su demostración, por cuanto que de la vinculación previa de la actora a la rama judicial no se podía deducir necesariamente su permanencia en ella y menos a partir de la vigencia de la referida normatividad estatutaria, comoquiera que no autorizó incorporaciones automáticas al régimen de carrera judicial al entrar en vigor, salvo para los servidores públicos que hubiesen sido nombrados en propiedad a través de un concurso y siempre que hubiesen reunido los requisitos adicionales que la ley previó para tales efectos²⁴.

Por consiguiente, la solicitud de amparo elevada por la actora en el presente proceso no podía otorgarse, razón por la cual la Sala confirmará las sentencias de tutela proferidas en el proceso de la referencia, pero por las razones establecidas en este fallo.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Segundo.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Posteriormente se convertiría en el Juzgado Cuarto Promiscuo de Familia.

2 (Resol. No. 001 del 19 de septiembre de 1988)

3 Figura contenida en el Decreto 1888 de 1989, en el Acuerdo de la carrera judicial No- 022 del 25 de abril de 1990, y en el parágrafo del artículo 3 del Capítulo VIII de la convocatoria referida.

4 En especial, el Estatuto de la Carrera Judicial (Decreto 052 de 1987) y el Acuerdo No. 016 del 11 de mayo de 1988.

5 Contra el Acta No. 019 del 23 de abril de 1990 (fl.55) en la que se votó la reserva moral y se declaró “no elegible” a la actora y el Acuerdo No. 022 del 25 de abril 1990 en el que se eligió a otra persona en el respectivo cargo (fl. 65), ambas del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva.

6 Dicha afirmación la sustentó en un pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 968 del 24 de julio de 1989, C.P. Dr. Reynaldo Arciniegas Baedecker.

7 Para ello se respaldó en las Sentencias No. 0655 del 10 de mayo de 1991, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Consejo de Estado y en la del 25 de junio de a Corte Suprema de Justicia.

8 El Dr. Enrique Dussán Cabrera.

9 Decreto 1888 de 1989 “por el cual se modifica el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional”, artículo 3o., literal h).

10 Decreto 250 de 1970”por el cual se expide el Estatuto de la Carrera Judicial y del Ministerio Público”, numeral 8o. del artículo 16.

11 Sala Plena, Sentencia del 19 de agosto de 1970, M.P. Dr. José Gabriel de la Vega.

12 Sentencia T-602 de 1992, ver también la Sentencia C-558 de 1994.

13 Ver las Sentencias T-602 de 1992, T-047 de 1993, T-379 y C-558 de 1994 y SU-086 de 1999.

14 Sentencia T-602 de 1992.

15 Ver las Sentencias T-591 de 1992, C.558 de 1994 y SU-086 de 1999.

16 Ver la Sentencia T-591 de 1992.

17 Ver la Sentencia SU-086 de 1999.

18 Sentencia T-591 de 1992, consultar también la sentencia C-558 de 1994.

19 Ver la Sentencia SU-086 de 1999 y C-558 de 1994.

20 Reiterada en la Sentencia T-295 de 1998.

22 Sentencia T-023 de 2000.

23 Idem.

24 Consultar la Sentencia C-037 de 1996.