Sentencia T-606/00

CONCILIACION-Alcance

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para cumplimiento de acuerdos conciliatorios

Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho sobre el cual ha recaído la conciliación, cuando el mismo es de índole económica, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución. En el caso sub examine, la Sala observa, con base en la controversia expuesta y a partir de las pretensiones planteadas por el actor, que lo que se pretende por la vía de la acción de tutela es el cumplimiento de un acuerdo conciliatorio al cual llegaron un particular y una autoridad administrativa municipal, respecto de un derecho con connotaciones económicas.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre controversias puramente económicas/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversias puramente económicas

Las controversias por elementos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales - no constitucionales - reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte, radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen. En consecuencia, el rechazo de la acción de tutela por improcedente, respecto de la pretensión de orden económico, es lo que impone la Carta Política, en la medida en que no se trata de la vulneración de un derecho fundamental y dado que el interesado cuenta con la acción y los recursos ordinarios necesarios que le permitan obtener el cabal cumplimiento de lo acordado mediante la aludida conciliación.

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución/DERECHO DE PETICION-Respuesta oportuna y de fondo

Aun cuando la solicitud se encaminaba al reclamo del pago de una obligación económica, hecho que podía ser debatido ante las instancias judiciales pertinentes, para esta Sala resulta censurable que la petición no haya ameritado una respuesta por parte de la entidad accionada, informándole de los motivos de la demora en la realización de dicho pago, de los trámites que se estaban adelantando para cumplir con el mismo y de la fecha estimada para la cancelación de la obligación. Lo anterior, con el fin de que el peticionario pudiera conocer la situación exacta de su acreencia y, de ser del caso, ejercer los mecanismos correspondientes para satisfacer su derecho frente a la posible renuencia de la administración en cumplir con lo acordado, lo que efectivamente se le impidió realizar debido al silencio injustificado y arrogante al que la entidad distrital demandada sometió por tanto tiempo al actor.

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T- 272.072

Acción de tutela instaurada por Orlando Mendoza Marriaga contra la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla, Atlántico

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo del año dos mil (2000).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA:

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en Sala de Decisión, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Orlando Mendoza Marriaga contra la secretaría de hacienda distrital de Barranquilla.

I. ANTECEDENTES.

El señor Orlando Mendoza Marriaga, en el mes de noviembre de 1991, presentó demanda en acción de reparación directa contra el distrito de Barranquilla, por los daños materiales y morales que le fueron ocasionados con el desprendimiento de un semáforo en una vía pública de esa ciudad, actuación que culminó con una conciliación celebrada por las partes el 26 de noviembre de 1998 y aprobada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 7 de mayo de 1999, dentro del proceso No. 6522-C, en virtud de la cual debían cancelarle una determinada suma de dinero (\$3.000.000.00), a los treinta días contados a partir de esa aprobación judicial.

Vencido el plazo acordado, sin el cumplimiento de la conciliación por la administración distrital, el mencionado señor Mendoza Marriaga, mediante apoderado, presentó solicitud de pago ante la demandada (10 de junio de 1999), sin obtener respuesta alguna. Posteriormente, formuló acción de tutela contra la secretaría de hacienda distrital de Barranquilla (16 de septiembre de 1999) por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, petición y debido proceso, toda vez que sostiene que se ha desconocido la conciliación, no ha habido respuesta de la administración a su solicitud de pago y ha sido objeto de un trato discriminatorio por cuanto indica que otras cuentas posteriores a la suya han sido tramitadas y canceladas por la secretaría de hacienda accionada.

La acción fue conocida y decidida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en Sala de Decisión, el 5 de octubre de 1999, quien la rechazó por improcedente, por cuanto “el demandante puede hacer uso de los instrumentos legales que han sido diseñados por el legislador para hacer efectiva la protección del derecho que, según afirma, le viene siendo conculcado. Y, además, porque no se está en presencia de un perjuicio que pueda catalogarse como irremediable”.

La entidad demandada, en su defensa, hace varias aseveraciones como son: que la violación denunciada por el actor del derecho a la igualdad no es cierta ni ha logrado demostrarse, pues no se han cancelado conciliaciones posteriores a la del accionante; además, que no se encuentra radicada solicitud alguna del actor por la cual pudiera alegarse violación del derecho de petición; sin embargo, señala que la entidad estará cancelando los dineros adeudados al petente, de acuerdo con el flujo de caja del departamento de tesorería y finanzas distritales; igualmente, que existen otros medios de defensa judicial para tramitar la petición actual como es la vía ordinaria y, por último, que no se ha configurado ningún perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela en forma transitoria.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela antes reseñada, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36) y, en cumplimiento del auto de fecha 17 de enero de 2000, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de esta Corporación.

2. Improcedencia de la acción de tutela para el cumplimiento de acuerdos conciliatorios. Amparo del derecho de petición

Para la resolución del presente caso, es necesario analizar la procedencia de la acción de tutela con el fin de obtener el cumplimiento de lo acordado mediante una conciliación judicial. Adicionalmente, habrá de reiterarse la doctrina constitucional acerca de la protección del derecho de petición ante autoridades estatales.

En primer término, la Sala observa que de conformidad con la Ley 446 de 1991 (art. 70 que modificó el art. 59 de la Ley 23/91), las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar, total o parcialmente, conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Ese acto de conciliación realiza principios que encuentran asidero constitucional², como son los de economía procesal, autonomía de la voluntad, la pronta y debida administración de justicia, y la satisfacción de los fines del Estado social de derecho como el colombiano, que propugna por alcanzar la convivencia pacífica entre sus coasociados y la vigencia de un orden justo. En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-165 de 1993, cuando estableció lo siguiente:

“Es pertinente anotar que la conciliación es no solo congruente con la Constitución del 91, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el presunto contrincante, pues esta modalidad puede llevar a la convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir.”.

Ahora bien, la defensa de los anteriores propósitos se ve reflejada en la fuerza vinculante que adquiere para las partes conciliantes el contenido del acto de conciliación celebrado con el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos; de ahí que, la misma Ley 446 de 1998, antes referida, señale que el acta en el cual conste el acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio del mismo, debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada (art. 72 que modificó el art. 65 de la Ley 23/91). En consecuencia, se trata de acuerdos que cuentan con certeza jurídica respecto del derecho allí referido, pues contienen una obligación exigible, de manera que, puede ser reclamada mediante la jurisdicción competente, en este caso la contencioso administrativa.

A lo anterior debe añadirse que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos.

En el caso sub examine, la Sala observa, con base en la controversia expuesta y a partir de las pretensiones planteadas por el actor, que lo que se pretende por la vía de la acción de tutela es el cumplimiento de un acuerdo conciliatorio al cual llegaron un particular y una autoridad administrativa municipal, respecto de un derecho con connotaciones económicas.

En efecto, el accionante alega que la secretaría de hacienda distrital de Barranquilla, una vez vencido el plazo establecido, se ha sustraído de efectuar el pago de la suma a la cual se encuentra obligada, por virtud del acuerdo conciliatorio obtenido en su favor dentro del proceso contencioso administrativo, iniciado por él en acción de reparación directa, en razón del accidente sufrido en una vía pública de esa ciudad.

Comoquiera que lo que pretende el accionante es el pago de una obligación económica, la utilización de la tutela constituye una actuación equivocada que excede a su naturaleza. Sobre el particular esta Corte³ ha dicho:

“Las controversias por elementos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales – no constitucionales – reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte, radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen.⁴”

En consecuencia, el rechazo de la acción de tutela por improcedente, respecto de la pretensión de orden económico, es lo que impone la Carta Política (C.P., art. 86), en la medida en que no se trata de la vulneración de un derecho fundamental y dado que el interesado cuenta con la acción y los recursos ordinarios necesarios que le permitan obtener el cabal cumplimiento de lo acordado mediante la tantas veces aludida conciliación; así las cosas, la decisión del juez de tutela en ese sentido se estima acertada, por cuanto no se observa vulnerado el derecho a un debido proceso, como lo alegó el actor.

Sin embargo, el examen constitucional que emprendió dicho juez se limitó a determinar lo

anterior y no avanzó en la constatación de una eventual vulneración de los demás derechos fundamentales invocados por el actor, como eran a la igualdad y petición. En relación con el primero de esos derechos, el actor denunció que a otras personas se les había cancelado cuentas similares, a pesar de que se trataba de solicitudes posteriores a la suya y, en cuanto al segundo, manifestó que no se le dio respuesta al escrito elevado ante la entidad accionada para que realizara el pago del acuerdo conciliatorio. Frente a esta situación la Sala estima lo siguiente:

De un lado, se debe señalar que no se encuentra demostrada la aseveración del peticionario sobre un trato discriminatorio; es más, la apoderada de la entidad demandada niega la acusación manifestando que no ha habido pagos por dichos conceptos a ninguna otra persona; en consecuencia, no puede deducirse una violación del derecho fundamental a la igualdad.

De otro lado, en cambio, de los documentos que reposan en el expediente, es claro que el petente efectivamente formuló ante la entidad distrital accionada solicitud de pago por virtud de la conciliación realizada con la misma, radicándola el 10 de junio de 1999, la cual no le fue respondida. Aun cuando la solicitud se encaminaba al reclamo del pago de una obligación económica, hecho que podía ser debatido ante las instancias judiciales pertinentes, para esta Sala resulta censurable que la petición no haya ameritado una respuesta por parte de la entidad accionada, informándole de los motivos de la demora en la realización de dicho pago, de los trámites que se estaban adelantando para cumplir con el mismo y de la fecha estimada para la cancelación de la obligación. Lo anterior, con el fin de que el peticionario pudiera conocer la situación exacta de su acreencia y, de ser del caso, ejercer los mecanismos correspondientes para satisfacer su derecho frente a la posible renuencia de la administración en cumplir con lo acordado, lo que efectivamente se le impidió realizar debido al silencio injustificado y arrogante al que la entidad distrital demandada sometió por tanto tiempo al actor.

Por tal razón, la Sala encuentra violado el derecho fundamental de petición del señor Orlando Mendoza Marriaga; toda vez que, según lo ha entendido la Corte, la vigencia del derecho de petición una vez formulada la solicitud en interés particular o general y en forma respetuosa ante una autoridad, supone el deber de resolución de manera pronta y oportuna, en forma clara y precisa sobre el fondo del asunto sometido a consideración, con la respectiva comunicación al peticionario acerca de lo decidido. Sólo así se entiende protegido el núcleo esencial de ese derecho fundamental (C.P., art. 23). (Se reiteran las Sentencias T-023, 070, 073, 144, 236, 241, 287, 342, 346, 414, 415, 424, 449, 461 de 1999).

Efectivamente, de las pruebas allegadas al expediente, se tiene que la administración distrital de la ciudad de Barranquilla, sólo hasta hace muy poco inició los respectivos trámites para ordenar la cancelación del acta de conciliación aludida, a través de su jefatura del departamento de tesorería y finanzas y ante el departamento de presupuesto de la secretaría de hacienda, con el fin de que allí se elabore el correspondiente registro de compromiso presupuestal y se ordene el respectivo pago con cargo a los recursos del fideicomiso suscrito entre ese municipio y la Fiduciaria La Previsora S.A.

Por consiguiente, la Sala confirmará parcialmente el fallo proferido por el Tribunal

Administrativo del Atlántico, en Sala de Decisión, el 5 de octubre de 1999, en cuanto se declaró la improcedencia de la acción de tutela en el proceso de la referencia para obtener el pago del acuerdo conciliatorio celebrado entre el petente y la secretaría de hacienda distrital de Barranquilla, dentro del proceso administrativo No. 6522-C adelantado antes ese mismo Tribunal, adicionándolo con la protección del derecho fundamental de petición del actor, vulnerado por la entidad accionada al omitir dar respuesta al oficio radicado por el mismo el 10 de junio de 1999, para lo cual se ordenará proferir resolución clara y precisa sobre lo allí solicitado, en un término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, debiendo comunicar al petente la correspondiente decisión.

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en Sala de Decisión, el día 5 de octubre de 1999, dentro del proceso de tutela de la referencia, en cuanto se declaró la improcedencia de la acción de tutela para obtener el pago del acuerdo conciliatorio celebrado entre el petente y la secretaría de hacienda distrital de Barranquilla, dentro del proceso No. 6522-C adelantado antes ese mismo Tribunal.

Segundo.- Se ADICIONA el anterior fallo de tutela en el sentido de que se otorga la protección del derecho fundamental de petición del señor Orlando Mendoza Marriaga, vulnerado por la entidad accionada al omitir dar respuesta al oficio radicado ante la entidad accionada el 10 de junio de 1999; por tal razón, se ORDENA al secretario de hacienda distrital de Barranquilla que profiera resolución clara y precisa sobre lo solicitado por el actor en ese escrito, en un término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, debiendo comunicar al actor la correspondiente decisión.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

2 Ver la Sentencia T-197 de 1995.

3 Sentencia T-470 de 1998.

4 Cfr. sentencia T-410 de 1998.