

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Fundamental

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

El acceso a la justicia se manifiesta tanto en la posibilidad que tiene cualquier persona de solicitar que los jueces competentes protejan sus derechos -también denominado “derecho de acción”, como en la de acudir a mecanismos como la conciliación o el arbitraje para resolver sus conflictos. Este derecho faculta a sus titulares para contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, lo cual impone claras obligaciones positivas para el Estado. Según se precisó en la sentencia C-426 de 2002, “el derecho que se le reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo”. En el mismo sentido, se dijo en dicha providencia que esta garantía abarca “el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas”. La garantía de efectividad del acceso a la administración de justicia también impone a las autoridades el deber de interpretar las normas aplicables de forma tal que se logre el máximo nivel de realización práctica de este derecho fundamental.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Forma de acreditar las condiciones mínimas de insolvencia

El juez de tutela de primera instancia conceptuó que “para tener derecho ante los centros de conciliación o ante los notarios para la práctica de la diligencia en forma gratuita, el solicitante tiene la obligación de acreditar unas condiciones mínimas de insolvencia económica para que se les conceda este beneficio. Lo cual resulta lógico y jurídico que el solicitante acredite este hecho, que no lo manifieste únicamente, de hallarse en incapacidad de cubrir los honorarios que demanda la práctica de la diligencia. Cree el despacho que no basta la sola manifestación para que dichos centros de conciliación o los notarios lo atiendan gratuitamente”. Para la Sala, este análisis contraría dos reglas jurídicas básicas: (a) la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), en virtud de la cual ha de tenerse por

cierto lo afirmado por las personas que acuden ante las autoridades respecto de su propia situación, siempre y cuando lo hagan bajo gravedad de juramento y no existan elementos de juicio en poder de las autoridades que apunten hacia lo contrario; y (b) la regla probatoria según la cual las afirmaciones o negaciones generales e indeterminadas no deben ser probadas, puesto que ello implicaría una carga de imposible cumplimiento. En consecuencia, considera la Sala que si el actor manifestó ante los centros de conciliación referidos que se encontraba en situación de precariedad económica, y lo hizo bajo gravedad de juramento, su dicho debió haber sido suficiente para que se le suministrara el servicio social al que buscaba acceder.

CENTROS DE CONCILIACION-Costo de la conciliación no debe ir ligado al alcance de las pretensiones en tratándose de personas de escasos recursos.

Precisa la Sala que el cumplimiento del cometido estatal de facilitar el acceso por las personas de escasos recursos al sistema de administración de justicia, no puede condicionarse en casos concretos a que el monto de las pretensiones formuladas por dichas personas sea mayor o menor; el criterio fundamental a tener en cuenta para estos efectos es exclusivamente el de las condiciones económicas del peticionario.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA-Competencia residual de la Personería Municipal varía dependiendo del caso concreto

La Personería Municipal informó al peticionario que, como su competencia para celebrar audiencias de conciliación es residual, no accedería a su petición por que aún quedaba abierta la posibilidad al actor de acudir a los consultorios jurídicos de la ciudad de Cali -lo cual confirma, en criterio de la Sala, que en la población de Buga no existen consultorios jurídicos que presten el servicio requerido por el actor-. Por su parte, el juez de tutela de segunda instancia aduce que el actor tiene la posibilidad de acudir al Consultorio Jurídico de la Universidad Central.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA-Personería municipal debe determinar la competencia territorial del lugar donde la audiencia de conciliación se llevará a cabo y gestionar las labores necesarias para su realización

Considera la Corte que también compete a la Personería Municipal, en cumplimiento de su

función básica de velar por la promoción de los derechos fundamentales, (a) determinar cuál es el centro de conciliación competente para llevar a cabo la diligencia en cuestión, y (b) en caso de establecer que es en una jurisdicción diferente a la de Buga, llevar a cabo las labores de coordinación que sean necesarias para programar la realización de la audiencia de conciliación.

PERSONERIA MUNICIPAL-Deber de proteger los derechos humanos a nivel local

Referencia: expediente T-935342

Acción de tutela instaurada por Donaldo Girón Torres contra la Personería Municipal de Buga.

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia del dieciocho (18) de mayo de dos mil cuatro (2004), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Buga, que decidió sobre la acción de tutela instaurada por Donaldo Girón Torres en contra de la Personería Municipal de Buga. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Siete, mediante auto del nueve (9) de julio de dos mil cuatro (2004), correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de tutela y contestación.

1. Hechos relatados por el demandante.

Mediante demanda de tutela presentada el 27 de febrero de dos mil cuatro (2004) ante los Jueces Civiles Municipales (Reparto) de Buga, el ciudadano Donaldo Girón Torres solicitó que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y “a la recta administración”, que consideraba violados por la Personería Municipal de Buga por causa de los hechos que se reseñan a continuación:

1.1.1. El señor Girón es una persona de escasos recursos que subsiste de la venta de boletas de rifas de mercado, “de las cuales me gano por cada una de ellas vendida, la suma de cincuenta pesos (\$50.00), de ello derivo el sustento propio y de mi familia”.

1.1.2. El señor Girón y sus familiares han intentado iniciar un proceso de conciliación extrajudicial con la Empresa Proyectos de Infraestructura S.A., para efectos de reclamar la indemnización de perjuicios que a título de responsabilidad civil extracontractual les adeudaría dicha empresa, por causa del accidente en el cual perdió la vida su hermano Bernardo Girón Torres. El peticionario y sus familiares alegan que el accidente fue causado por la carencia absoluta de señalización en la vía en la que ocurrió el hecho, lo cual es atribuible a la empresa con la que se busca llegar a un acuerdo conciliatorio por estar ésta encargada de instalar las señales de tránsito en la región. Precisa el accionante que la realización de esta audiencia de conciliación es requisito de procedibilidad para poder acudir a la justicia ordinaria a reclamar los perjuicios referidos, según dispone el artículo 35 de la Ley 640 de 2001.

1.1.3. “Solicité conciliación prejudicial en derecho en la Cámara de Comercio de la Ciudad, en el momento que esta dijo que iba a hacer unas conciliaciones gratis para las personas pobres, esta Institución no realizó dicha conciliación, toda vez que mis pretensiones eran de mayor cuantía y que por tal razón no la realizaban, inmediatamente pregunté que cuánto me costaría dicha conciliación, respondiéndome que más o menos un millón de pesos”. También las Notarías de Buga, que están legalmente habilitadas para llevar a cabo tales conciliaciones, cobran un monto similar de dinero, que se encuentra completamente por fuera de las posibilidades económicas del accionante. Por su parte, el consultorio jurídico de la Universidad Central del Valle “no está haciendo conciliaciones para los pobres tal como lo dispone la ley”, y en Buga “no existen delegados regionales o seccionales de la Defensoría del Pueblo, ni Agentes del Ministerio Público en materia Civil, a fin de que realicen la conciliación tal como lo dice la norma (art. 27 Ley 640 de 2001) y la personería a pesar de

que cumple funciones de Ministerio Público no es agente del Ministerio Público”.

1.1.4. Por lo tanto, según dispone la Ley 640 de 2001, corresponde a la Personería llevar a cabo de manera residual dicha conciliación; sin embargo, la Personería Municipal de Buga se ha negado a realizar tal diligencia, y ha informado al peticionario que debe presentar la solicitud en el consultorio jurídico de la Universidad Ciudad de Cali.

1.1.5. Considera el actor que por las anteriores razones, se le ha impedido el acceso a la administración de justicia en virtud de su situación de pobreza. Solicita que se tutelen sus derechos al debido proceso y a la igualdad, ordenando a la Personería Municipal que lleve a cabo la conciliación prejudicial aludida.

1. Pruebas aportadas por el demandante.

El demandante aportó copia de las siguientes pruebas documentales:

1.2.1. Solicitud de realización de audiencia de conciliación, diligenciada por el peticionario en el formato preimpreso de la III Jornada Comunitaria de Solución de Controversias de la Cámara de Comercio de Buga, con fecha 14 de noviembre de 2003.

1.2.2. Comunicación dirigida el día 24 de noviembre de 2003 por el Director del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Buga al peticionario, informándole que su solicitud fue rechazada por cuanto en la jornada comunitaria de solución de controversias sólo se atenderán conciliaciones por valor inferior a los cinco millones de pesos. Se precisa en esta comunicación: “no obstante lo anterior, si usted desea, puede solicitar la convocatoria a una audiencia de conciliación en una fecha diferente, para lo cual le sugerimos diligenciar el formato que tenemos disponible y cancelar los derechos correspondientes”.

1.2.3. Comunicación dirigida el 16 de febrero de 2004 por la Personera Municipal de Buga al peticionario y su hermana, Margarita Girón Torres, en la cual les informa lo siguiente sobre su solicitud de conciliación prejudicial:

“Dando curso al oficio de la referencia recibido en este despacho el 13 de febrero de 2004,

me permito manifestar a usted que según el art. 27 de la Ley 640 de 2001, 'por la cual se modifican normas relativas a la conciliación', la conciliación extrajudicial en derecho en materia que sea competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los Centros de Conciliación, ante los Delegados Regionales y Seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público en materia civil y ante los notarios. A falta de los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los Personeros y por los Jueces Civiles o Promiscuos Municipales.

Como verá nuestra competencia en tratándose de conciliaciones extraproceso de carácter civil es meramente residual y por lo tanto no podemos acceder a su pretensión porque incluso se podría ver envuelto en una nulidad del proceso por mi falta de competencia que sería perjudicial para el negocio que se adelanta.

Le sugiero dirigirse a los entes de conciliación de las Universidades en la ciudad de Cali donde están funcionando normalmente. (sic)"

1. Contestación de las autoridades demandadas

Mediante comunicación presentada el 4 de marzo del año en curso ante el juzgado de primera instancia, el Personero Municipal de Buga informó lo siguiente para dar contestación a la acción de tutela de la referencia:

1. El motivo por el cual no se dio curso a la solicitud de conciliación del peticionario fue lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, que dispone:

"Artículo 27. Conciliación extrajudicial en materia civil. La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean de competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales."

1.3.2. Argumenta el Personero que “como en la ciudad existen todas las entidades que menciona la ley, además está la Cámara de Comercio, los Jueces de Paz que funcionan en la Casa de Justicia carrera 14 calle 30 esquina, y por el monto de la pretensión que es de \$147.000.000.00, creemos que el solicitante puede acudir a uno de estos centros autorizados o por intermedio de apoderado constituirse en parte civil dentro del proceso penal, pactando los honores (sic) mediante el sistema de honorarios a cuota litis; dentro de este proceso penal también hay una etapa conciliatoria, es decir que el accionante tiene una gama de posibilidades de iniciar y entablar un proceso formal sin necesidad de recurrir a esta instancia, en la que su participación es meramente residual en el evento de que se carezca totalmente de instancias legales”.

1.3.3. Se precisa adicionalmente que no es competente la Personería Municipal de Buga para realizar la audiencia de conciliación, “pues se tiene entendido que el accidente ocurrió en el perímetro rural del municipio de San Pedro y el demandado José Joaquín Montalvo Forero quien representa a la empresa Proyectos de Infraestructura S.A. Pizza (sic) tiene domicilio en la ciudad de Cali (...)”.

1. Pruebas aportadas por la parte demandada

El Personero Municipal de Buga adjuntó a la contestación de la demanda de tutela copia de la solicitud de conciliación prejudicial presentada por María Felisa Torres Jaramillo, Donaldo, Margarita, Federico y Javier Girón Torres ante su Despacho el día 13 de febrero de 2004. Allí consta que el monto de sus pretensiones es de ciento cuarenta y siete millones de pesos (\$147'000.000) por concepto de perjuicios materiales, y cien salarios mínimos legales mensuales para cada uno de los peticionarios por concepto de perjuicios morales.

1. Pruebas decretadas por el juez de primera instancia

Mediante diligencia realizada el día 3 de marzo de 2004, el Juez de primera instancia recibió la declaración del señor Donaldo Girón sobre los hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela, en los términos siguientes:

“PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado, usted para qué requiere la audiencia de conciliación previa? CONTESTO: Para un proceso de una muerte accidental, entonces es una demanda que coloqué, en los altos del Banco Popular, la presenté por medio de abogado, la cual no ha progresado por la falta de la audiencia de conciliación. No sé qué valor tiene la demanda, porque el muerto era mi hermano. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado, quién o quienes le dijeron que era necesario la audiencia de conciliación previa para usted instaurar la demanda, por la muerte de su hermano? CONTESTO: Mi abogado, de nombre Yuri Ricardo Díaz, me dijo que se necesitaba ese requisito para instaurar la demanda, porque ésta aunque ya fue instaurada, la devolvieron por la falta del requisito. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado, si su abogado u otra persona le ha dicho a usted que este requisito puede ser obviado, para adelantar el proceso ordinario? CONTESTO: Me han dicho que es necesario el requisito. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado, a qué parte ha concurrido usted, a fin de solicitar la audiencia de conciliación previa? CONTESTO: Fui a la calle 5 a Rentas, y me dijeron que ya no lo daban, me mandaron para la Inspección de tránsito y tampoco lo dieron allá, pegué a la alcaldía y tampoco me la dieron. Que tenía que ser en la cámara de comercio de Cali, y eso vale como un millón de pesos, Y yo no tengo esa cantidad. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado, usted en qué labora y cuál es su salario mensual? CONTESTO: Yo soy vendedor de boletas, de mercados, no me gano treinta mil pesos semanales. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado, qué personas conforman su núcleo familiar? CONTESTO: Mi señora y mi hijo de 4 años. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Juzgado a cuánto ascienden sus gastos más o menos? CONTESTO: Pago arriendo, una pieza \$50.000, comida, todo lo necesario de mi esposa, mi hijo y yo. (...)”

2. Decisión del juez de primera instancia

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Buga resolvió denegar la acción de tutela de la referencia en fallo del diez (10) de marzo del año en curso, con base en los argumentos siguientes:

2.1. La protección solicitada por el señor Girón Torres puede obtenerse por medio de otros mecanismos judiciales y legales “para obviar o llevar a cabo la diligencia de conciliación prejudicial solicitada a través de esta demanda de amparo a la Personería Municipal”.

2.2. Por mandato de la Ley 640 de 2001, artículo 38, es obligatorio llevar a cabo una

audiencia de conciliación prejudicial en los asuntos civiles susceptibles de ser tramitados por medio de procesos declarativos, a través del procedimiento ordinario o abreviado, salvo los de expropiación y los divisorios. “Por manera que, en materia civil o comercial la Ley 640 de 2001 y las demás disposiciones vigentes en la materia, indican la obligatoriedad de la conciliación prejudicial en los procesos que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación. Además que sean de competencia de los jueces civiles; que se trate de procesos declarativos que deban tramitarse por el procedimiento ordinario o abreviado; eventos en los cuales se hace necesario agotar el trámite conciliatorio”. A través de este mecanismo el legislador busca “abrir un espacio de encuentro, diálogo y debate que facilite la resolución del conflicto antes de que éste tenga que ser decidido por las autoridades jurisdiccionales.”

2.3. A pesar de lo anterior, “no obstante la obligatoriedad de asistir a las partes a la audiencia de conciliación, no es necesario que acudan al procedimiento prejudicial conciliatorio, si deciden solicitar el decreto y práctica de medidas cautelares. // Para tal efecto, encuentra el despacho la reforma que le introdujo al Código de Procedimiento Civil el decreto 2282 de 1989, el cual estableció una modalidad en los procesos ordinarios, consistente en el embargo y secuestro cuando se solicita la condena al pago de perjuicios provenientes de responsabilidad civil contractual o extracontractual y que puedan recaer sobre cualquier tipo de bienes de propiedad del demandado.” Por lo tanto, el señor Girón Torres tiene la posibilidad de acceder a la administración de justicia por otras vías de defensa que hasta el momento no ha intentado, “a pesar de inferirse del testimonio del accionante, que ha sido asesorado por un profesional del derecho, el cual al parecer ha buscado el camino de la conciliación extrajudicial, como mecanismo alternativo para tratar de solucionar el conflicto, en este caso particular.”

2.4. Si el asesor jurídico del actor ha resuelto optar por la vía de la conciliación prejudicial, debe tener en cuenta que la competencia de las Personerías Municipales para adelantar tal diligencia es de tipo residual, según lo ordenado por el artículo 27 de la Ley 640 de 2001. En virtud de esta norma, explica el Juez, “antes de acudir al personero como funcionario habilitado por el legislador para la práctica de dicha diligencia, debe formularse, por parte del actor, la solicitud ante los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. Sólo a falta de todos los anteriores podrá acudirse en el respectivo municipio, a los señores personeros; no antes”.

2.5. El actor ha afirmado que pese a su precaria situación económica, no quisieron acceder a su solicitud de conciliación en las jornadas gratuitas que llevó a cabo la Cámara de Comercio. Sobre el particular, recuerda el juez de primera instancia que según consta el artículo 41 de la Ley 640 de 2001, el legislador estableció un servicio social de centros de conciliación; tal norma dispone: “Servicio social de centros de conciliación. El Gobierno Nacional expedirá el reglamento en que establezca un porcentaje de conciliaciones que los centros de conciliación y los notarios deberán atender gratuitamente cuando se trate de audiencias sobre asuntos respecto de los cuales esta ley exija el cumplimiento del requisito de procedibilidad y fijará las condiciones que los solicitantes de la conciliación deberán acreditar para que se les conceda este beneficio. Atender estas audiencias de conciliación será de forzosa aceptación para los conciliadores”. De esta norma, infiere el juez de tutela que “para tener derecho ante los centros de conciliación o ante los notarios para la práctica de la diligencia en forma gratuita, el solicitante tiene la obligación de acreditar unas condiciones mínimas de insolvencia económica para que se les conceda este beneficio. Lo cual resulta lógico y jurídico que el solicitante acredite este hecho, que no lo manifieste únicamente, de hallarse en incapacidad de cubrir los honorarios que demanda la práctica de la diligencia. Cree el despacho que no basta la sola manifestación para que dichos centros de conciliación o los notarios lo atiendan gratuitamente”.

2.6. De esta forma, no hay violación del derecho al debido proceso, como tampoco del derecho a la igualdad, por no haberse acreditado trato diferencial alguno en detrimento del peticionario.

3. Impugnación del fallo de primera instancia

El peticionario impugnó la decisión de tutela de primera instancia, expresando los siguientes argumentos sobre la violación de su derecho de acceso a la administración de justicia:

1. “Probado está que carezco de todo tipo de recurso a fin de que pueda iniciar ante una notaría o Cámara de comercio la audiencia de conciliación que es necesaria para tramitar el proceso ordinario de responsabilidad civil extra-contractual.”
2. “Probado está que no existe en esta ciudad Defensoría del Pueblo o consultorio jurídico de Universidad alguna que pueda hacer dicha audiencia”.

4. “La presunción de que actúo de buena fe, de que digo la verdad de mi calidad de pobre la he ratificado en la diligencia jurada que hice ante el despacho de primera instancia, si es necesario aportar que no poseo bienes inmuebles, a usted le corresponde pedir a la catastro la certificación de que no los poseo ya que esto implica un gasto que a la postre serían casi \$20.000 que no los tengo y que si los tuviese equivalen señor Juez a por lo menos una semana de suministro de alimentos para mal comer.”

4. Decisión de segunda instancia

Mediante fallo del dieciocho (18) de mayo del año en curso, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Buga resolvió confirmar la decisión de primera instancia, por las siguientes razones:

4.1. La acción de tutela es de naturaleza residual, y no puede ser utilizada para pretermitir los procedimientos establecidos en la ley.

4.2. La condición de pobreza del peticionario “no lo exime de dar cumplimiento al procedimiento señalado por la ley para la circunstancia por él invocada, y por ende no lo faculta para acudir a la acción de tutela en contra de la personería municipal de la ciudad, toda vez que la existencia en la localidad de uno solo de los funcionarios determinados por la ley, tal como se desprende del precitado artículo 27, como es el caso de los notarios, descarta la posibilidad de acudir el accionante de manera residual a la personería en mención”.

4.3. Si el peticionario carece de capacidad económica para llevar a cabo la diligencia ante un notario, puede acudir a un consultorio jurídico; “en este caso, no existiendo en la ciudad, sería al de la Universidad Central del Valle, con sede en la ciudad de Tuluá, que es el circuito más próximo (artículo 11 Ley 640 de 2001), donde, según lo consagra el artículo 4º de la precitada Ley 640 debe dar esta asistencia a la ciudadanía de manera gratuita”.

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución

Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos a resolver

El asunto bajo estudio plantea a la Sala el siguiente problema jurídico:

¿desconoció la Personería Municipal de Buga el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia del señor Donaldo Girón, al negarse a realizar la audiencia de conciliación gratuita por éste solicitada, aduciendo que su competencia es residual y que el actor tiene la posibilidad de acudir a los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de la ciudad de Cali?

Para efectos de resolver este problema jurídico, la Sala hará hincapié en tres temas centrales que surgen del estudio detallado de los documentos que obran en el expediente: (i) la forma como se ha exigido al actor que demuestre su estado de pobreza para efectos de acceder al servicio gratuito de conciliación, (ii) el hecho de que al actor se le ha cobrado una suma considerable de dinero para realizar la audiencia de conciliación en atención al monto de sus pretensiones, y (iii) la viabilidad práctica de la alternativa sugerida por la Personería Municipal de Buga consistente en que el actor acuda a los consultorios jurídicos de la ciudad de Cali. Los tres temas son relevantes por que constituyen, en criterio de la Sala, factores que han limitado de manera significativa la posibilidad material que tiene el actor de ejercer su derecho fundamental a acceder a la administración de justicia.

3. El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia: su alcance según la jurisprudencia constitucional.

La Corte Constitucional ha precisado que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia “se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”¹.

El alcance de este derecho fundamental², que además forma parte del núcleo esencial del

derecho al debido proceso³, fue sintetizado recientemente en las sentencias C-1195 de 20014 y C-426 de 20025, en las que se resumieron así sus principales características:

3.1. El acceso a la justicia se manifiesta tanto en la posibilidad que tiene cualquier persona de solicitar que los jueces competentes protejan sus derechos⁶ -también denominado “derecho de acción”⁷, como en la de acudir a mecanismos como la conciliación o el arbitraje para resolver sus conflictos⁸.

3.2. Este derecho faculta a sus titulares para contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones⁹, lo cual impone claras obligaciones positivas para el Estado. Según se precisó en la sentencia C-426 de 2002, “el derecho que se le reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo”. En el mismo sentido, se dijo en dicha providencia que esta garantía abarca “el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas”.

La garantía de efectividad del acceso a la administración de justicia también impone a las autoridades el deber de interpretar las normas aplicables de forma tal que se logre el máximo nivel de realización práctica de este derecho fundamental. Según precisó esta Corporación en la antecitada sentencia C-426/02,

En idéntico sentido se había pronunciado la Corte en la sentencia T-538 de 1994¹⁰, al afirmar:

“El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio pro actione). Si bien los derechos mencionados no se vulneran cuando se inadmite un recurso o acción por no concurrir los presupuestos legales para su aceptación, la decisión judicial no debe ser arbitraria ni

irrazonable. Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental.”

3.3. Forma parte integrante de este derecho el que las controversias planteadas a la administración de justicia se resuelvan dentro de un término razonable, sin dilaciones injustificadas¹¹.

3.4. Esta garantía constitucional también obliga al Estado a prever mecanismos suficientes para facilitar el acceso a la justicia por las personas de escasos recursos¹².

3.5. Se incluye dentro del ámbito de protección de este derecho que exista suficiente cobertura por el sistema de administración de justicia de todo el territorio nacional¹³.

3.6. Este derecho también se materializa a través de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos¹⁴.

3.7. El Congreso de la República, dentro de sus facultades legislativas, puede establecer limitaciones razonables al ejercicio de este derecho, siempre y cuando se respete su núcleo esencial¹⁵

Teniendo en cuenta estas pautas jurisprudenciales, pasará la Sala a pronunciarse brevemente sobre los tres temas planteados por el asunto de la referencia que son relevantes para resolver el problema jurídico principal en este caso.

4. La efectividad del derecho a la administración de justicia en el caso concreto.

Como se señaló, la Sala considera que hay tres temas relevantes para determinar si en el caso concreto se respetó el derecho del señor Donaldo Girón a acceder a la administración de justicia: la forma como el juez de tutela exigió que el actor demostrara su condición de pobreza, el cobro de ciertas sumas de dinero para realizar la conciliación en atención al monto de sus pretensiones, y la alternativa que se le otorgó de desplazarse a la ciudad de Cali a un consultorio jurídico.

4.1. En primer lugar, el juez de tutela de primera instancia conceptuó que “para tener derecho ante los centros de conciliación o ante los notarios para la práctica de la diligencia en forma gratuita, el solicitante tiene la obligación de acreditar unas condiciones mínimas de insolvencia económica para que se les conceda este beneficio. Lo cual resulta lógico y jurídico que el solicitante acredite este hecho, que no lo manifieste únicamente, de hallarse en incapacidad de cubrir los honorarios que demanda la práctica de la diligencia. Cree el despacho que no basta la sola manifestación para que dichos centros de conciliación o los notarios lo atiendan gratuitamente”. Para la Sala, este análisis contraría dos reglas jurídicas básicas: (a) la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), en virtud de la cual ha de tenerse por cierto lo afirmado por las personas que acuden ante las autoridades respecto de su propia situación, siempre y cuando lo hagan bajo gravedad de juramento y no existan elementos de juicio en poder de las autoridades que apunten hacia lo contrario¹⁶; y (b) la regla probatoria según la cual las afirmaciones o negaciones generales e indeterminadas no deben ser probadas, puesto que ello implicaría una carga de imposible cumplimiento. En consecuencia, considera la Sala que si el actor manifestó ante los centros de conciliación referidos que se encontraba en situación de precariedad económica, y lo hizo bajo gravedad de juramento, su dicho debió haber sido suficiente para que se le suministrara el servicio social al que buscaba acceder.

En consecuencia, precisa la Sala que el cumplimiento del cometido estatal de facilitar el acceso por las personas de escasos recursos al sistema de administración de justicia, no puede condicionarse en casos concretos a que el monto de las pretensiones formuladas por dichas personas sea mayor o menor; el criterio fundamental a tener en cuenta para estos efectos es exclusivamente el de las condiciones económicas del peticionario.

4.3. Por último, la Personería Municipal de Buga informó al peticionario que, como su competencia para celebrar audiencias de conciliación es residual, no accedería a su petición por que aún quedaba abierta la posibilidad al actor de acudir a los consultorios jurídicos de la ciudad de Cali -lo cual confirma, en criterio de la Sala, que en la población de Buga no existen consultorios jurídicos que presten el servicio requerido por el actor-. Por su parte, el juez de tutela de segunda instancia aduce que el actor tiene la posibilidad de acudir al Consultorio Jurídico de la Universidad Central del Valle, con sede en Tuluá.

En criterio de la Sala, estas actuaciones constituyen (a) un desconocimiento de la situación

económica del actor, y (b) un desconocimiento del deber de las autoridades de interpretar las normas aplicables de la forma que mejor contribuya a materializar el derecho de acceso a la administración de justicia. En efecto, para el peticionario, quien devenga mucho menos de un salario mínimo legal mensual para proveer el sustento suyo y de su núcleo familiar, el desplazamiento desde Buga hasta Cali o hasta Tuluá implicaría costos económicos que no está en posibilidad de sufragar, situación que puso en conocimiento de las autoridades referidas. Sujetar la posibilidad de acceder a una audiencia de conciliación a la carga de pagar dicho desplazamiento intermunicipal constituye, para la Sala, una exigencia desproporcionada, que no atiende a las necesidades reales del actor y que no permite materializar su derecho a acceder al sistema de administración de justicia; en esa medida, se trata de un requisito irrazonable.

Efectuadas las anteriores precisiones, la Sala concluye que la respuesta al problema jurídico planteado en este proceso es positiva: sí se desconoció el derecho del señor Donaldo Girón de acceder a la administración de justicia cuando la Personería Municipal de Buga se negó a llevar a cabo la audiencia de conciliación por él solicitada, puesto que (a) la jornada de conciliación de la Cámara de Comercio no accedió a su solicitud en atención al monto de sus pretensiones y desconociendo su situación económica real, (b) igual situación se presentó en la notaría a la cual acudió el actor solicitando una audiencia de conciliación, y (c) los únicos consultorios jurídicos que están a disposición del actor quedan en municipios distintos a los de su residencia habitual, para llegar a los cuales debe pagar la tarifa de transporte correspondiente. Además, en virtud del fallo de tutela de primera instancia, se está imponiendo al actor una carga probatoria irrazonable, consistente en demostrar su situación de precariedad económica general, para permitirle acceder al servicio social de centros de conciliación.

En consecuencia, considera la Corte que en aplicación del artículo 27 de la Ley 640 de 2001, la Personería Municipal de Buga sí tiene competencia para celebrar la audiencia de conciliación solicitada por el señor Donaldo Girón. Ahora bien, teniendo en cuenta que se ha mencionado un problema de competencia territorial para la realización de esta audiencia de conciliación -en atención al lugar en el que ocurrió el accidente en el que perdió la vida el hermano del peticionario, así como al domicilio de la empresa demandada-, considera la Corte que también compete a la Personería Municipal de Buga, en cumplimiento de su función básica de velar por la promoción de los derechos fundamentales, (a) determinar cuál

es el centro de conciliación competente para llevar a cabo la diligencia en cuestión, y (b) en caso de establecer que es en una jurisdicción diferente a la de Buga, llevar a cabo las labores de coordinación que sean necesarias para programar la realización de la audiencia de conciliación.

La Sala precisa que se ha ordenado a la Personería Municipal adoptar la medida remedial procedente en este caso, y no a los centros de conciliación de las Cámaras de Comercio o a una notaría, por dos razones: (a) los cometidos institucionales de las Personerías Municipales y su papel como promotores de derechos humanos a nivel local hacen que sea la Personería Municipal de Buga la entidad idónea para materializar el amparo de los derechos constitucionales del actor, y (b) éste ya se presentó, según afirma en la demanda, tanto a la Cámara de Comercio como a una Notaría, y en ambas instituciones le exigieron dinero para realizar la audiencia en atención al monto de sus pretensiones.

Por lo tanto, la Sala concederá la acción de tutela de la referencia, y ordenará a la Personería Municipal de Buga que (1) determine cuál es la circunscripción territorial dentro de la cual debe llevarse a cabo la audiencia de conciliación solicitada por el señor Girón, en atención a los factores de competencia relevantes, (2) en caso de establecer que la conciliación se puede llevar a cabo en el municipio de Buga, cumplir efectivamente con su función de celebrar dicha audiencia, y (3) en caso de establecer que la conciliación debe llevarse a cabo en otro lugar, llevar a cabo las labores de co-ordinación que sean necesarias con el centro de conciliación competente para que se programe oportunamente la práctica de la audiencia de conciliación.

No escapa a la atención de la Sala que en caso de verificarse la hipótesis (3) recién señalada, es necesario que el actor se desplace hacia otro lugar distinto al de su residencia habitual. Para estos efectos, se ordenará a la Personería que, en caso de determinar que la competencia para realizar la conciliación corresponde a una entidad con sede en otro lugar distinto a Buga, preste al peticionario, dentro de sus cometidos institucionales, el apoyo conducente a hacer efectivo su derecho a acceder a la administración de justicia.

III. DECISION

En mérito de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del dieciocho (18) de mayo de dos mil cuatro (2004), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Buga, y en su lugar CONCEDER la tutela del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia del señor Donaldo Girón Torres.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Personería Municipal de Buga que (1) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, determine cuál es la circunscripción territorial dentro de la cual debe llevarse a cabo la audiencia de conciliación solicitada por el señor Girón, en atención a los factores de competencia relevantes, (2) en caso de establecer que la conciliación se puede llevar a cabo en el municipio de Buga, cumplir efectivamente con su función de celebrar dicha audiencia, a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes, y (3) en caso de establecer que la conciliación debe llevarse a cabo en otro lugar, llevar a cabo las labores de co-ordinación que sean necesarias con el centro de conciliación competente para que se programe oportunamente la práctica de la audiencia de conciliación. En caso de que la Personería determine que la conciliación ha de llevarse a cabo en un lugar distinto a Buga, habrá de prestar al peticionario, dentro de sus cometidos institucionales, el apoyo conducente a hacer efectivo su derecho a acceder a la administración de justicia.

TERCERO.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Ver entre otras las sentencias C-059 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-544 de 1993, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-538 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-268/96, MP: Antonio Barrera Carbonell; C-215/99, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; SU-091/00, MP: Álvaro Tafur Galvis; y C-330/00, MP: Carlos Gaviria Díaz.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-268/96, MP: Antonio Barrera Carbonell. En este fallo, la Corte sostuvo que el “acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”.

4 MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

5 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. En este caso al estudiar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte analizó el contenido del derecho a acceder a la justicia y dijo que éste “implicaba la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley”.

7 Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 127 de la Ley 446 de 1998, que regula la figura del arbitraje, señaló que los mecanismos alternos de solución de conflictos también

desarrollaban el derecho a acceder a la justicia.

9 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-597/92, MP: Ciro Angarita Barón, SU-067/93, MP: Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-451/93, MP: Jorge Arango Mejía; T-268/96, MP: Antonio Barrera Carbonell.

10 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-399/93, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-544/93, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-416/94, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-502/97, MP: Hernando Herrera Vergara.

12 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional T-522/94, MP: Antonio Barrera Carbonell; C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; y C-071/99, MP: Carlos Gaviria Díaz.

13 Ver por ejemplo la sentencia C-157/98, MsPs: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara, en la cual la Corte encontró que no se vulneraba el derecho a acceder a la justicia al exigir que la interposición de la acción de cumplimiento se hiciera ante los Tribunales Administrativos, pues la ley establecía un mecanismo para facilitar el acceso en aquellos sitios donde no hubiera Tribunales. Dijo entonces la Corte: “No se vulnera el derecho de acceso a la justicia con la asignación de la competencia en los Tribunales Contencioso Administrativos, porque aquél se garantiza en la medida en que las personas no tienen que acudir directa y personalmente ante los respectivos tribunales a ejercer su derecho a incoar la acción de cumplimiento, porque pueden remitir, previa autenticación ante juez o notario del lugar de su residencia, la respectiva demanda, según las reglas previstas para la presentación de la demanda en el Código Contencioso Administrativo, cuando el demandante no resida en la sede del Tribunal.”

14 Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional T-268/96, MP: Antonio Barrera Carbonell, C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, C-215/99, MP Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero, SU-091/00, MP: Álvaro Tafur Galvis, C-330/00, MP: Carlos Gaviria Díaz.

15 Sentencia C-652 de 1997.

16 En la sentencia T-296 de 2000, la Corte no opuso reparo alguno de constitucionalidad al

hecho de que para demostrar la situación de precariedad económica de quien solicita el amparo de pobreza se exigiera únicamente la presentación de juramento.