

T-397-93

Sentencia No. T-397/93

ACCION DE TUTELA-Hecho Consumado/RETROSPECTIVIDAD DE LA TUTELA/ACCION DE TUTELA-Vulneración actual de derechos

Debe existir una diferencia entre las situaciones que generaron una vulneración del derecho pero que concluyeron en su momento y las que permanecen en el tiempo por el no desaparecimiento de su contenido esencial. En relación con las primeras, revivirlas sería atentar contra el principio de la seguridad jurídica; frente a las segundas, es probable que se configure la vulneración de un derecho fundamental, con fundamento en el principio de retrospectividad, por lo que la fecha del acto acusado no constituye el factor determinante para establecer la improcedencia de la acción de tutela. Lo importante pues es que la violación al derecho sea actual, esto es, que persista al momento de resolverse la tutela.

DERECHO DE PETICION-Vulneración

Se desconoció el derecho fundamental de petición, el cual abarca no sólo una pronta respuesta a la solicitud, sino, además, el deber del funcionario de ofrecer al interesado todos los medios necesarios para que ese requerimiento sea contestado en la forma más adecuada y por la autoridad más competente.

Ref.: Expediente T-13829

Peticionario: Raúl Bernal Arango

Procedencia: Tribunal Administrativo de Antioquia.

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-13829, adelantado por Raúl Bernal Arango en contra de Municipios Asociados del Valle de Aburrá -MASA-.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte, entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud

El ciudadano Raúl Bernal Arango, interpuso ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, acción de tutela en contra Municipios Asociados del Valle de Aburrá -MASA-, con el fin de que se tutelaran “(...) los derechos que por la incapacidad administrativa y técnica de la Asociación de Municipios del Valle de Aburrá -MASA- han sido vulnerados a un sector de población de los Municipios de Itagüí y la Estrella, vecinos de la denominada ‘Obra 017 vía los Yarumos’, y concretamente los derechos de propiedad, igualdad y defensa (...)".

2. Hechos

Manifiesta el actor que mediante la resolución No. 052 de octubre 27 de 1986, la Asociación de Municipios Asociados del Valle de Aburrá decretó la obra 017 -vía los Yarumos-, la cual se proyectó financiar en dos fases: la primera correspondiente al beneficio o valorización por la ejecución de la vía y de las obras complementarias; y la segunda correspondiente a un

contrato suscrito con las Empresas Públicas de Medellín para recaudar un gravamen de valorización “(...) ideado por las Empresas Públicas de Medellín, por las obras generales de acueducto construídas al Sur del Valle de Aburrá (...).” El actor considera que con lo anterior Municipios Asociados del Valle de Aburrá logró imponer simultáneamente dos valorizaciones al mismo sector, lo cual está expresamente prohibido por la ley.

Señala el peticionario que las obras fueron iniciadas en junio de 1987, pero que fueron suspendidas en agosto de 1988 sin que se hubiesen terminado. Posteriormente afirma: “(...) En ningún momento “MASA” procedió como lo ordenan sus mismos estatutos en su sección IV, artículo 94 a 104, a liquidar la parte de la obra ejecutada y calcular el beneficio o valorización causada para poder determinar en qué proporción debería cobrar la contribución debida y asumió que cobraría el beneficio que causaría la ejecución total de la obra, cuando la obra real ejecutada escasamente superaba el 50% de la obra proyectada (...)”.

Afirma el actor que “MASA” obtuvo el pago total de la valorización, por parte de varios contribuyentes, haciendo uso de la intimidación y del “(...) poder que tiene por tener embargados o hipotecadas las propiedades, lo cual impide la realización de cualquier transacción comercial sin su paz y salvo(...)”. El lo que considera como una actitud arrogante e impertinente, dice que “MASA” ha rechazado las solicitudes que le han remitido con el fin de que suspenda el cobro de una valorización inexistente.

Señala el ciudadano Bernal Arango, que en la actualidad la obra se encuentra suspendida, y que no han sido atendidas las solicitudes que se han presentado ante “MASA”, Alcaldes, Personeros y la Procuraduría General, en el sentido de que se concluya la construcción de la vía Yarumal en los términos en que fué proyectada, o que en su defecto “(...) para que cese el cobro, aún coactivo de las mal llamadas contribuciones “por valorización”, de manera que se garantice la libertad para disponer de la propiedad privada (...)”.

Afirma el accionante que los perjuicios ocasionados a los vecinos de la obra son evidentes e incalculables; igualmente sostiene que Municipios Asociados del Valle de Aburrá, pese a tener paralizada la obra, sigue facturando los gravámenes, junto con los intereses moratorios y que tiene hipotecadas a su favor o embargadas las propiedades de aquellos ciudadanos que no han cumplido con los respectivos pagos.

Manifiesta el actor que cumplidamente realizó con los pagos de las cuotas por valorización

hasta el mes de agosto de 1990, fecha en la cual suspendió los mismos; Dice que de acuerdo con los últimos cobros que ha recibido adeuda \$2.145.691.07 pesos, incluyendo el gravamen y los intereses de mora.

Considera el peticionario que tanto él como los demás propietarios de inmuebles aledaños a la vía en construcción no sólo por la imposición del cobro por valorización, sino porque "MASA" ha negado la expedición de los paz y salvo necesarios para celebrar cualquier acto de disposición de sus propiedades. Además de estos perjuicios generales, dice el actor que en la ejecución de las obras se destruyó el acueducto que iba hasta su residencia, unas cercas, la iluminación exterior y algunos cultivos, sin que tales daños le hubiesen sido reparados, pese a las reclamaciones que presentó ante la Directora Ejecutiva de "MASA".

Concluye el actor diciendo que quienes han sido contribuyentes de "MASA" han sufrido la vulneración de sus derechos a la propiedad, a la libertad para disponer de ella "(...) incluso al de igualdad ante la ley, puesto que hemos servido con nuestro peculio a un ente público con destinación específica, que no ha generado el beneficio que lo justifica, poniendo a la fecha en estado de evidente riesgo la integridad de nuestros derechos, en virtud de las pretendidas acciones de cobro que encuentran su garantía en los predios que hoy albergan a nuestras familias, casi como un fenómeno expropiatorio (...)".

3. Pretensiones

Solicita el actor que se ordene a Municipios Asociados del Valle de Aburrá "(...) que cese el cobro de las sumas que dice que se le adeudan, así como la de la causación futura de obligaciones dinerarias para con la entidad a mi cargo y que se ordene el levantamiento de los gravámenes que en su favor y a cargo del predio se han constituido (...)".

II. ACTUACION PROCESAL

1. Fallo del H. Tribunal Administrativo de Antioquia

Mediante providencia de fecha 30 de abril de 1993, el Tribunal Administrativo de Antioquia, resolvió declarar improcedente la acción de tutela incoada por el ciudadano Raúl Bernal Arango, ya que en el caso en comento el actor posee otro medio de defensa judicial.

Sobre el particular, señala el Tribunal: "(...) contra los actos que le concretaron la

contribución, debió (el accionante) interponer los recursos procedentes por la vía gubernativa y, de no obtener (sic) lo pretendido, procederá a intentar la acción de restablecimiento del derecho -hoy de nulidad y restablecimiento del derecho- (...)" .

2. Impugnación

El fallo en mención no fué impugnado por el peticionario, razón por la cual fue remitido a la Corte Constitucional en los términos del artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. La acción de tutela

2.1. Procedencia cuando los hechos objeto de la acción fueron anteriores a la Constitución de 1991

Encuentra la Sala que los hechos que motivaron la acción de tutela que se revisa, tuvieron ocasión -según lo señala el actor- a partir del año de 1986. Por tanto, debe, en primer lugar, analizarse si resulta procedente la acción judicial consagrada en el artículo 86 de la Carta Política para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, frente a situaciones acontencidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

Sobre el particular, señaló esta Corte:

"En efecto, la acción que nos ocupa ha sido concebida como procedimiento preferente y sumario para la defensa inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica que su efectividad reside en la posibilidad de que el juez, si encuentra que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien pide protección, imparta una orden para que, como lo dice la Constitución, aquél contra quien se intenta la tutela actúe o se abstenga de

hacerlo.

“Es forzoso concluir que si tal es el objeto de la tutela, ninguna razón se tiene para admitirla cuando ya las situaciones que pueden haber dado lugar o ser consecuencia de hechos u omisiones violatorias de derechos fundamentales quedaron definidas, pues de entenderse lo contrario, se vería desvirtuada la naturaleza de la institución”.¹

En otro pronunciamiento sobre el mismo asunto, se manifestó:

“A las razones acabadas de apuntar debe añadirse otra, que tuvo en cuenta la Sentencia del Consejo de Estado que se revisa, y es el hecho de que los efectos de la acción de tutela no pueden desbordar en el tiempo los límites de la vigencia de la Constitución, porque éste estatuto no le otorgó de manera expresa alcance retroactivo, y estos efectos, por ser excepcionales, no se pueden inferir o deducir por analogía”.²

Ahora bien, esta Corporación también se ha ocupado de estudiar los casos en que, si bien los hechos objeto de la tutela se presentaron con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, los efectos o las consecuencias jurídicas de los mismos se mantuvieron a lo largo del tiempo, inclusive con posterioridad al referido año. Respecto de estas situaciones, ha establecido la Corte:

“Considera la Corte Constitucional que debe existir una diferencia entre las situaciones que generaron una vulneración del derecho pero que concluyeron en su momento y las que permanecen en el tiempo por el no desaparecimiento de su contenido esencial. En relación con las primeras, revivirlas sería atentar contra el principio de la seguridad jurídica; frente a las segundas, es probable que se configure la vulneración de un derecho fundamental, con fundamento en el principio de retrospectividad, por lo que la fecha del acto acusado no constituye el factor determinante para establecer la improcedencia de la acción de tutela. Lo importante pues es que la violación al derecho sea actual, esto es, que persista al momento de resolverse la tutela”.³

En otro pronunciamiento de esta misma Sala de Revisión, se dispuso:

“En numerosas oportunidades, la Corte Constitucional ha establecido que en aquellas situaciones ocurridas antes de la vigencia de la Carta Política, que hayan violado o

amenazado los derechos constitucionales fundamentales de una persona, no resulta procedente la admisión de una acción de tutela, toda vez que se refiere a situaciones consumadas de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 6o. del decreto 2591 de 1991.

“Debe esta Sala de Revisión reiterar que la aplicación del artículo 6o. del decreto citado, para casos como el que se estudia, requiere que los actos y los efectos del mismo se hayan consumado bajo el régimen constitucional anterior y que, por tanto, no mantengan su vigencia jurídica dentro del nuevo ordenamiento constitucional.

De acuerdo con lo anterior, corresponderá examinar, como se hará más adelante, si los hechos que presuntamente vulneraron los derechos constitucionales fundamentales del actor, se consumaron o no bajo el imperio jurídico de la Constitución de 1991. En caso de que la amenaza o la violación de esos derechos subsistan, deberá analizarse si la acción de tutela procede de acuerdo con la situación en particular.

2.2. Los otros medios de defensa judicial

El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela procederá “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice para evitar un perjuicio irremediable”.

Esta Corporación ha señalado en forma reiterada⁴ que el otro mecanismo de defensa judicial que se puede invocar para la protección del derecho constitucional fundamental, deberá ser, cuando menos, igual de efectivo a la acción de tutela, según las circunstancias concretas del caso y la situación del solicitante.

Ahora bien, la posibilidad de ejercer ese otro mecanismo de defensa judicial se deberá examinar, repetimos, de acuerdo con unas circunstancias de tiempo, modo y lugar. Conviene, para los efectos de este pronunciamiento, señalar que el otro mecanismo al que se ha hecho referencia, no puede constituirse en una solución frente a la negligencia del peticionario. Es decir, si el actor, en el momento en que se ocasionaron los hechos objeto de tutela, contaba con los adecuados instrumentos procesales para proteger su derecho, y no lo hizo, no puede intentar la acción en comento con el fin de remediar esa situación. Sobre lo anterior, ha señalado esta Corte:

“No es la tutela un mecanismo que sirva para suplir las deficiencias en que las partes, al defender sus derechos en los procesos, puedan incurrir, porque se convertiría en una instancia de definición de derechos ordinarios, como lo pretende la solicitante, y no como lo prevé la Carta Política para definir la violación de Derechos Constitucionales Fundamentales”.⁶

Debe esta Sala resaltar que las deficiencias en que puedan incurrir las partes al defender sus derechos, resultan todavía más evidentes cuando los interesados ni siquiera han acudido ante los jueces de la República con tal fin. La tutela no es, pues, un mecanismo alternativo que responda frente a la desidia y el desinterés de los particulares.

2.3. El perjuicio irremediable

Dentro de las disitintas situaciones que orginan la acción de tutela, puede observarse que en una mayoría de casos, los interesados cuentan con mecanismos alternativos para proteger los derechos constitucionales fundamentales que supuestamente hayan sido amenazados o vulnerados; sin embargo, acuden al instrumento de la tutela, toda vez que consideran que de no solucionarse oportuna y eficazmente sus solicitudes, se estaría ocasionando un perjuicio irremediable.

La legislación (art. 6º num. 1º del decreto 2591 de 1991) ha definido el perjuicio irremediable como aquel que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización. No se trata, pues, de solucionar una mera expectativa, sino de resolver una situación que debe revestir el carácter de urgente, apremiante o inminente, y que obligue al juez a tomar, en cada caso particular, las medidas adecuadas para proteger de manera inmediata el derecho constitucional fundamental vulnerado. No basta, entonces, que el perjuicio sufrido por el actor sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización; es necesario, además, que se reúnan las condiciones de urgencia, gravedad e imposibilidad, las cuales llevan a la conclusión de que no es posible esperar el desenlace proveniente de alguna otra acción judicial ordinaria, sino que es necesario resolver el caso, teniendo siempre en consideración la situación fáctica del interesado, para así proteger en forma inmediata sus derechos constitucionales amenazados o vulnerados.

De acuerdo con lo anterior, considera esta Sala que en los casos en que no se presenta una inminencia o una urgencia, sino que, por el contrario, el actor dispone del tiempo suficiente para acudir al otro mecanismo de defensa judicial que eficazmente puede proteger su derecho, no se estaría ante una situación de perjuicio irremediable y, por ende, no prosperaría la acción de tutela.

3. El derecho de petición

El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política se ha convertido en un instrumento que garantiza a los particulares obtener una información de las autoridades, conocer la razón de sus decisiones e inclusive contar con un sustento jurídico que les permita fiscalizar sus actos. Por medio de él, se permite acudir ante los funcionarios públicos o ante las organizaciones privadas en los términos que defina la ley, con el fin de obtener una pronta resolución a las solicitudes que se hayan presentado, sin desconocer el hecho evidente de que las entidades públicas, así como las entidades particulares, deben contar con un término razonable para resolver las peticiones que se le formulen por cualquier persona. Sobre este aspecto, ha manifestado esta Sala:

“(...) pero ese término razonable debe ser lo más corto posible, ya que como lo estipula el mandato superior, la resolución debe ser ‘pronta’. El prolongar más allá de lo razonable la decisión sobre la petición, como lamentablemente ocurre a menudo por negligencia, por ineficiencia, por irresponsabilidad o, lo que es más grave aún, por una deliberada intención de causarle daño al peticionario, implica ni más ni menos que incurrir en flagrante violación de la norma constitucional”.⁷

4. El caso en concreto

La Sala acoge los argumentos expuestos por el H. Tribunal Administrativo de Antioquia en el sentido de que Municipios Asociados del Valle de Aburrá se encontraba plenamente facultado para “(...)ejecutar por sistema de valorización, toda clase de vías y obras de interés general, en los diez municipios cruzados por el río Medellín (...)” (art.4º ley 13 de 1971). En ejercicio de esa atribuciones, “MASA”, mediante los acuerdos del 22 de septiembre de 1983 y el 16 de diciembre de 1984, y las resoluciones Nos. 052 de octubre 27 de 1986 y 016 del 5 marzo de 1987, ordenó, aprobó el presupuesto y distribuyó el cobro de contribución por valorización de la obra descrita en al acápite “Antecedentes” de esta providencia.

Puede observarse que todos los actos administrativos de “MASA” relacionados con la construcción de la vía y con el cobro de la contribución por valorización, fueron proferidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991. Para ese entonces, el actor contaba con una serie de instrumentos de orden legal encaminados a la protección de sus derechos. Tal es el caso de la vía gubernativa y de las acciones ante lo contencioso administrativo, en particular, la de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 15 del decreto 2304 de 1989, que prevé:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente”.

Encuentra la Sala que el actor, durante el término aproximado de seis años, no acudió ante los jueces con el fin de que se le protegieran sus derechos. Se presenta entonces en este caso, una situación en que existía otro mecanismo de defensa judicial que resultaba igualmente eficaz para satisfacer las expectativas del peticionario. Debe antorarse que, como se mencionó anteriormente, resulta contrario al espíritu de la acción de tutela pretender que por medio de ella, puedan corregirse o solucionarse inconvenientes derivados de la negligencia y el desinterés de las partes. Adicionalmente, también se reitera, la Sala no encuentra de recibo el argumento de que se esté ocasionando un perjuicio irremediable, toda vez que la inminencia y la urgencia del mismo hacen naturalmente imposible que éste se presente, en el caso en mención, durante el término de seis o siete años.

En conclusión: la existencia de otro medio de defensa judicial, la improcedencia de la acción de tutela de acuerdo con la norma anteriormente citada, la imposibilidad de considerar que se presente una situación de perjuicio irremediable y, principalmente, el desinterés del actor para velar por la protección de sus propios derechos, llevan a esta Sala a confirmar el fallo proferido pro el H. Tribunal Administrativo de Antioquia, que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por el señor Raúl Bernal Arango.

Sin embargo, la Sala encuentra que los hechos que motivaron la acción de tutela de la

referencia, en parte se originaron en la negligencia de Municipios Asociados del Valle de Aburrá de atender las solicitudes elevadas por el actor, con el fin de obtener un pronunciamiento de la entidad acerca del cobro de la contribución por valorización de la obra descrita anteriormente en esta providencia. Dentro del expediente se demuestra que la autoridad pública competente no dió “pronta respuesta” a esa solicitud, tal y como lo exige el artículo 23 de la Carta Política. Lo anterior significa, en otras palabras, un desconocimiento del derecho fundamental de petición, el cual abarca no sólo una pronta respuesta a la solicitud, sino, además, el deber del funcionario de ofrecer al interesado todos los medios necesarios para que ese requerimiento sea contestado en la forma más adecuada y por la autoridad más competente (art. 33 C.C.A.).

DECISION

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

R E S U E L V E :

Primero: REVOCAR el fallo proferido por el H. Tribunal Administrativo de Antioquia el día 30 de abril de 1993, que denegó la acción de tutela interpuesta por el ciudadano Raúl Bernal Arango, por cuanto no consideró la violación del derecho fundamental de petición del actor.

Segundo: TUTELAR únicamente el derecho fundamental de petición del ciudadano Raúl Bernal Arango y, en consecuencia, ordenar a Municipios Asociados del Valle de Aburrá que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta providencia, responda a las solicitudes elevadas por el señor Bernal Arango, relacionadas con el cobro de la contribución por valorización, de acuerdo con las razones expuestas en esta providencia.

Tercero: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación se comunique esta providencia al H. Tribunal Administrativo de Antioquia, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópíese, notifíquese, inértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 3. Sentencia No. T-492/92. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo

2 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 2. Sentencia No. T-138/93. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

3 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 7. Sentencia No. T-164/93. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-003/92, T-222/92, T-223/92, T-414/92, T-410/92 y T-431/92, entre otras.

5 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 3. Sentencia No. T-001/92. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

6 Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia No. T-008/92. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz

7 Corte Constitucional. Sala Novena de revisión. Sentencia No. T-124/93. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.