

T-392-93

Sentencia No. T-392/93

ACUMULACION PRETENSIONES EN TUTELA

PROCESO CONCORDATARIO

El proceso concordatario tiene como objetivo la protección tanto del empresario como de sus acreedores, a fin de evitar la liquidación y ruina del deudor y la desprotección de los intereses de los acreedores; es por eso que en este proceso se proponen fórmulas que faciliten el pago entre deudores y acreedores, obteniendo así la protección de los intereses de cada uno de ellos. Lo anterior quiere decir, que el peticionario equivoca sus apreciaciones al considerar que sus intereses patrimoniales están gravemente afectados, dentro de un legítimo proceso concordatario, donde, por lo contrario, puede obtener una protección efectiva, y no mediante acción de tutela, como lo pretende en la demanda.

REF.: Expediente No. T-12118

Peticionario:

JOSE HIPOLITO PADILLA OVIEDO

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., septiembre dieciseis (16) 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 Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda-, el día 11 de febrero de 1993 y por el Consejo de Estado el 15 de marzo de 1993.

## A N T E C E D E N T E S

### A. La Petición

1. El señor JOSE HIPOLITO PADILLA OVIEDO, mediante escrito presentado el día 28 de enero de 1993, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ejerce la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución, para obtener protección de su derecho fundamental de petición., consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, que considera vulnerado por la Superintendencia de Sociedades y por la Corporación Social de esta entidad, "Corporanónimas", al no dársele respuesta a las solicitudes que allí elevó, dirigidas a obtener, de una parte, el beneficio de adjudicación de vivienda a que tiene derecho como funcionario de la Superintendencia, y, de otra, a que sea mejorada su situación laboral, en condiciones dignas y justas.

Señala el peticionario que, al no haberse atendido sus peticiones, se vulneran otros derechos fundamentales, como lo son el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y a una vivienda digna.

2. Los fundamentos de hecho y de derecho que señala el peticionario como causa de la acción impetrada, se resumen en lo siguiente:

a. El peticionario es funcionario de la Superintendencia de Sociedades desde noviembre de 1982, cuando ingresó al cargo de Profesional Universitario; posteriormente fué declarado insubsistente, mediante resolución de abril de 1984.

b. En sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se declaró la nulidad de la resolución mediante la cual el peticionario había sido declarado insubsistente, y en cumplimiento de la sentencia fue reintegrado a la Superintendencia, por Resolución de julio de 1988.

c. Afirma el peticionario que, una vez reintegrado, solicitó ante la entidad

“Corporanónimas”, el beneficio a que considera tener derecho desde antes de haber sido declarado insubsistente, y que consiste en la adjudicación de vivienda. Que estas solicitudes fueron presentadas en julio y septiembre de 1988, y respecto de ellas no ha obtenido respuesta alguna.

- Sostiene que, como empleado de la Superintendencia, recibe el salario mínimo, teniendo en cuenta que se encuentra escalafonado en el ínfimo grado a nivel profesional. Esta situación lo llevó a una cesación en el pago de sus obligaciones, lo que originó el inicio de un trámite concordatario ante el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

- La Superintendencia de sociedades, mediante resolución de febrero de 1992, incorporó al peticionario a la nueva planta de personal, en un cargo que no lo vincula a la Carrera Administrativa.

- El peticionario frente a esta resolución, manifiesta su inconformidad considerando que el cargo para el que ha sido nombrado, desmejora sus condiciones laborales, en razón a “que dejaba de ser funcionario de carrera administrativa, para pasar a ser empleado de libre nombramiento y remoción”.

- Que tiene derecho a ser escalafonado en un cargo y salario que corresponda a sus rendimientos, y le permita realizar su trabajo en condiciones dignas y justas. Afirma que esta petición no le fué atendida, es decir, que aún no se le ha definido su situación laboral.

- Por lo anterior, además de las peticiones que se señalaron inicialmente, el peticionario pretende se ordene mediante acción de tutela la reincorporación a la planta de personal de la Superintendencia, en un grado que le permita ejercer un trabajo en condiciones dignas y justas.

- Finalmente, afirma que todas las conductas omisivas en que se incurre frente a sus peticiones, han llevado al riesgo de perder el inmueble que adquirió, sin ayuda de las entidades accionadas, y que constituye su vivienda y la de su familia.

- Que la base fundamental de esta acción es evitar el remate de dicho inmueble, dentro del proceso concordatario que a su nombre se tramita en el Juzgado Décimo Civil de Santafé de Bogotá.

3. Para la protección de sus derechos el peticionario solicita lo siguiente:

a. Que se ordene a las entidades señaladas dar respuesta a las peticiones que ante ellas ha elevado; indicando los procedimientos que deben adelantarse.

c. Se ordene la indemnización de los perjuicios que se le han causado por parte de las entidades accionadas, con la omisión en que incurren, frente a sus peticiones.

d. Se ordene a las “autoridades competentes sancionen a los responsables de la violación del derecho de petición”.

#### B. La Sentencia de Primera Instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de febrero 11 de 1993, decide negar la acción de tutela presentada por el señor José Hipólito Padilla con base en las siguientes consideraciones:

- Lo pretendido por el peticionario mediante acción de tutela es obtener la suspensión de un proceso concordatario, que actualmente se adelanta ante el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá. Lo anterior no es procedente, dado que existen otros medios de defensa judicial. “La acción de tutela no puede ser ejercitada para pretender remplazar, suplir, sustituir las acciones judiciales ordinarias, ni tampoco para dejar de adelantar o pretender eliminar los procesos, y cumplir los procedimientos establecidos en la ley para la obtención de la protección o el restablecimiento de los derechos”.

- Si en el presente caso se guardó silencio respecto de las solicitudes del peticionario, por parte de las entidades respectivas, se ha producido el fenómeno del Silencio Administrativo, por lo que tampoco sería viable esta acción, dado que el silencio implica la negativa por parte de la Administración, decisión contra la cual podrían ejercerse acciones ante la jurisdicción administrativa.

- La pretensión del accionante, dirigida a obtener que la Superintendencia lo ubique y escalafone en un empleo mayor al que ejerce, es competencia de otras autoridades; es decir, tiene otros medios de defensa judicial que efectivamente está utilizando con el proceso que actualmente adelanta ante la jurisdicción administrativa, con los mismos supuestos fácticos que en esta acción expone.

- El derecho a una vivienda digna, que alega el peticionario, sólo puede hacerse efectivo mediante los procedimientos establecidos en la ley. No es un derecho de protección o aplicación inmediata de los incluidos en el artículo 85 de la Constitución.

#### D. La Impugnación

Dentro del término legal, el accionante presentó el escrito de impugnación contra el fallo señalado, donde básicamente expone lo siguiente:

- La acción de tutela se propuso como mecanismo transitorio, a fin de evitar un perjuicio irremediable. “El perjuicio irremediable no consiste en el trivial hecho de que no se me haya promocionado en mi empleo, como lo interpreta el a-quo, sino, entre otros factores, en la violación al derecho a la vida misma (a la subsistencia, a la sobrevivencia), por hurtarme el nominador el salario que en justicia me corresponde”.

- El perjuicio irremediable que se viene consumando con el transcurso del tiempo, puede ser impedido mediante la “eficacia de la administración de justicia al conceder esta acción de tutela y ordenar se respondan mis peticiones”.

- Afirma el accionante, que la violación de su derecho de petición por parte de las entidades accionadas, tiene una relación de causalidad con la situación que actualmente vive, como es “enfermedad, secuelas síquicas, traumatismo profesional, riesgo inminente de la pérdida de mi vivienda”.

#### E. La Sentencia de Segunda Instancia

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia de 15 de marzo de 1993, decide la impugnación propuesta por el peticionario en el caso de la referencia, CONFIRMANDO el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia.

La Sala considera que al no haberse dado respuesta de las peticiones elevadas por el accionante, ante la Superintendencia de Sociedades y Corporanónimas, debe entenderse que fueron negadas, en razón a que operó el “silencio administrativo negativo”.

- Frente a la negativa que se produce como efecto del silencio administrativo el accionante

podrá instaurar “la acción contenciosa correspondiente”.

- Por otro lado, sostiene el Consejo de Estado, que la acción de tutela no es el medio judicial que debe utilizar el peticionario para que la Superintendencia le reconozca un grado superior en el escalafón, de acuerdo con sus niveles de “rendimiento, preparación y especialización”. “Si por ley o los reglamentos tiene derecho a él, necesariamente tiene que instaurar la acción correspondiente”.

- De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2591/91, en el presente caso no se configura un perjuicio irremediable, dado que de prosperar las acciones indicadas, el peticionario obtendría “satisfacción de sus derechos subjetivos en forma directa, y no a través de un subrogado de la obligación”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias 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 dichos actos practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

### Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones y la Improcedencia de la Acción de Tutela

A. En primer término encuentra la Corte que el asunto de que se ocupan las providencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, es de aquellos que quedan comprendidos dentro del concepto de la acción de tutela contra acciones y omisiones de la administración pública, que se advierte en el artículo 86 de la Constitución Nacional.

B. En esta oportunidad encuentra la Corte que los pronunciamientos judiciales que se revisan, dictados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, se ocupan de atender una petición en la que se refunden varias reclamaciones de diversa índole y contenido, que no podían acumularse ni plantearse en el modo en el que fueron formuladas por el accionante, pues carecían de la necesaria relación de conexidad jurídica o

material que debe existir entre ellas para ser tramitadas conjuntamente, tal y como lo demandó el solicitante.

No obstante esta observación preliminar, se advierte que la prohibición jurídica de expedir en estas materias pronunciamientos inhibitorios, también impide no darle trámite a las peticiones e impone el deber de interpretarlas conforme a la Constitución y al régimen de los derechos constitucionales fundamentales.

Además, se observa que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el esfuerzo que debe hacerse en la sede judicial de tutela para la interpretación con fines de eficacia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales, dada la naturaleza pública y preferente de la acción de tutela, conduce, en condiciones de ausencia de la reclamada relación de conexidad entre las peticiones de amparo judicial, sólo al examen separado de las mismas, tal como se hará en este caso.

En efecto, en el caso en revisión, no se encuentra que sea causa adicional de la supuesta e hipotética violación al derecho constitucional de petición, en una materia como la de la adjudicación de una vivienda por parte de una entidad especial de seguridad y de compensación familiar, la no reubicación del funcionario público dentro de la estructura de la planta de personal de una entidad de la Administración Pública en los términos planteados y que hacen referencia a unos ingredientes sociales y programáticos del derecho al trabajo, como son las condiciones justas y dignas, las que también reclama el peticionario según su “formación profesional y académica” y según sus “atributos intelectuales y personales”.

Igualmente, no es claro que de la específica posición de un funcionario público dentro de las estructuras orgánicas de la administración y de los grados correspondientes a los que pertenezca, se pueda desprender alguna violación a los derechos personales que se debaten en el proceso concordatario tramitado en el Juzgado Décimo Civil del Circuito. Obviamente no existe relación de conexidad ni de causalidad entre los distintos tipos de hechos invocados, ni entre las distintas situaciones jurídicas planteadas

Tampoco se presenta aquella necesaria relación de conexidad entre las varias reclamaciones acumuladas en la demanda, y éstas, lógicamente, no pueden radicarse en las varias situaciones planteadas en materia de la petición de adjudicación de una vivienda, dentro de los planes de urbanización adelantados por la mencionada entidad especial de seguridad y

de compensación social.

Ahora bien, es cierto que el régimen constitucional y legal de la acción de tutela permite la presentación concurrente o simultánea y en la misma demanda, de varias reclamaciones de amparo judicial de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, y que aquellas también pueden ser acumuladas, o presentarse separadamente en el mismo escrito de demanda, y depender de una o de varias acciones u omisiones de la administración.

Empero, es claro que, en caso de acumulación de peticiones, debe existir entre ellas una relación de conexidad cuando menos jurídica para que puedan ser examinadas de dicha manera en sede judicial con un mínimo de coherencia y racionalidad, y que, además, también en caso de acumulación, si son varias las acciones u omisiones impugnadas como causas de las violaciones o de la amenaza de violación, entre ellas debe existir alguna relación material de dependencia o de concurrencia lógica.

Desde luego, esta exigencia no corresponde a las rigurosas y necesarias cautelas de procesabilidad tradicionales y naturalmente incorporadas a los modelos judiciales ordinarios, pues al amparo del constitucionalismo contemporáneo y por virtud de las transformaciones de la justicia constitucional., corresponde al juez, como concedor del derecho, interpretar la reclamación planteada, de tal modo que prevalezca el derecho sustancial y la exigibilidad y aplicación concreta y específica de los derechos constitucionales fundamentales.

Además, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, en ciertas condiciones de prevalencia de derechos y de su garantía judicial específica, es posible obtener la protección concurrente de los derechos constitucionales fundamentales y de algunos derechos colectivos o de intereses legítimos de carácter colectivo o individual, siempre que exista en la situación planteada una relación de causalidad entre ambos tipos de violación o amenaza de violación.

En este asunto es claro que se refunden varios reclamos, relacionados con eventuales derechos de contenido personal y patrimonial desligados entre sí y que se busca por la vía de la tutela judicial específica de los derechos constitucionales fundamentales, la satisfacción de unas aspiraciones o pretensiones desligadas completamente del ámbito prevalente de tales derechos.

En el presente asunto el peticionario solicita de manera especial, se ordene la suspensión del trámite concordatario que se adelanta ante el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, por considerar que éste es consecuencia directa de la vulneración de su derecho de petición por parte de las entidades contra las que se dirige su reclamo.

Al respecto, debe observarse, que el proceso concordatario tiene como objetivo la protección tanto del empresario como de sus acreedores, a fin de evitar la liquidación y ruina del deudor y la desprotección de los intereses de los acreedores; es por eso que en este proceso se proponen fórmulas que faciliten el pago entre deudores y acreedores, obteniendo así la protección de los intereses de cada uno de ellos. Lo anterior quiere decir, que el peticionario equivoca sus apreciaciones al considerar que sus intereses patrimoniales están gravemente afectados, dentro de un legítimo proceso concordatario, donde, por lo contrario, puede obtener una protección efectiva, y no mediante acción de tutela, como lo pretende en la demanda.

El derecho fundamental cuya protección se busca es el derecho de petición, que considera vulnerado en primer lugar por las acciones y omisiones de la Corporación Social "Corporanónimas", al no dársele respuesta de sus solicitudes dirigidas a obtener el beneficio de adjudicación de vivienda.

Los documentos que obran dentro del expediente permiten establecer que la entidad mencionada dió respuesta a la solicitud del peticionario, mediante comunicaciones donde le informa que no podrá ser beneficiario de las viviendas, en razón a que ya habían sido adjudicadas en su totalidad. Sin embargo, en respuesta de otras solicitudes elevadas por el mismo peticionario, la Corporación le otorgó un crédito destinado a la obtención de vivienda.

Si las diferentes peticiones no fueron atendidas en forma particular, no quiere decir que se haya vulnerado el derecho fundamental de petición, si se tiene en cuenta que todas "constituían un nuevo escrito sobre la misma situación y con la misma finalidad"; atenderlas de manera autónoma en cada caso reiterativo, llevaría al desconocimiento del principio de celeridad y economía por parte de la Administración y desconocería los fines y contenidos del derecho constitucional de petición. (Cfr. Sentencia 343 de 1993. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Desde otro punto de vista, no comparte la Sala los conceptos emitidos en las decisiones de

instancia, cuando establecen que las peticiones elevadas por el accionante, fueron negadas como consecuencia de haber operado el “silencio administrativo”. En diferentes pronunciamientos de esta Corporación, se ha indicado que la figura del silencio administrativo, no satisface en manera alguna la efectividad del derecho de petición; al respecto, esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades en las que ha señalado esta definición jurisprudencial, pues el Estado está obligado a resolver prontamente, ya sea en forma positiva o negativa y “ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho”. En todo caso en el asunto de que se trata se dio respuesta en varias oportunidades a lo reclamado sin que exista duda alguna sobre esta situación.

Igualmente, el petente considera vulnerado su derecho de petición y trabajo por parte de la Superintendencia Bancaria, al no atender sus solicitudes, encaminadas a lograr el mejoramiento de sus condiciones laborales dentro de la nueva planta de personal de la entidad. No encuentra la Sala vulneración del derecho fundamental de petición, por parte de la Superintendencia, dado que actualmente el accionante se encuentra vinculado a la planta de personal de la entidad, mediante resolución No. OP-00292 de febrero 5 de 1992 y el derecho que se señala como vulnerado no tiene el alcance de obligar por fuerza de la Constitución a la promoción reclamada .

Por tanto, si el peticionario no está conforme con su situación laboral, existen otros medios de defensa judicial que puede ejercer ante las autoridades competentes, de los cuales puede hacer uso como en efecto ya lo ha hecho ante la jurisdicción contencioso administrativa donde adelanta en la actualidad un proceso reclamando igualmente protección de su derecho al trabajo.

En conclusión, ninguna de las pretensiones expuestas son procedentes, por las razones que se han señalado.

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,

**RESUELVE :**

Primero.- CONFIRMAR las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda-, el día 11 de febrero de 1993 y por el H. Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, el 15 de marzo de 1993, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- Comuníquese la presente decisión al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda-, para que sea notificada conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591/91.

Cópiese, publíquese, notifíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General