

T-574-94

Sentencia No. T-574/94

COMPETENCIA DE TUTELA-Actos ministeriales/COMPETENCIA DE TUTELA-Sitio de violación de derechos

Es verdad que, según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, son competentes para conocer de la acción de tutela en primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. Sin embargo, no siempre se define esa competencia por el lugar en el que físicamente acontecieron los hechos, pues no es lo mismo hablar del acto o de la omisión de una autoridad local, en cuanto a asuntos cuyos efectos apenas se proyectan en la localidad, que referirse a la actuación de un funcionario u organismo que, pese a tener su sede en un determinado lugar -por ejemplo, la Capital de la República- y llevar a cabo sus actos allí, ejerce autoridad en todo el territorio nacional. Tal es el caso de los Ministros del Despacho, cuyos actos, no obstante tener generalmente origen en Santa Fe de Bogotá, se aplican en diversos puntos del país, independientemente del lugar en el cual los suscriban. Así, en el caso materia de examen, las resoluciones mediante las cuales se revocó el acto de adjudicación de la licitación pública se firmaron en Santa Fe de Bogotá, pero indudablemente afectaron al peticionario en otra ciudad, pues no pudo operar allí el servicio de radiodifusión mediante el uso de la frecuencia que se le había asignado. De ahí que no sea correcto afirmar que el lugar de supuesta violación de sus derechos fundamentales coincidía necesariamente con el lugar de expedición de las resoluciones, ni sostenerse que, para la defensa de aquéllos, tenía que forzosamente trasladarse a Santa Fe de Bogotá y actuar ante sus jueces.

ACCION DE TUTELA-Remisión al juez competente/ACCION DE TUTELA-Rechazo

Si se carece de competencia, el procedimiento a seguir no es el del rechazo de la demanda - con el consiguiente daño de la prevalencia del derecho sustancial- sino la remisión inmediata al competente, con informe al quejoso. Al fin y al cabo, se trata siempre de jueces que pertenecen a la misma jurisdicción: la constitucional.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA/ACCION DE TUTELA-Nueva presentación

La norma busca asegurar que el mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales habrá de ser ejercido con seriedad y lealtad, sin asaltar la buena fe de los administradores de justicia. Se reprime una conducta cuya proliferación sería altamente lesiva del orden jurídico, en cuanto daría lugar a decisiones posiblemente contradictorias y violaría de manera indudable el principio non bis in idem, consagrado en el artículo 29 de la Constitución como integrante esencial del debido proceso, pues la misma conducta activa u omisiva, de una autoridad pública o de un particular sería necesariamente juzgada más de una vez. Pero, desde luego, la presentación simultánea o sucesiva de acciones de tutela se castiga por el legislador tan sólo en cuanto no sea justificada, es decir, cuando no esté amparada por un motivo razonable y válido.

REVISION FALLO DE TUTELA-Obligatoriedad

La eventual revisión de las sentencias de tutela no es concesión graciosa del juez, pues no opera por la determinación suya en cada caso concreto, sino por ministerio del mandato constitucional, que hace obligatoria la remisión del expediente a la Corte “en todo caso”. Esta expresión no admite excepciones. En el presente caso, el Tribunal Superior desconoció no sólo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino, lo que es más grave, los expresos mandatos del Ordenamiento Superior, que son a todas luces obligatorios y vinculantes para los jueces y tribunales. Es decir que, de no ser porque el demandante presentó nuevamente la acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, anexando el proceso surtido anteriormente, y si esta Sala no comunica al Tribunal de Tunja su auto, probablemente jamás hubiera conocido el desenlace final del primer proceso incoado, toda vez que la providencia mediante la cual se rechazó la demanda no fue remitida para su eventual revisión, como era forzoso que sucediera, según la Constitución.

DERECHO DE PETICION-Contenido

La “respuesta” del Ministerio a las reiteradas peticiones presentadas por el petente, no constituye una “decisión material, real y verdadera”; tan sólo se trata de una comunicación formal que, a juicio de la Corte, evade la determinación que el Ministerio debió tomar hace mucho tiempo y que, si de lo que se trata es del cumplimiento de la condición a la cual se supeditaba la respuesta, estaba respaldada desde antes por la misma Oficina Jurídica del organismo. Esta última circunstancia muestra a las claras que el Ministerio, al hacer depender su resolución de un concepto jurídico que ya tenía en su poder y que, además, era favorable al peticionario, no le expresó a éste la verdad de lo que venía aconteciendo. Ese, a juicio de la Corte, no es el trato que merecen y esperan los particulares de las autoridades públicas.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Indebido trato a los particulares/SENTENCIA-Cumplimiento/SERVICIO DE RADIODIFUSION-Concesión

Si es exigido a toda persona el respecto hacia quienes, en virtud de sus funciones, encarnan la majestad del Estado y por ello están investidos de su autoridad, los principios democráticos y los dictados de la razón exigen, como algo correlativo, la consideración y el digno comportamiento de la autoridad hacia los gobernados. Lo cierto es que el accionante, habiendo ejercido el derecho de petición, debe recibir una respuesta clara, efectiva y sustancialmente verdadera, que resuelva sus inquietudes y que se ajuste a las normas que rigen la actividad del Ministerio y, por supuesto a las decisiones judiciales proferidas, para que de esa manera no sólo se subsane la evidente vulneración al derecho de petición, sino que, además, se proteja al petente en los demás derechos de que es titular.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-40742 y 47342

Acción de tutela instaurada por SILVIO NEL HUERTAS RAMIREZ contra MINISTERIO DE COMUNICACIONES.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan las providencias proferidas en el asunto de la referencia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El 19 de abril de 1994, por conducto de apoderado, SILVIO NEL HUERTAS RAMIREZ se dirigió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja con el fin de ejercer acción de tutela contra el Ministerio de Comunicaciones, aduciendo violación a sus derechos fundamentales.

Los hechos planteados en la demanda pueden resumirse así:

Por Resolución 5176 del 27 de octubre de 1986, el Ministerio de Comunicaciones, previa licitación pública, adjudicó al accionante la concesión para prestar el servicio de radiodifusión sonora A.M. en el municipio de Miraflores (Boyacá), en la frecuencia 1360 Khz.

Mediante resoluciones 3608 del 7 de septiembre de 1989 y 0015 del 12 de enero de 1990, el Ministro de Comunicaciones revocó directamente la adjudicación, por considerar que HUERTAS RAMIREZ estaba inhabilitado para contratar con el Estado, según lo preceptuado en el artículo 10, numeral 2, del entonces vigente Decreto 222 de 1983.

Las resoluciones mediante las cuales se decretó la revocación fueron demandadas ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, que las anuló, mediante fallo proferido el 23 de septiembre de 1992, confirmado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 3 de septiembre de 1993.

Según el peticionario, pese a que las indicadas providencias quedaron ejecutoriadas, el Ministerio de Comunicaciones se negó a cumplirlas.

Dijo así el apoderado ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja:

“Infructuosamente, mi representado ha buscado conseguir por todos los medios que el Ministerio reconozca sus derechos o, al menos, que dicho organismo haga algún pronunciamiento al respecto. Mi representado se ha puesto en la tarea de obtener nuevamente copia de la comunicación remitida de oficio por el Tribunal Administrativo de Boyacá al Ministerio de Comunicaciones sobre el fallo, para entregarla personalmente allí, ante la disculpa baladí de que el Ministerio no tenía conocimiento del asunto; se ha presentado en varias oportunidades a ese Despacho; se ha dirigido respetuosamente por escrito. La última comunicación escrita está radicada con el N° 036647 de marzo 18/94, en la que se precisa la obligación que tiene el Ministerio de suscribir el contrato para el servicio de Radiodifusión Sonora A.M., conforme a la Resolución 5176 de octubre 27/86, se informa nuevamente que el concesionario no posee impedimento alguno para suscribir dicho contrato, pues el que se le atribuía por haber sido funcionario del Banco Popular dejó de

existir desde cuando dejó de pertenecer a dicho Banco. También se exigía al Ministerio en dicha comunicación responder tanto por los equipos incautados como por los daños ocasionados en la emisora de propiedad del adjudicatario y ocurridos como consecuencia de las órdenes impartidas por el Ministerio con fundamento en las resoluciones anuladas por el Consejo de Estado. Todo ello infructuoso, el Ministerio ha sido sordo y negligente a las peticiones de mi representado y a los fundamentos de la ley”.

Consideró el accionante que le estaban siendo vulnerados sus derechos de petición, de trabajo y de propiedad.

En la demanda se solicitaba al Tribunal que ordenara al Ministro de Comunicaciones cumplir de inmediato con la formalidad del contrato, según la adjudicación efectuada, sin perjuicio de la reparación directa a que hubiera lugar, hasta el momento en que la emisora entrara en formal funcionamiento; que ordenara al mismo Ministerio devolver e instalar los equipos y accesorios de la radiodifusora perteneciente al concesionario, en el lugar donde habían sido incautados; que, como por razón del allanamiento y la incautación se habían causado daños a tales equipos, se condenara al Ministerio de Comunicaciones al pago del daño emergente, según el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; que se condenara en costas al Ministerio.

II. PRIMERAS DECISIONES JUDICIALES (Expediente T-40742)

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Penal, mediante providencia del 20 de abril de 1994, se declaró incompetente para conocer de la acción de tutela y decidió enviar el expediente a la Presidencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá.

A juicio del Tribunal, la queja tenía anclaje fundamental en una presunta violación del derecho de petición, la cual, de haberse producido, habría tenido ocurrencia en Santa Fe de Bogotá, “lugar donde debió realizarse la acción omitida”.

Expresó, además, que la presunta violación del derecho al trabajo, inescindiblemente relacionada, sería una secuela de las acciones y resoluciones u omisiones del Ministerio, “que ciertamente se produjeron en Bogotá”.

De todo ello dedujo que la competencia para resolver se radicaba en cabeza de los tribunales o jueces de Santa Fe de Bogotá.

El Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal, avocó el conocimiento del asunto y, en Sentencia proferida el seis (6) de mayo de 1994, resolvió rechazar la acción de tutela en cuanto a los derechos fundamentales de propiedad y trabajo -por estimar que no fueron vulnerados-, cesar el procedimiento en cuanto correspondía al derecho de petición (artículo 26 del Decreto 2591 de 1991) y oficiar al Ministerio de Comunicaciones, absteniéndose de ordenar el pago de indemnización, “por cuanto para tal fin el accionante tiene a su disposición la vía Contencioso Administrativa”.

Impugnada la decisión, correspondió fallar en segunda instancia a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que, mediante fallo del 15 de junio de 1994, resolvió declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto por el cual el Tribunal de Tunja había ordenado el envío del proceso a la Presidencia del Tribunal de Santa Fe de Bogotá.

En consecuencia, ordenó el envío del proceso nuevamente al Tribunal de Tunja.

De acuerdo con la providencia de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Santa Fe de Bogotá resolvió sin tener competencia, pues, “si el funcionario ante quien se instaura el amparo tutelar no es competente, debe rechazarlo y ordenar su devolución al actor para que éste lo dirija ante cualquiera de los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurrió la violación o amenaza de los derechos fundamentales que dió origen a la solicitud, en razón a que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 autoriza al accionante para que escoja, entre los jueces, a cuál de ellos le formula la petición”.

Entonces -manifestó-, el Tribunal Superior de Tunja no podía oficiosamente atribuir competencia a la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, ni éste avocar el conocimiento del asunto e inmediatamente pronunciarse sobre las pretensiones del actor, así la autoridad pública demandada tenga su sede en la ciudad capital.

Sugirió, por tanto, que, si el Tribunal de Tunja se consideraba incompetente, procediera al rechazo de la demanda, a fin de que el accionante la elevara ante el juez o tribunal correspondiente.

El expediente, que llegó a la Corte Constitucional y que fue seleccionado para revisión, contenía apenas las fotocopias de la actuación aludida, siendo evidente que, entre tanto, el original había sido devuelto al Tribunal Superior de Tunja.

Como, al efectuar la revisión, la Corte Constitucional ignoraba lo que el Tribunal de Tunja pudiera resolver en torno a la solicitud de tutela -de nuevo planteada ante él en virtud de la nulidad- y el procedimiento de instancia continuaba, esta Sala concluyó que, no habiendo sentencia, no podía adelantarse a la decisión que se adoptara ni saber si habría una nueva segunda instancia.

Por lo tanto, mediante auto del 31 de agosto de 1994, la Sala señaló que, por cuanto en el caso concreto faltaban etapas por cumplirse y se había propiciado un nuevo fallo en segunda instancia, carecía de objeto cualquier pronunciamiento suyo, por lo cual suspendió la actuación de revisión en tanto se proferían la sentencia o sentencias que hubieran de resolver de fondo acerca de lo solicitado.

Así se comunicó al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja y a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, sin que esta Sala de la Corte lo hubiera sabido, ya el 7 de julio el Tribunal Superior de Tunja había proferido un acto mediante el cual, atendiendo a lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, rechazaba la demanda de tutela presentada y ordenaba su devolución y la de los anexos al actor, sin ordenar que se enviara copia a la Corte Constitucional para la eventual revisión que contempla el artículo 86 de la Carta Política.

III. LA NUEVA ACCION DE TUTELA Y LAS DECISIONES QUE RESOLVIERON SOBRE ELLA (Expediente T-47342)

Devueltos los documentos al accionante por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, aquél presentó una nueva demanda, sobre la base de los mismos hechos y con idénticas

pretensiones, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual, mediante Sentencia del 4 de agosto de 1994, decidió negar la tutela incoada.

Según el Tribunal, las peticiones formuladas por el demandante no podían tener despacho favorable.

En lo referente a la solicitud de que se ordenara al Ministerio de Comunicaciones cumplir con la formalidad del contrato -dijo el fallo- no existía derecho fundamental para tutelar, toda vez que ya había sido decidida por la jurisdicción. Esta -señaló- declaró la nulidad de las resoluciones que revocaron la adjudicación del contrato, condenó a la entidad a pagar los perjuicios reclamados y denegó las demás súplicas del libelo. Posteriormente -agregó-, cuando el proceso fue a la segunda instancia para surtir el trámite de consulta, el H. Consejo de Estado resolvió confirmar la nulidad de las resoluciones pero decidió revocar la condena en perjuicios.

En cuanto a la segunda petición del actor -la de devolver e instalar los equipos y accesorios de la radiodifusora perteneciente a SILVIO NEL HUERTAS- el Tribunal estimó que era improcedente, dado el carácter residual de la acción de tutela.

Impugnada la Sentencia ante el Consejo de Estado, éste la revocó por fallo del 26 de agosto de 1994 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta), disponiendo en su lugar que la acción de tutela fuera rechazada por improcedente.

En relación con la solicitud de que se ordenara al Ministerio de Comunicaciones cumplir de inmediato con la formalidad del contrato, consideró que se trataba de una pretensión que no podía obtenerse a través de la acción de tutela ya que no existía derecho fundamental para tutelar y el accionante contaba con otros medios de defensa judicial.

En lo referente a la indemnización de perjuicios, reiteró su criterio, ya consignado en otras providencias, en el sentido de que puede ser obtenida a través de la acción judicial respectiva -no de la tutela-.

En cuanto al derecho de petición, estimó que el Ministerio de Comunicaciones “no tiene que resolver ninguna solicitud del accionante, de conformidad con lo resuelto en las decisiones judiciales a que se ha hecho referencia”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para revisar las providencias en mención, según lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y según las reglas del Decreto 2591 de 1991.

Desde luego, dado el trámite sui generis que se dió a la solicitud de tutela en referencia, está la Corte ante cinco providencias judiciales sobre la misma materia, pero de todas ellas tan sólo cabe una definición con efectos vinculantes en lo que respecta a las dos últimas -la del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la del Consejo de Estado-, pues una decisión en el sentido de revocar la providencia interlocutoria del Tribunal de Tunja o los fallos del Tribunal

de Santa Fe de Bogotá y de la Corte Suprema de Justicia no solamente sería superflua y carecería de objeto, sino que causaría desconcierto, habida cuenta de que el asunto de fondo planteado por el actor vino en últimas a resolverse en los estrados del Contencioso Administrativo.

Claro está, en cumplimiento de su función de pedagogía constitucional, la Corte formulará algunas observaciones que se juzgan pertinentes sobre las primeras providencias dictadas en este caso.

Alcance nacional de las decisiones ministeriales. La competencia de los jueces en materia de tutela

La multiplicidad de trámites procesales que se han surtido en el presente caso, con notorio sacrificio de la economía procesal y de la prevalencia del derecho sustancial -que deben presidir toda decisión sobre tutela- y pese al carácter preferente y sumario que la Constitución atribuye a dicho mecanismo, obedece en gran parte a un enfoque erróneo del Tribunal de Distrito Judicial de Tunja en torno a las reglas de competencia plasmadas en el Decreto 2591 de 1991.

Sostuvo esa Corporación que, si los actos y omisiones presuntamente violatorios de derechos fundamentales -que, según el demandante, eran atribuibles al Ministerio de Comunicaciones- habían tenido lugar en Santa Fe de Bogotá, sede del mismo, los jueces competentes para resolver sobre la acción de tutela instaurada no eran otros que los de dicha ciudad.

Es verdad que, según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, son competentes para conocer de la acción de tutela en primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

Sin embargo, no siempre se define esa competencia por el lugar en el que físicamente acontecieron los hechos, pues no es lo mismo hablar del acto o de la omisión de una autoridad local, en cuanto a asuntos cuyos efectos apenas se proyectan en la localidad, que referirse a la actuación de un funcionario u organismo que, pese a tener su sede en un determinado lugar -por ejemplo, la Capital de la República- y llevar a cabo sus actos allí, ejerce autoridad en todo el territorio nacional. Tal es el caso de los Ministros del Despacho, cuyos actos, no obstante tener generalmente origen en Santa Fe de Bogotá, se aplican en diversos puntos del país, independientemente del lugar en el cual los suscriban.

Así, en el caso materia de examen, las resoluciones mediante las cuales se revocó el acto de adjudicación de la licitación pública se firmaron en Santa Fe de Bogotá, pero indudablemente afectaron al peticionario en Miraflores (Boyacá), pues no pudo operar allí el servicio de radiodifusión mediante el uso de la frecuencia que se le había asignado. De ahí que no sea correcto afirmar que el lugar de supuesta violación de sus derechos fundamentales coincidía necesariamente con el lugar de expedición de las resoluciones, ni sostenerse que, para la defensa de aquéllos, tenía que forzosamente trasladarse a Santa Fe de Bogotá y actuar ante sus jueces.

Es claro que, además, las peticiones elevadas por el accionante y, por consiguiente, la acción

de tutela, tenían que ver con el decomiso y retención de los equipos y el material de su estación, lo cual tuvo lugar en Miraflores.

En consecuencia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja sí tenía competencia para resolver acerca de la tutela en cuestión.

En cuanto a la decisión adoptada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de anular la determinación del Tribunal de Santa Fe de Bogotá -la cual afectó de nuevo la economía procesal- esta Corporación debe insistir en su jurisprudencia:

“Ahora bien, siendo claro que el juez no puede inhibirse y que tampoco debe fallar conociendo de su incompetencia, la Corte considera indispensable advertir que, en caso de establecer que esto último acontece, el juez ante quien se ejerció la acción de tutela debe remitir el expediente al despacho en el cual se radique la competencia, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, avisando inmediatamente al solicitante”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-486 del 2 de noviembre de 1994).

Téngase en cuenta que, según la jurisprudencia de esta Corte, “el juez u organismo judicial ante el cual se invoca un derecho primario, como los que busca proteger el artículo 86 de la Carta, debe entrar en el fondo del asunto para examinar, con criterio de justicia material, las circunstancias en medio de las cuales se ha producido el acto o la omisión que puedan estar causando la perturbación o el riesgo del derecho fundamental; para definir si el daño o la amenaza existen; para establecer sobre quién recae la responsabilidad del agravio y para impartir, con carácter obligatorio e inmediato, las órdenes encaminadas a restaurar la vigencia real de las garantías constitucionales”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-034 del 2 de febrero de 1994). Todo ello, claro está, sobre la base de la competencia, aunque, si se carece de ésta, el procedimiento a seguir no es el del rechazo de la demanda -con el consiguiente daño de la prevalencia del derecho sustancial- sino la remisión inmediata al competente, con informe al quejoso. Al fin y al cabo, se trata siempre de jueces que pertenecen a la misma jurisdicción: la constitucional.

Como ya lo anotó la Corporación en la Sentencia T-486 citada, una situación diferente es la que surge cuando se propone la tutela ante la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, corporaciones éstas que, por no tener superior jerárquico, no pueden fallar en primera instancia, motivo por el cual deben rechazar la solicitud para que el peticionario se dirija a otro juez o tribunal. Con ello, lejos de desconocer o violentar los derechos del peticionario, se le garantiza el acceso a la segunda instancia.

En cuanto a las acciones de tutela presentadas directamente ante la Corte Constitucional, a ésta no compete resolverlas sino revisar lo resuelto por los jueces y tribunales de instancia (artículos 86 y 241-9 de la Carta Política), de lo cual resulta el rechazo como única posibilidad.

Alcance de la norma legal sobre actuación temeraria

El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 sanciona la conducta de quien, sin motivo expresamente justificado, presente la misma acción de tutela, directamente o por conducto de su representante, ante varios jueces o tribunales. En tal evento se considera que la

actuación es temeraria y se deberán rechazar o decidir desfavorablemente todas las solicitudes.

La norma busca asegurar que el mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales habrá de ser ejercido con seriedad y lealtad, sin asaltar la buena fe de los administradores de justicia.

Se reprime una conducta cuya proliferación sería altamente lesiva del orden jurídico, en cuanto daría lugar a decisiones posiblemente contradictorias y violaría de manera indudable el principio non bis in idem, consagrado en el artículo 29 de la Constitución como integrante esencial del debido proceso, pues la misma conducta activa u omisiva, de una autoridad pública o de un particular sería necesariamente juzgada más de una vez.

Pero, desde luego, la presentación simultánea o sucesiva de acciones de tutela se castiga por el legislador tan sólo en cuanto no sea justificada, es decir, cuando no esté amparada por un motivo razonable y válido.

No es este el caso de autos. La tutela presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, aunque se fundamentó en los mismos hechos y contenía idénticas pretensiones a la interpuesta inicialmente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, no puede considerarse como una tutela temeraria. Existió una razón que justificó tal conducta del accionante.

Si se concluyera que lo anterior se ajusta a lo prescrito en el artículo 38 del Decreto 2591/91, se caería en una violación del derecho que tienen las personas de acceder a la administración de justicia.

Obligatorio envío para revisión eventual en la Corte Constitucional

El artículo 86 de la Carta Política ordena que el fallo de tutela, en todo caso, debe ser remitido por el juez, de primera o segunda instancia según corresponda, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El artículo 241, en su numeral 9º, señala a la Corte la función de “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”.

Sobre el tema, esta Corporación ha sostenido:

“La eventual revisión de las sentencias de tutela no es concesión graciosa del juez, pues no opera por la determinación suya en cada caso concreto, sino por ministerio del mandato constitucional, que hace obligatoria la remisión del expediente a la Corte “en todo caso”. Esta expresión no admite excepciones.

Es evidente, según lo dicho, que el envío del fallo para su eventual revisión tampoco depende de la procedencia o improcedencia de la acción. Precisamente esa calificación -efectuado por el juez de instancia- es uno de los elementos sometidos al análisis de la Corte si ésta decide asumir la revisión del caso.

En concordancia con estas normas, el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 ordena:

“Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión”.

El 32, inciso 2º, determina:

En el presente caso, el Tribunal Superior de Tunja desconoció no sólo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino, lo que es más grave, los expresos mandatos del Ordenamiento Superior, que son a todas luces obligatorios y vinculantes para los jueces y tribunales.

Es decir que, de no ser porque el demandante presentó nuevamente la acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, anexando el proceso surtido anteriormente, y si esta Sala no comunica al Tribunal de Tunja su auto del 31 de agosto, probablemente jamás hubiera conocido el desenlace final del primer proceso incoado, toda vez que la providencia mediante la cual se rechazó la demanda no fue remitida para su eventual revisión, como era forzoso que sucediera, según la Constitución.

Violación del derecho de petición. Las respuestas formales de la administración. Indebido trato de la autoridad a los particulares.

Consta en el expediente que el demandante, basado en las sentencias proferidas por el Contencioso Administrativo, en cuya virtud fueron anuladas las resoluciones que revocaban la adjudicación de la licitación en su favor, se ha dirigido en repetidas ocasiones al Ministerio de Comunicaciones, pidiendo que se le defina si habrá de celebrarse el contrato adjudicado y que se le restituyan los equipos y materiales incautados, sin haber obtenido efectiva respuesta, con flagrante violación del artículo 23 de la Carta.

En efecto, el día 3 de febrero de 1994, mediante carta recibida por el Ministerio el 4 del mismo mes, Huertas Ramírez expresaba que, no habiendo podido ser atendido personalmente por el Secretario General del organismo y por cuanto éste le había dejado razón en el sentido de que ignoraba cuáles eran las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y por el Consejo de Estado sobre el asunto en referencia, solicitaba respetuosamente que el Ministro interviniera con el objeto de proceder a la celebración del contrato, cuya adjudicación había quedado en firme al ser anuladas las resoluciones que la revocaron, advirtiendo que la causal de inhabilidad alegada en su momento por el Ministerio había dejado de existir desde hacía más de tres años.

Ante el silencio del Ministerio, el peticionario envió una nueva comunicación fechada el 16 de marzo de 1994, en la cual, en uso del derecho de petición, solicitaba una vez más que se le indicaran los pasos a seguir para la celebración del contrato o que se le expidiera licencia para prestar el servicio de radiodifusión sonora en el municipio de Miraflores (Boyacá), conforme a la Resolución de adjudicación, que estimaba vigente. Igualmente pedía que se le restituyeran los equipos e instalaciones de la emisora, que habían sido incautados por orden del Ministerio.

El 28 de abril de 1994, el Secretario General del Ministerio envió a Huertas Ramírez un Oficio en el que simplemente le indicaba que, previo concepto de la Oficina Jurídica, “estamos en el

trámite de cumplir con lo declarado en dicho fallo”.

En el expediente obra concepto emitido el 6 de abril de 1994 por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio, en el cual, después del análisis pertinente, se expresó:

“En conclusión, la Oficina Jurídica conceptúa que debe celebrarse el contrato con el peticionario, para lo cual debe remitirse el expediente a la División de Servicios para que se elabore la minuta del caso y proceder a realizar los trámites tendientes a su perfeccionamiento”.

A pesar de lo anterior, el Ministerio nunca produjo una respuesta que en verdad resolviera acerca del asunto planteado. El hecho de dirigir al peticionario una comunicación como la fechada el 28 de abril -ya citada- no constituye una resolución como lo manda el artículo 23 de la Carta Política.

Al respecto, esta Corporación sostuvo en Sentencia de esta misma fecha:

“El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, no radica simplemente en que se tramiten las solicitudes respetuosas presentadas por las personas ante las autoridades en interés particular o colectivo sino que, por expresa exigencia de la norma superior, implica que el solicitante obtenga ‘pronta resolución’”.

(...)

“El concepto de “resolución” merece consideraciones adicionales...”

(...)

“‘Resolver’, de acuerdo con las pertinentes acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “tomar determinación fija y decisiva”, “desatar una dificultad o dar solución a una duda”, “hallar la solución de un problema”, “decidirse a decir o hacer una cosa”.

Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver” representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de “obtener pronta resolución”.

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar”.(Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia

T-575 del 14 de diciembre de 1994).

Aplicando la transcrita jurisprudencia al caso concreto, se tiene que la “respuesta” del Ministerio a las reiteradas peticiones presentadas por Silvio Nel Huertas Ramírez (Oficio del 28 de abril), no constituye una “decisión material, real y verdadera”; tan sólo se trata de una comunicación formal que, a juicio de la Corte, evade la determinación que el Ministerio debió tomar hace mucho tiempo y que, si de lo que se trata es del cumplimiento de la condición a la cual se supeditaba la respuesta, estaba respaldada desde antes -6 de abril- por la misma Oficina Jurídica del organismo. Esta última circunstancia muestra a las claras que el Ministerio, al hacer depender su resolución de un concepto jurídico que ya tenía en su poder y que, además, era favorable al peticionario, no le expresó a éste la verdad de lo que venía aconteciendo. Ese, a juicio de la Corte, no es el trato que merecen y esperan los particulares de las autoridades públicas.

Si es exigido a toda persona el respecto hacia quienes, en virtud de sus funciones, encarnan la majestad del Estado y por ello están investidos de su autoridad, los principios democráticos y los dictados de la razón exigen, como algo correlativo, la consideración y el digno comportamiento de la autoridad hacia los gobernados.

Es claro, entonces, que no habiendo respondido realmente a las respetuosas comunicaciones del interesado, el Ministerio violó ostensiblemente el derecho de petición. No sólo eso, quiso, con una corta e irrelevante nota que prometía, sin término, una decisión, suplir y burlar su obligación constitucional de responder materialmente a las solicitudes planteadas por el peticionario.

Lo cierto es que Silvio Nel Huertas Ramírez, habiendo ejercido el derecho de petición, debe recibir una respuesta clara, efectiva y sustancialmente verdadera, que resuelva sus inquietudes y que se ajuste a las normas que rigen la actividad del Ministerio -ante todo las de la Constitución- y, por supuesto a las decisiones judiciales proferidas, para que de esa manera no sólo se subsane la evidente vulneración al derecho de petición, sino que, además, se proteja al petente en los demás derechos de que es titular.

Por no ser procedente en sede de tutela, en cuanto el caso no encaja dentro de las prescripciones del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-403 del 14 de septiembre de 1994), esta Corporación se abstiene de entrar en la materia relativa al monto de los perjuicios. Tampoco definirá lo concerniente al eventual derecho que pueda tener el peticionario a la celebración del contrato que se le adjudicó, pues ello escapa al cometido del amparo a los derechos fundamentales en cuestión.

Se revocarán los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado y se concederá la tutela en lo relativo al derecho de petición.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-, administrado justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCANSE las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera- y por el Consejo de Estado -Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo- los días 4 y 26 de agosto de 1994, respectivamente, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por SILVIO NEL HUERTAS RAMIREZ.

Segundo.- CONCEDESE la tutela solicitada, en lo referente al derecho de petición, y, en consecuencia, ORDENASE al Ministerio de Comunicaciones que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva de fondo acerca de los puntos planteados por el actor en sus peticiones respetuosas, dilucidando de manera concreta e indudable si tiene derecho a la celebración del contrato para prestar el servicio de radiodifusión sonora, con estricto apego a las providencias emanadas del Tribunal Administrativo de Boyacá y del Consejo de Estado, en virtud de las cuales se declaró la nulidad de las resoluciones 3608 del 7 de septiembre de 1989 y 015 del 12 de enero de 1990.

Tercero.- Se encomienda al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la verificación sobre el exacto cumplimiento de esta providencia.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General