

T-610-97

Sentencia T-610/97

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para provocar actos de carácter general y abstracto

La acción de tutela no tiene por finalidad inmiscuir a los jueces en el proceso de adopción de toda clase de decisiones, confiadas por la Constitución a las ramas y órganos del poder público ni resolver por vía general toda suerte de conflictos o los problemas de diversa índole que afectan a la comunidad. La omisión que repercute en la violación de derechos debe poder apreciarse en concreto frente a la situación del afectado, no respecto del ejercicio mismo de una función constitucional o de una atribución legal que se cristalicen en la expedición de actos de carácter general y abstracto. Por ello, no puede acudirse a la acción de tutela con el propósito de obtener que sea expedido un acto administrativo de tal naturaleza, por medio del cual se reglamente o se desarrolle una ley de la República.

Referencia: Expediente T-122705

Acción de tutela incoada por Jairo Bueno Trujillo contra Ministerio de Hacienda y Junta Directiva del Banco de la República.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de noviembre mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisa el fallo proferido en el caso de la referencia por la Sala Civil-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela, ejercida por conducto de apoderado, se dirigió contra el Ministerio de Hacienda y la Junta Directiva del Banco de la República.

El asunto fue planteado por el abogado del actor en los siguientes términos (se transcribe tan

sólo lo pertinente):

“(…)

2. El día 17 de noviembre de 1995 fue sancionada la Ley 218/95, “por la cual se modifica el Decreto No. 1264 del 21 de julio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto No. 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones”, normativa que empezó a regir desde su promulgación.

3. El artículo 7 de la Ley 218/95 dice textualmente: “En cumplimiento de los artículos trece (13), inciso final, y sesenta y seis (66) de la Constitución Política, el Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de noventa (90) días contados a partir de la promulgación de esta Ley, creará una línea especial de crédito subsidiado de fomento para apoyar el establecimiento de nuevas empresas o reinstalar y reactivar unidades económicas productivas preexistentes, en los sectores primario, secundario y terciario, en la zona afectada por el fenómeno natural en los Departamentos del Cauca y Huila, con destino a la cofinanciación de capital de trabajo y activos fijos.

Parágrafo. Los créditos a que se refiere el presente artículo tendrán plazos entre seis (6) y ocho (8) años; período de gracia hasta por dieciocho (18) meses y tasa equivalente al DTF+1”.

4. El Gobierno Nacional en Decreto No. 0529, expedido en marzo 15 de 1996, reglamentó parcialmente la Ley 218/95, sin haber regulado lo atinente al crédito subsidiado de fomento establecido por el artículo 7, transcrito en el hecho anterior. Esta carencia de reglamentación se mantiene hasta el presente, causando gravísimos e incalculables perjuicios en los órdenes económico, social y cultural, a los damnificados por la tragedia del río Páez.

(…)

Como quiera que ni el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público ni la Junta Directiva del Banco de la República han creado la línea especial de crédito subsidiado de fomento establecida por el artículo 7 de la Ley 218 de 1995, hasta la fecha, se configura una flagrante VULNERACION POR OMISION de los derechos constitucionales fundamentales que debe ser enmendada ipso facto.

7. Mi cliente JAIRO AUGUSTO BUENO TRUJILLO, tiene una empresa, de hecho, llamada AGROTECNOLOGICS, que opera en el Municipio de Popayán y tiene proyectado ampliar la escala de planta, generar nuevos empleos, incrementar sustancialmente la producción, importar maquinarias y obtener los beneficios que concede la Ley 218/95.

La NO REGLAMENTACION de la Ley en cuanto al crédito de fomento subsidiado ha impedido que pueda llevar a la práctica los proyectos antes anotados y, consecuentemente, ha imposibilitado su debida ejecución, circunstancia que considero vulnera ostensiblemente los derechos constitucionales fundamentales debido a la omisión del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Junta Directiva del Banco de la República, atentando radicalmente contra el derecho al trabajo y a la libre empresa, y por ende, a la vida y al auténtico desarrollo del ser humano, obstruyendo palmariamente el proceso productivo.

(...)

Todo cuanto se solicita es que las autoridades públicas expidan el Decreto Reglamentario relacionado con la creación de una línea de crédito subsidiado de fomento para sacar adelante el deprimido estado del aparato económico de los departamentos del Cauca y el Huila, lo mismo que para superar su difícil situación social”.

II. DECISION JUDICIAL REVISADA

Según la sentencia, la acción de tutela no está instituida para que con su ejercicio se produzcan actos de carácter general.

Por otra parte -afirma-, no existe función prevista por la Constitución ni por la ley que obligue al Banco de la República y a su Junta Directiva a reglamentar los créditos que como medida de emergencia estableció el Congreso mediante la Ley 218 de 1995.

Agrega la sentencia que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no es competente para expedir un decreto que reglamente dicha Ley pues esa facultad sólo se perfecciona por la expresa voluntad del Presidente de la República.

Además -termina diciendo-, para que pueda ordenarse la reglamentación del artículo 7 de la Ley 218 de 1995 se requiere una erogación que implica gasto público. Es necesario en ese caso específico que existan ingresos suficientes, que esa erogación esté incluida en el

Presupuesto de gastos, pues el artículo 345 de la Constitución prohíbe hacer erogación con cargo al tesoro público que no esté incluida en el presupuesto de gastos, y que exista disponibilidad presupuestal.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el citado fallo, según lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991.

2. Improcedencia de la acción de tutela para atacar o provocar actos de carácter general y abstracto

La acción de tutela no tiene por finalidad inmiscuir a los jueces en el proceso de adopción de toda clase de decisiones, confiadas por la Constitución a las ramas y órganos del poder público ni resolver por vía general toda suerte de conflictos o los problemas de diversa índole que afectan a la comunidad.

Su objetivo y su razón de ser, como lo tiene dicho esta Corte (Cfr. Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992) tienen que ver específicamente con la protección de los derechos fundamentales en eventos concretos, siempre que se establezca que éstos, por acción u omisión de una autoridad o de un particular, en los casos previstos por la Constitución y por la ley, se encuentran sujetos a una amenaza real e inminente o son objeto de vulneración actual y directa (artículo 86 C.P.).

Si en ocasiones el juez de tutela se ve precisado a impartir una orden a la autoridad para que ejerza sus atribuciones, ello tiene lugar no porque el objetivo de la tutela sea el de configurar una coadministración judicial sino en tanto en cuanto sea esa la única forma de proteger los derechos fundamentales vulnerados a partir de la omisión del deber que a la autoridad impone el ordenamiento jurídico. En tales eventos el objeto primario de la decisión judicial es el amparo del derecho quebrantado o en peligro y la orden dada a la administración en el sentido de hacer o resolver algo que ha debido hacer o resolver antes tiene un sentido instrumental, fundado en que la violación del derecho proviene justamente de su omisión, claramente establecida en el proceso.

Pero, desde luego, la omisión que repercute en la violación de derechos debe poder apreciarse en concreto frente a la situación del afectado, no respecto del ejercicio mismo de una función constitucional o de una atribución legal que se cristalicen en la expedición de actos de carácter general y abstracto.

Por ello, no puede acudirse a la acción de tutela con el propósito de obtener que sea expedido un acto administrativo de tal naturaleza, por medio del cual se reglamente o se desarrolle una ley de la República.

Ahora bien, si de lo que se trata es de obtener el cumplimiento de ciertas disposiciones legales por parte de la administración, el mecanismo indicado es el previsto en el artículo 87 de la Constitución Política -acción de cumplimiento-, que pretende precisamente obtener que lo ordenado por la ley sea acatado y puesto en práctica.

“...ya que, al tenor del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela no procede cuando existe otro medio de defensa judicial que proteja los derechos violados o amenazados, salvo el caso del perjuicio irremediable, la posibilidad de instaurar una acción de cumplimiento a través de la cual se logre justamente el amparo de tales derechos, excluye, en principio, la procedencia de aquél mecanismo.

Desde luego, como ya lo ha dicho la Corte, la efectividad del medio judicial alternativo es requisito indispensable para ese desplazamiento de la acción de tutela, dado el imperativo de proteger los derechos fundamentales de las personas. Cuando aún no se había desarrollado mediante ley el procedimiento indicado para acudir ante los jueces con base en el artículo 87 de la Carta, no resultaba ser éste un medio efectivo de defensa, por lo cual se ampliaban las posibilidades de acción de tutela aun con el objeto de obtener el cumplimiento de normas legales o de actos administrativos, si con ello se alcanzaba la finalidad indicada.

Hoy, sin embargo, se cuenta con el desarrollo legal que hacía falta para la plena operatividad de la acción de cumplimiento. Expedida por el Congreso la Ley 393 de 1997, en principio deja de ser la acción de tutela procedimiento adecuado para proteger derechos fundamentales afectados cuando únicamente lo son por causa de haberse abstenido una autoridad de cumplir la normatividad que la obliga, salvo el evento del perjuicio irremediable.

Claro está, el espectro de la acción de tutela es mucho más amplio que el de la acción de

cumplimiento, ya que mientras ésta tiene por objeto único y restringido lograr que se acate efectivamente una norma, aquélla busca la protección material e inmediata de los derechos fundamentales, en todo su contenido, lo que significa que si, además del solo incumplimiento de una regla de derecho en vigor, otros factores confluyen en la vulneración o amenaza de tales derechos, no podrían desatenderse so pretexto de que procesalmente tuviera que ser planteado el conflicto por la vía exclusiva del artículo 87 de la Constitución.

En esos términos, si, por ejemplo, el derecho vulnerado o amenazado únicamente puede defenderse con eficiencia mediante un conjunto de órdenes que incluyan el cumplimiento de normas pero que no se agoten en él, sigue siendo viable la figura señalada en el artículo 86 C.P.

Precisamente por ello, el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 señala que la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela y tendrá lugar, entonces, la revisión de la sentencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, por mandato de la Carta". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-394 del 19 de agosto de 1997).

En el caso que ahora se analiza, el cometido del actor no es ni siquiera el cumplimiento de una norma determinada de la Ley 218 de 1995. Lo que se pretende es el ejercicio de funciones constitucionalmente confiadas a la Junta Directiva del Banco de la República y al Presidente de la República, cuyo momento de efectividad depende, en el campo de las respectivas competencias, de la apreciación que tales funcionarios tengan acerca de la conveniencia y oportunidad de la adopción de medidas. Sin perjuicio de la responsabilidad que pueda caberles al respecto, si es que pudiendo obrar no han obrado oportunamente, no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener que ejerzan sus respectivas atribuciones.

3. Carencia actual de objeto

Por otro lado, encuentra la Corte que la petición formulada mediante acción de tutela, así hubiera podido prosperar, carece ya de objeto, pues mediante Sentencia C-256 del 28 de mayo del presente año, la Sala Plena de esta Corporación declaró inexecutable el artículo 7 de la Ley 218 de 1995, por contemplar una invasión de las competencias de la Junta Directiva

del Banco de la República (artículos 371 y 372 C.P.).

Expresó la Sala Plena:

“Es suficiente lo dicho para concluir, con arreglo a la doctrina de la Corte, que el Congreso no estaba facultado, ni siquiera por razón de que la norma acusada hubiera tenido origen en unas circunstancias estrechamente ligadas al ejercicio de poderes excepcionales por el Ejecutivo, para invadir la órbita constitucionalmente señalada a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia.

Debe observarse que el Congreso, al expedir la disposición objeto de examen, no solamente entró a resolver sobre un asunto ajeno a su competencia, como la creación de una línea especial de crédito, determinada y concreta, sino que, olvidando por completo al Banco de la República y sin siquiera consagrar la posibilidad de una coordinación con él, impartió al Gobierno una orden terminante e incondicional, con plazo máximo de noventa días, fijando él mismo las características del crédito subsidiado de fomento, su objeto y los sectores destinatarios del mismo.

Fueron invocados los artículos 13, inciso final, y 66 de la Constitución Política, cuya aplicación estima la Corte como perfectamente válida para la situación creada en la zona con motivo de los fenómenos naturales que ocasionaron la crisis, lo cual en modo alguno puede interpretarse, a la luz de la Constitución, en el sentido de que, por la finalidad buscada, hayan desaparecido las líneas que demarcan las competencias de las ramas y órganos del Estado, que colaboran entre sí armónicamente, pero tienen funciones separadas (artículo 113 C.P.). En el caso del Banco de la República, pertenece a la categoría indicada en el segundo inciso del señalado precepto, es decir, es un órgano autónomo e independiente, con atribuciones específicas, según lo estatuye el artículo 371 de la Carta, al concebirlo como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio, y al señalar, como una de sus funciones básicas, la regulación del crédito.

Es evidente que, como en distintas providencias lo ha señalado esta Corte, el Estado tiene la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13 C.P.), y que, de la misma manera, según el artículo 66 *Ibidem*, las disposiciones que se dicten en materia

crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales, de lo cual se deduce que una de las formas más adecuadas para contribuir a la solución de los problemas ocasionados por el desbordamiento del río Páez, particularmente en lo que toca con el desarrollo económico de la región y las circunstancias específicas de sus habitantes, hoy en clara desventaja, es precisamente la relacionada con la adopción de medidas crediticias. Dentro de ellas, no es constitucionalmente descartable la creación de cupos o líneas de crédito especiales.

Pero, claro está, tales posibilidades son admisibles para esta Corte únicamente en cuanto tengan curso dentro del ámbito de competencias de quien está llamado, según la Carta, a proferir las normas correspondientes, que en este caso es la Junta Directiva del Banco de la República.

Se declarará la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 218 de 1995, advirtiendo que ella no obsta para que la Junta Directiva del Banco de la República, si lo tiene a bien, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales, restablezca la línea especial de crédito subsidiado de fomento, con las características y para los fines señalados en el precepto dictado por el Congreso, o con elementos y modalidades diferentes, ni para que adopte otras medidas que, a su juicio, puedan ser aplicables en la zona afectada, en materia crediticia.

La declaración de inexecutable tampoco se opone a que el Gobierno Nacional coordine las actividades de las entidades financieras de carácter oficial para que, sin afectar líneas de crédito de las que corresponde regular y establecer al Banco de la República, según lo expuesto, puedan otorgar préstamos en condiciones favorables, con cargo a líneas de crédito administradas por ellas, dentro de una política gubernamental con finalidades sociales que encajen en los presupuestos contemplados por los artículos 13 y 66 de la Constitución Política, entre otros.

Con base en el principio constitucional de la buena fe (art. 83 C.P.), esta sentencia no afectará a quienes hubieren sido ya favorecidos por créditos otorgados con cargo a la línea creada con base en el artículo 7 que se declara inexecutable, ni tampoco a quienes, para la fecha de notificación de aquélla, ya hubieren iniciado los trámites pertinentes, con miras a la obtención de crédito”.

Por todo lo anterior, esta Sala confirmará la providencia que se revisa.

DECISION

Con fundamento en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMASE el fallo objeto de revisión.

Segundo.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese 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