

Sentencia No. T-343/93

ACCION DE TUTELA-Interpretación/JUEZ DE TUTELA-Límites

Los jueces en procura de la defensa de los derechos constitucionales fundamentales, en atención a la prevalencia y a la trascendencia de estos frente a la Constitución y a la regulación de la acción de tutela por virtud de la cual se establece un régimen especial para dicho fin, tienen amplias capacidades de interpretación de la petición, pero no están habilitados para salirse del marco de los hechos planteados por ella, ni para conocer de las acciones u omisiones no consideradas por el peticionario, como la causa de la amenaza o de la violación de aquellos derechos. El mencionado deber del juez no lo habilita, en estos casos de aplicación directa de la Constitución y de control concreto de las actuaciones u omisiones de la administración pública, para proferir soluciones extrañas a la petición, ni para invadir con sus órdenes las competencias judiciales ordinarias y contencioso administrativas; tampoco está habilitado el juez para formular interpretaciones extrañas a la naturaleza judicial de su función protectora, ni para adelantar en razón de su investidura, juicios desligados de los hechos específicos de la petición sobre el funcionamiento general de una rama o de un sector del poder público del Estado y, simplemente, sin relación de causalidad alguna, proferir una orden que imponga compromisos económicos y patrimoniales.

ACCION DE TUTELA-Ejercicio Indebido

La Acción de Tutela prevista en la Constitución Nacional debe ejercerse con lealtad, y no puede orientarse hacia la obtención de propósitos ajenos a la aplicación de la Constitución.

ACUMULACION INDEBIDA DE PRETENSIONES

Es recomendable que este tipo de peticiones, en las que se formulan varias demandas de amparo constitucional por acciones u omisiones no concurrentes ni dependientes, y en el caso de plantearse como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se intentan las acciones correspondientes, se presenten por separado para no obstaculizar el buen funcionamiento de la administración de justicia y para garantizar la mejor resolución de las órdenes de amparo solicitadas.

REF.: Expediente No. T-11857

Peticionario:

MANUEL IGNACIO MARTINEZ PINEDA

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veinticinco (25) de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Santafé de Bogotá el 24 de febrero de 1993, y por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala de Decisión Civil, el 18 de marzo de este año.

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1. Con fecha febrero 9 de 1993, el señor MANUEL IGNACIO MARTINEZ PINEDA, presentó ante el Juez Civil del Circuito (Reparto) de Santafé de Bogotá, un escrito en el que ejerce la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución para que le sea concedida la protección judicial inmediata respecto de los Derechos Constitucionales Fundamentales consagrados en la Carta Política, en especial del derecho Petición, violado al no dársele respuesta positiva a unas reclamaciones presentadas a la Administración después del atentado terrorista contra las instalaciones del DAS. Con tal fin, el peticionario solicita que se ordene a la Presidencia de la República el otorgamiento de un préstamo de Treinta Millones

de Pesos en los términos de su petición antecedente; que la Dirección de Tránsito le reintegre la suma o los valores que ha reclamado y no se le han devuelto y que el INURBE le pague con los incrementos por devaluación las trabajos odontológicos ordenados cuando laboraba en esa entidad, pero realizados sólo en diciembre de 1992.

2. Los fundamentos de hecho y de derecho que señala el apoderado de la sociedad peticionaria como causa de la acción impetrada se resumen como sigue:

a) El peticionario fue víctima del atentado terrorista frente a las instalaciones del DAS en Santafé de Bogotá, pero después de tres años de adelantar gestiones ante diversas entidades públicas no ha logrado su objetivo de obtener un préstamo de la Presidencia de la República, al que, en su opinión, tiene derecho de conformidad con las normas legales.

El INURBE le adeuda una cifra de dinero por gastos odontológicos como prestación social ya que los trabajos fueron ordenados desde el 8 de enero de 1989, no obstante que se haya decretado su desvinculación de la entidad desde febrero de ese mismo año.

b) Dentro de estas condiciones, el peticionario no ha podido satisfacer ninguno de los anunciados reclamos a la Administración Pública.

c) El peticionario sostiene que la acción de tutela está prevista para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, los que en su caso se encuentran vulnerados de modo evidente causándole grandes e irreparables perjuicios.

B. La Actuación Judicial y la Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, ordenó las comunicaciones y las notificaciones correspondientes, y ordenó la recepción judicial de informes de las entidades y organismos de la Administración Nacional en los que se debía indicar el trámite dado a las peticiones formuladas por MANUEL IGNACIO MARTINEZ; además, formó el expediente con todos los documentos anexos a la petición y que fueron enviados por todas las entidades requeridas.

El despacho que resolvió en instancia la petición de la referencia, no concedió la Tutela reclamada con fundamento en las siguientes consideraciones:

- En el caso que se resuelve se trata de la solicitud de tutela en favor de la protección judicial al derecho constitucional fundamental de petición; empero, en este caso la administración respondió en varias instancias y oportunidades a las peticiones formuladas, sin que se hayan producido las alegadas violaciones, no obstante que los resultados específicos no hayan sido favorables a lo reclamado por el interesado.

El despacho, después de la detallada reseña de las actuaciones administrativas por las que se dá respuesta a las tres peticiones formuladas por el Señor Martínez Pineda, observa que no es del caso conceder la protección reclamada, mucho más cuando éste no hizo uso en término de las vías administrativas que se le presentaban para obtener en su oportunidad la colaboración oficial', para mejorar su condición de víctima y perjudicado de un atentado terrorista. Lo que ocurre es que ahora bajo el amparo de una nueva regulación reglamentaria prevista para ayudar a las víctimas o damnificados de los atentados ocurridos después de 10. de Enero de 1991 quiere, a toda costa, obtener una protección económica que no está prevista para su caso. Así, no es de recibo que ahora, a través de la acción de tutela pretenda que la Presidencia de la República le otorgue un crédito, desconociendo que dicho organismo en general no es competente para ello.

C. La Impugnación.

El Peticionario insiste en reclamar los mencionados derechos y reitera que es evidente la negligencia de la administración en dar satisfacción a sus reclamos. Señala que la Secretaría de Tránsito ha dado largas a su solicitud, exigiendo la copia del recibo de pago de las multas pagadas, sin considerar que se encontraba paz y salvo con dicha entidad.

Destaca que no pudo recurrir a la justicia ordinaria por el tiempo transcurrido y por el vencimiento de los términos.

Señala que la Presidencia de la República creó el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social para hacer préstamos a las víctimas de situaciones de violencia terrorista, y se pregunta por qué no se le hace un préstamo a él, como se les hizo a varias víctimas de la violencia en Urabá. Manifiesta que la Jefe de Prensa de la Presidencia no es el funcionario competente para responder a la petición ni a la solicitud de tutela.

C. La Segunda Instancia

La Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Bogotá, resolvió sobre la impugnación presentada y decidió revocar la sentencia proferida; en este sentido ordenó al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, que en el término de cuarenta y ocho horas diera respuesta al peticionario respecto de la solicitud elevada al Presidente de la República el día 25 de enero de 1993 . Igualmente, ordenó que en los treinta días siguientes a la notificación de la providencia, se adoptaran las medidas necesarias para que cese la vulneración al derecho al trabajo y a la salud del Señor Manuel Ignacio Martínez Pineda.

La mencionada providencia fundamenta así su decisión:

En primer término advierte que asiste razón al despacho de origen en el sentido de estimar que no existe violación al derecho constitucional de petición en la situación mencionada, que no compromete a la Secretaría de Tránsito puesto que ésta respondió en término la petición y porque el derecho a obtener la devolución de los dineros no es un derecho constitucional fundamental; por tanto, no debe prosperar la solicitud. En el mismo sentido estima que en el punto de la reclamación del valor de los costos del servicio odontológico elevada al INURBE no existe violación alguna al derecho de petición, y que cualquier conflicto sobre este aspecto debe resolverse ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo que se relaciona con la solicitud de préstamo presentada por el peticionario a la Presidencia de la República, el Tribunal estima que aquella debe interpretarse en el sentido de que lo que se reclama es en verdad la protección a los derechos al trabajo, a la vida y a la salud de un damnificado por los actos terroristas que han sacudido al país; además, advierte que su calidad de damnificado por los atentados terroristas fue demostrada por el peticionario ante varias autoridades administrativas, lo mismo ocurrió con la vulneración de su patrimonio y con su derecho al trabajo por haberse destruído un taxi de servicio público del que derivaba su sustento.

Observa el Tribunal que la actividad administrativa en la Presidencia de la República para este caso, aunque voluminosa no comporta respuesta a la petición formulada al Presidente el 25 de Enero de 1993. Destaca que si bien se realizaron gestiones interadministrativas, todas ellas sin éxito, también se observa que la realización de las mismas no se puso en conocimiento del peticionario; en este sentido señala con voces críticas que la mencionada

actividad no equivale a la resolución de la petición y no desvirtúa la violación al derecho de petición.

Desde otro punto de vista manifiesta la providencia en revisión que los derechos la salud y al trabajo resultan vulnerados “..por circunstancias de inseguridad y violencia en que el Estado no ha podido cumplir para con los ciudadanos, su función de garantizar la paz. Entraña tal circunstancia nueva vulneración a los derechos fundamentales del ciudadano accionante, cuya protección no puede someterse a los formalismos burocráticos que conducen a la ineeficacia de la protección requerida”. Indica que esta interpretación guió a “las determinaciones del Gobierno Nacional, que como consecuencia de tal clase de sucesos, implementó programas tendientes a la protección y reparación de los damnificados. Pero es que no es suficiente que en forma general se tomen medidas adecuadas; lo importante es que puedan aplicarse al caso particular.”

Continúa el Tribunal advirtiendo que “No sobra aquí decir que no es ésta Sala, ni ésta jurisdicción la llamada a determinar la forma y cuantía en que el auxilio del Estado haga cesar la vulneración del derecho al trabajo y a la salud determinante en el concepto de una vida digna; son esas decisiones correspondientes a las autoridades gubernamentales. Pero si, se ha encomendado a la jurisdicción la tutela de los derechos fundamentales, y en cumplimiento de ese mandato constitucional, debe el juez ordenar que cese la vulneración, amparando al damnificado en la forma y cuantía que el competente en su buen juicio y sabiduría determine.”

Por último destaca que no es “..la persona del Presidente de la República quien debe encargarse en forma directa de la solución de los asuntos particulares. No es esa su función; son los organismos y dependencias administrativos de la Presidencia de la República, a quienes corresponde el cumplimiento de las funciones a ellos delegadas”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 236 del

Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación. Observa la Corte que en favor de la selección del expediente de la referencia y que contiene las sentencias en revisión, se pronunciaron en vía legal y reglamentaria de insistencia y por escrito elevado a la Sala correspondiente, varios magistrados de esta Corporación y el Defensor del Pueblo.

Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones

A. Sea lo primero advertir que en este caso la forma como está planteada la petición es relativamente confusa, ya que en ella aparecen solicitudes de diversa índole, alcance, finalidad y contenido, se acumulan reclamaciones que no están llamadas a ser presentadas a los jueces por esta vía procesal y se mencionan situaciones que, por su deficiente presentación, permiten la aparición de equívocos aun entre la Sala del Tribunal que se ocupó de la segunda instancia.

En efecto, no es claro el sentido de la petición porque en ella simultáneamente se reclama una prestación social y su actualización económica, se pide la devolución de unos dineros pagados a la Administración Pública por concepto de multas a infracciones de tránsito; se invoca el derecho al trabajo por la supuesta avería o pérdida de un vehículo de uso público de propiedad del peticionario, se menciona el derecho a la salud como vulnerado y se pide protección al derecho constitucional de petición. Además, en el escrito de demanda se destaca la actual situación económica del peticionario, sus compromisos hipotecarios y las dificultades que pasan sus hijos para adelantar sus estudios.

B. No obstante lo anterior, dada la naturaleza pública y popular de la acción de tutela es necesario adelantar la interpretación de la petición presentada para efectos de encontrar sus alcances frente a la Constitución y a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales como directrices superiores de la función judicial. En estos casos, tal y como lo tiene definido la Corte Constitucional, los jueces en procura de la defensa de los derechos constitucionales fundamentales, en atención a la prevalencia y a la trascendencia de estos frente a la Constitución y a la regulación de la acción de tutela por virtud de la cual se establece un régimen especial para dicho fin, tienen amplias capacidades de interpretación de la petición, pero no están habilitados para salirse del marco de los hechos planteados por

ella, ni para conocer de las acciones u omisiones no consideradas por el peticionario, como la causa de la amenaza o de la violación de aquellos derechos.

El mencionado deber del juez no lo habilita, en estos casos de aplicación directa de la Constitución y de control concreto de las actuaciones u omisiones de la administración pública, para proferir soluciones extrañas a la petición, ni para invadir con sus órdenes las competencias judiciales ordinarias y contencioso administrativas; tampoco está habilitado el juez para formular interpretaciones extrañas a la naturaleza judicial de su función protectora, ni para adelantar en razón de su investidura, juicios desligados de los hechos específicos de la petición sobre el funcionamiento general de una rama o de un sector del poder público del Estado y, simplemente, sin relación de causalidad alguna, proferir una orden que imponga compromisos económicos y patrimoniales como los que contiene la sentencia de la Sala de decisión del Tribunal.

C. Encuentra la Sala que el asunto de que se ocupan las providencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, tal como fue planteada por el peticionario, no obstante algunas imprecisiones propias de esta clase de reclamos, es de aquellos que quedan comprendidos dentro del concepto de la acción de tutela contra las omisiones de la administración en los términos señalados por el Decreto 2591 de 1991 y, en especial, se trata de la solicitud de protección judicial al derecho constitucional fundamental de petición, en tres situaciones específicas, y nada más.

No se reclama la directa protección de los derechos a la salud o al trabajo y tampoco se señala por el peticionario que no otorgar el mencionado préstamo sea causa de alguna violación de estos derechos.

D. Ahora bien, se encuentra que en el escrito de demanda apenas se controvierte la no resolución pronta y positiva de la petición elevada por el solicitante de la tutela al Presidente de la República para que por intermedio del “Fondo de Emergencia Social” se le otorgue un crédito por treinta millones de pesos, con un plazo muerto de un año y pagadero en quince años...”.

Observa la Corte que el escrito de petición al Presidente de la República y que genera la

supuesta causa de violación al derecho constitucional fundamental señalado, está fechado el veinticinco (25) de enero de 1993, mientras que la demanda de tutela fue presentada el nueve (9) de febrero de este mismo año, apenas transcurridos 10 días hábiles entre una fecha y otra; pero además, no se trata de una nueva petición, asunto en el que no reparó el Tribunal no obstante el gran numero de documentos que al respecto aparecen en el expediente, pues resulta que desde 1991, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política, se han recibido varias solicitudes de crédito en la forma del derecho de petición, suscritas por el mismo peticionario para efectos de organizar una microempresa como damnificado por la violencia, siendo atendido por varios funcionarios de las dependencias de dicha entidad por medio de respuestas escritas y oportunas.

No se trató, pues de una petición que debía responderse de modo autónomo, sino de un nuevo escrito sobre la misma situación y sobre el mismo interés, presentes ya en otras peticiones que habían sido atendidas y resueltas en varias oportunidades y respecto de las cuales se adelantaron y se adelantaban varias actuaciones por los procedimientos administrativos ordinarios, tal como se destaca en el expediente.

Por este aspecto no asiste duda a esta Sala de la Corte Constitucional sobre la improcedencia de la acción de tutela para revivir o enervar procedimientos administrativos en los cuales se han atendido varias solicitudes presentadas en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta y en ejercicio de derechos de rango legal o de intereses legítimos preexistentes; ni el derecho de petición ni la acción de tutela sirven para entorpecer el funcionamiento del Estado ni para provocar cascadas irrationales de respuestas y procedimientos.

E. No es esta la vía para definir si las actuaciones administrativas correspondientes se encuentran afectadas por algún vicio en su forma o en su motivación, que pueda conducir a la nulidad de las mismas y al restablecimiento del derecho afectado por los actos administrativos respectivos; tampoco puede contribuir a desconocer los caminos procedimentales previstos para regular las actuaciones de las Administración Pública.

Así las cosas, la Acción de Tutela prevista en la Constitución Nacional debe ejercerse con lealtad, y no puede orientarse hacia la obtención de propósitos ajenos a la aplicación de la Constitución, con fines de garantía de los derechos constitucionales fundamentales, como

ocurre en el caso que se revisa, en el cual, también se ha utilizado por el peticionario como un instrumento para amedrentar a los funcionarios públicos en varios niveles, anunciando de modo reiterado y descomedido su próximo o futuro ejercicio.

Se observa que para resolver cualquier inconformidad sobre las actuaciones administrativas, el peticionario cuenta con las acciones contencioso administrativas que proceden; pero por si fuera poco, si considera que el citado evento terrorista es causa de perjuicios y que existe algún fundamento de atribución judicial de responsabilidad por parte del Estado debe ocuparse de procurar la defensa de sus derechos por una de las vías que le ofrece el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la jurisprudencia nacional ha elaborado un sólido sistema conceptual que se ocupa del examen de las situaciones jurídicas relacionadas con la responsabilidad del Estado por hechos terroristas y de la delincuencia organizada; al respecto téngase en cuenta entre otras la sentencia de agosto 4 de 1988 del H. consejo de Estado Sección Tercera (M.P. Dr. Julio César Uribe Acosta).

F. Además, sin que exista unidad de materia ni de causa, se reclama la no devolución oportuna de lo pagado por el peticionario por concepto de multas en la Secretaría de Tránsito de Bogotá y la actualización de los valores autorizados para unos trabajos odontológicos que se le debían practicar al peticionario cuando era funcionario del INURBE. Al respecto de estas dos últimas situaciones, las dos providencias que se examinan coinciden en considerar que no asiste razón al peticionario y en ambas se deniega la petición; en este sentido la Corte comparte las mencionada solución, en atención a que para dichos reclamos existen las vías correspondientes para que ellas sean resueltas dentro de las acciones judiciales competentes.

Desde otro punto de vista, también es recomendable que este tipo de peticiones, en las que se formulan varias demandas de amparo constitucional por acciones u omisiones no concurrentes ni dependientes, y en el caso de plantearse como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se intentan las acciones correspondientes, se presenten por separado para no obstaculizar el buen funcionamiento de la administración de justicia y para garantizar la mejor resolución de las órdenes de amparo solicitadas. Estos asuntos en buena medida, reclaman de algunas actuaciones judiciales de sustanciación

procedimental, la que, no obstante ser breve y sumaria, comprometen la racional actuación de los jueces en general.

Lo cierto es que en el presente caso debe revocarse la sentencia de segunda instancia y confirmarse la de primera instancia en el sentido de denegar la tutela reclamada

G. Esta Corporación encuentra que no asiste razón al peticionario en cuanto hace a la violación del derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 23 la Constitución Nacional y, por tanto, se denegará la protección reclamada como en efecto se ordenará en la parte resolutiva de esta providencia. Además, en acatamiento a esta resolución judicial pueden derogarse las decisiones administrativas que se hayan dictado en desarrollo del numeral tercero de la providencia del Tribunal Superior, y que se revoca.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión de Sentencias relacionadas con la acción de tutela, administrando justicia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- REVOCAR LA SENTENCIA relacionada con la acción de la referencia, proferida por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala de Decisión Civil , el 18 de marzo de 1993.

Segundo.- CONFIRMAR LA SENTENCIA, proferida por el Juzgado Veintidós Civil del Circuito el 24 de febrero de 1993, por la cual se deniega la solicitud de tutela presentada por Manuel Ignacio Martínez Pineda.

En consecuencia, pueden revocarse las órdenes dadas en desarrollo y acatamiento del numeral tercero de la mencionada providencia del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá.

Tercero.- Comunicar la presente decisión al Fondo de Solidaridad y Emergencia de la Presidencia de la República.

Cuarto.- Comunicar la presente decisión Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Santafé Bogotá para los efectos de la notificación a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

JORGE ARANGO MEJIA

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria