

Sentencia T-812/00

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no demostración de perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-298511

Acción de tutela instaurada por Bernardo Montoya Puerta, en su calidad de Alcalde de Fredonia (Antioquia) contra el Departamento Nacional de Planeación.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C. julio cuatro (4) de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Promiscuo de Familia de Fredonia (Antioquia) y la Sala de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Antioquia, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Bernardo de Jesús Montoya Puerta, en su calidad de Alcalde de Fredonia (Antioquia) contra el Departamento Nacional de Planeación.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

El señor Bernardo Montoya Puerta, en su calidad de Alcalde del municipio de Fredonia (Antioquia), coadyuvado por la Personera de ese municipio, interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable en la población mas pobre y vulnerable de ese municipio, en contra del Departamento Nacional de Planeación, con fundamento en los siguientes hechos:

1.1. El municipio de Fredonia, envió por correo certificado de ADPOSTAL, el 13 de abril de 1998, con destino al Departamento Nacional de Planeación, la documentación necesaria para el cálculo de la eficiencia fiscal, que según el artículo 3 del Decreto 896 de 1997 debía ser remitida y radicada en ese Departamento antes del 30 de abril de ese año.

1.2. La información fue entregada a su destino por la empresa de correos en el mes de mayo, es decir, por fuera del término establecido por el citado decreto.

1.3. Como consecuencia de lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación se abstuvo de considerar la información del cálculo de la eficiencia fiscal para efectos de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, aduciendo su recibo extemporáneo. Por este hecho, el municipio de Fredonia dejará de percibir aproximadamente la suma de cuatrocientos cincuenta y cinco millones trescientos mil pesos (\$455.300.000.00.), que le hubieran sido asignados si la información se hubiera recibido y radicado dentro del término indicado en la ley.

1.4. Anota el demandante que para aplicar dicha sanción no le fue notificado ningún acto administrativo, lo que impidió ejercer los recursos de la vía gubernativa contra esa actuación administrativa.

1.5. Por lo anterior, el municipio de Fredonia solicitó al Director Nacional de Planeación que produjera un acto administrativo contra el cual se pudieran interponer los recursos de la vía gubernativa que decidiera acerca de los dineros dejados de percibir, petición a la que se dio respuesta negativa mediante oficio No. OAJ 0611 del 23 de septiembre de 1999.

1.6. Considera el actor que con la decisión del Departamento Nacional de Planeación se vulneraron los derechos fundamentales a la salud, la educación, el deporte, el saneamiento básico, la cultura, la vivienda de interés social de la población de municipio de Fredonia, a quien estaban destinados esos recursos.

2. Pretensión.

Aunque el actor en su demanda no hace una petición concreta de lo que solicita, de ese escrito y de su ampliación se deduce que el derecho fundamental que considera violado es el debido proceso, porque la sanción de que fue objeto el municipio, se efectuó sin ninguna

formalidad, por lo que se considera que su petición va dirigida a que se le concedan los recursos administrativos contra la decisión tomada por el ente demandado.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

El Juzgado Promiscuo de Familia de Fredonia (Antioquia), mediante providencia del 10 de diciembre de 1999, concedió la tutela como mecanismo transitorio, de los derechos a la prevalencia del derecho sustancial y a la participación del municipio de Fredonia en los ingresos corrientes de la Nación, así como también el derecho a la seguridad social, a la salud en conexidad con el derecho a la vida, a la educación, al saneamiento básico, a la recreación y a la vivienda de interés social de los habitantes de dicho municipio, ordenando al Departamento Nacional de Planeación que, en 48 horas, levante la sanción impuesta al municipio y a sus gentes, y disponga que se recalcule el índice de esfuerzo fiscal con la consiguiente entrega de los dineros que se asignen a esa localidad, para que se le de la destinación social que la administración tiene proyectada.

Fundamentó su decisión en los siguientes argumentos:

- El porcentaje calculado por esfuerzo fiscal para los municipios es una forma más de repartir los ingresos corrientes de la Nación , por tanto tienen rango constitucional, de conformidad con el artículo 357 C.N. y al privar de esos dineros a un municipio se le está causando un perjuicio irremediable, pues se le desconoce un derecho constitucional que tiene como persona jurídica.
- El Departamento Nacional de Planeación vulneró el derecho a la prevalencia del derecho sustancial del municipio de Fredonia y por ende su derecho a la participación en los ingresos corrientes de la Nación al aplicar una sanción automática por incumplir con un requisito o condición de procedibilidad de una norma reglamentaria, sin tener en cuenta que el municipio no omitió cumplir con el, sino que lo hizo en forma extemporánea, sin tener en cuenta las razones que se tuvieron para ello.
- Si bien el peticionario goza de un medio de defensa frente a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para que se ordene el pago de los dineros relativos al esfuerzo fiscal, por las

exigencias formales del correspondiente proceso y su tardanza, el fallo se produciría demasiado tarde frente a los perjuicios causados a la comunidad.

Segunda instancia.

La Sala de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Antioquia, mediante providencia del 8 de febrero del 2000, revocó la sentencia impugnada y en su lugar denegó la tutela de los derechos invocados por el accionante.

Considero que la tutela interpuesta es improcedente porque:

“La participación del municipio en el 6% de los ingresos corrientes de la Nación por concepto de eficiencia fiscal, estaba sometida a unos requisitos, siendo uno de ellos el del envío oportuno del formulario correspondiente y su radicación en el Departamento Nacional de Planeación a mas tardar el treinta de abril”

“En este caso se dio el envío, mas no llegó en forma oportuna, razón por la cual no fue considerado el informe.”

“Al municipio de Fredonia no se le ha vulnerado entonces su derecho a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, cuando se le han liquidado los que le corresponden por otros conceptos, mas no aquellos para los cuales requería de la recepción en tiempo del formulario respectivo; ni tampoco el debido proceso, puesto que en forma oportuna le fue informado del valor de su participación en el factor correspondiente a eficiencia fiscal.”

“Al comunicársele al accionante el valor correspondiente a la participación del municipio en el 6% por eficiencia fiscal tiene la posibilidad de acudir a la vía administrativa por ser esta jurisdicción a la que corresponde conocer de la impugnación de los actos administrativos.”

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

El asunto a dilucidar en el presente caso consiste en determinar si al no asignarle el Departamento Nacional de Planeación una participación por el rubro de eficiencia fiscal en los ingresos corrientes de la Nación al municipio de Fredonia, se le vulneró a éste el derecho

al debido proceso, y si la tutela constituye el instrumento procesal idóneo para proteger el derecho que el actor estima violado.

2. La solución al problema.

2.1. Solicita el actor se le conceda la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable a la comunidad de Fredonia, en razón de la no asignación de los recursos de eficiencia fiscal por el Departamento Nacional de Planeación.

2.2. Sin embargo, no existe constancia en el expediente de que el demandante hubiere instaurado la correspondiente acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual en el caso concreto constituye un requisito ineludible para la prosperidad de la tutela.

2.3. Por lo demás, tampoco se ha demostrado la irremediabilidad del perjuicio en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, según la cual para que éste tenga dicha connotación se requiere que sea inminente, grave y que, además, sean urgentes e impostergables las medidas que deban adoptarse para impedir su ocurrencia¹. Por lo tanto es improcedente la tutela como mecanismo transitorio.

2.4. Tampoco procede la tutela como mecanismo definitivo, porque en el presente caso el actor contaba con otros medios de defensa judicial, que se juzgan idóneos y eficaces, para la protección de los derechos e intereses del municipio.

En efecto:

- El artículo 1 del Decreto 896 de 1997 establece que el Departamento Nacional de Planeación debe comunicar a los municipios a más tardar el 28 de febrero de cada año, la estimación preliminar de los valores que le corresponderá a cada uno de ellos por concepto de la participación en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia siguiente, para que con base a esa información los alcaldes preparen el Plan de Inversiones que ejecutarán con cargo a esos recursos.

Mediante oficio UAEDT-DPST-041 de fecha enero 29 de 1999, un mes antes de lo estipulado en la norma, el jefe de la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial del Departamento de Planeación Nacional informó al Alcalde de Fredonia que por concepto de eficiencia fiscal no fue asignado ningún recurso a ese municipio, cumpliendo con lo

estipulado en la ley. En efecto, ésta no exige la expedición formal de una resolución o acto administrativo determinado; basta con que se adopte la decisión correspondiente y que ésta sea dada a conocer a través de la comunicación. De esta manera, el oficio mencionado es al mismo tiempo el acto administrativo que materializa la decisión y el instrumento para darle publicidad a ésta.

Dado que no se trata de un acto administrativo de aquéllos que ponen fin a un negocio o actuación administrativa (inciso 3 del art. 43 C.C.A.), no se requería cumplir con las formalidades de notificación y señalamiento de los recursos que normalmente proceden contra las decisiones que constituyen el remate de un procedimiento administrativo, previstas en el art. 47 de la misma obra.

Por tanto, frente a la comunicación precitada, el Alcalde debió acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, que es la competente para conocer de las impugnaciones de los actos administrativos, y que además, de conformidad con el artículo 152 del C.C.A. es la facultada para suspender los actos administrativos, cuando así se le solicite y sea procedente.

- Además de la acción contenciosa correspondiente, el Alcalde de Fredonia tenía la posibilidad de acudir a la Comisión Veedora de Transferencias, que según el artículo 12 de la Ley 60 de 1993, ejerce vigilancia sobre la liquidación y distribución del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y tiene competencia para dirimir este tipo de conflictos. Naturalmente esta vía administrativa no excluye las acciones a que haya lugar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.5. Aduce el actor que al no recibir estos dineros se causa un perjuicio a la población más pobre y vulnerable del municipio a quien estaban dirigidos esos recursos; pero observa la Sala que de conformidad con las normas que regulan la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el Alcalde del municipio de Fredonia no podía preparar el Plan de Inversiones para la ejecución de los mismos, hasta tanto no recibiera por parte del Departamento Nacional de Planeación la estimación preliminar de los valores que le corresponderían.

Por lo tanto, sólo cuando Planeación Nacional comunicare la decisión acerca de la cuantía de los recursos asignados para premiar la eficiencia fiscal, podía el Alcalde presentar al Concejo

Municipal el Proyecto de Plan de Inversiones donde estuvieran incluidos esos recursos, que provienen de la participación municipal conforme a la Ley 60 de 1993.

En consecuencia, los referidos dineros no tenían ni un destinatario ni un programa específicos; sólo existía una mera expectativa en la asignación de esos recursos, en el evento que se cumplieran por el municipio determinados requisitos exigidos por la ley.

Ante la ausencia de personas determinadas a quienes estuvieran destinados dichos recursos, por sustracción de materia, no puede hablarse de un perjuicio concreto que pueda haberlas afectado, a pesar de que la posibilidad de recibirlos pudiera contribuir a solucionar, en parte, los innumerables problemas que aquejan a los habitantes de ese municipio.

2.6. En conclusión, por ser la tutela un mecanismo residual, teniendo el actor medios alternativos a los cuales podía acudir para conseguir lo solicitado, sin necesidad de que el juez de tutela invada competencias de los jueces ordinarios para satisfacer su pretensión, y no habiéndose demostrado la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la tutela, habrá de confirmarse la sentencia proferida por la Sala de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Antioquia.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Antioquia el 8 de febrero del 2000, dentro de la acción de tutela interpuesta por el Alcalde de Fredonia (Antioquia) contra el Departamento de Planeación Nacional.

Segundo: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-449/98, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.