



## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero Ponente: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de julio de dos mil siete (2007)

**REF: EXP. 68001-23-15-000-2007-00198-01**

**Acción de Tutela de Carmen Zoraida Gómez de Mantilla y  
Rosalba Mantilla Gómez contra la Defensoría del Pueblo -  
Regional Santander  
Impugnación. Fallo.**

Procede la Sala a decidir la impugnación formulada por la accionada contra la sentencia de 26 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

#### **1. ANTECEDENTES**

Carmen Zoraida Gómez de Mantilla y Rosalba Mantilla Gómez, a través de apoderado, presentaron acción de tutela contra la Defensoría del Pueblo – Regional Santander, por cuanto, en su sentir, se les vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, defensa e igualdad (folios 2 y 3).

#### **2. PETICIÓN Y FUNDAMENTOS**

Las actoras solicitaron la protección de los derechos fundamentales mencionados. En consecuencia, pidieron que se ordenara a la Defensoría del Pueblo Regional Santander, que realice la conciliación prejudicial que le solicitaron, con fundamento en el artículo 27 de la Ley 640 de 2001.

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

Las accionantes fundamentaron su petición en los hechos que se compendian así (fls. 2 y 3):

2.1. El 24 de noviembre de 2005, Luis Antonio Mantilla Pico, cónyuge y padre de las demandantes, murió en un accidente de tránsito al ser atropellado por un bus afiliado a la Empresa de Transportes Reina S.A.

2.2. Solicitaron ante la Defensoría del Pueblo - Regional Santander la celebración de conciliación extrajudicial con el Gerente de la Empresa de Transportes Reina S.A., y la propietaria del vehículo.

2.3. La Defensoría del Pueblo no ha hecho la conciliación porque la Resolución 396 de 12 de mayo de 2003 y la Circular 020 de 21 de noviembre de 2006, establecen que es necesario que los solicitantes se encuentren en estado de indefensión y pobreza, para que proceda la solicitud.

2.4. Presentaron acción de tutela para que se ordene a la Defensoría del Pueblo - Regional Santander, que realice la conciliación prejudicial que solicitaron.

### **3. OPOSICIÓN**

La Defensora del Pueblo - Regional Santander- solicitó denegar la acción de tutela, porque la Resolución 396 de 12 de mayo de 2003 por medio de la cual se *adopta el Instructivo General para el Sistema de Atención Integral* establece que la Defensoría atenderá las conciliaciones siempre y cuando las personas que la soliciten se hallen en circunstancias de indefensión o desamparo. Como las solicitantes cuentan con apoderado judicial, circunstancia que demuestra su capacidad económica, no hay lugar a tramitar la audiencia de conciliación gratuita (fls. 26 a 29).

### **4. EL FALLO IMPUGNADO**

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de 26 de abril de 2007, concedió la acción de tutela porque la Defensoría debía verificar la condición de pobreza e indefensión y el hecho de que las accionantes presentaran la solicitud a través de apoderado, no demuestra su capacidad económica, ni mucho menos que

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

tenga garantizada la defensa de sus intereses y derechos, pues éstos no quedan protegidos con la contratación de un mandatario, quien puede asumir la defensa a cuota litis.

De otra parte, no se puede restringir el derecho a solicitar la conciliación teniendo en cuenta el monto de la cuantía, pues, los pobres sólo podrían presentar conciliaciones por bajos montos, posición que es contraria al derecho constitucional de acceso a la justicia (folios 54 a 65).

## **5. IMPUGNACIÓN**

La accionada impugnó el fallo porque la Defensoría no está en la obligación de garantizar a todas las personas el derecho a acceder a la administración de justicia frente a la conciliación prejudicial, y no prestar ese servicio, no significa negar el acceso a la justicia porque las personas pueden acudir a otros centros de conciliación. Además, la gratuidad se refiere únicamente a la administración de justicia formal, a cargo del Estado, pero no a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Al acudir las accionantes a través de apoderado, situación que demostró su capacidad económica, evidenció el interés del abogado para evadir el pago de la tarifa establecida en otros centros de conciliación (folios 70 a 65).

## **6. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La procedencia de la acción de tutela, por mandato constitucional (artículo 86 [4] C.P.), está condicionada, entre otras exigencias, a que no se disponga de otro medio de defensa judicial, es decir, se trata de una acción subsidiaria, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En otros términos, en virtud de su carácter residual, la tutela no puede ser utilizada para reemplazar otras acciones, procedimientos o trámites establecidos para la defensa de los derechos, ni siquiera con la excusa de que éstos son demasiado engorrosos o demorados. Si esto no fuera así, desaparecerían todas las acciones judiciales y la de tutela se tornaría en el único medio para controvertir cualquier diferencia.

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

La pretensión de las actoras se concreta a que la Defensoría del Pueblo Regional Santander, realice la conciliación prejudicial entre ellas, el Gerente de la Empresa de Transportes Reina S.A. y la propietaria del vehículo, por la muerte de Luis Antonio Mantilla Pico, cónyuge y padre de las accionantes.

El artículo 229 de la Constitución Política, consagra el derecho de acceso a la justicia, como la facultad que tiene cualquier persona para acudir ante el juez competente y solicitar la protección o restablecimiento de los derechos consagrados en la Constitución y la ley.

El acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso (artículo 29 ibídem), por lo que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de los derechos sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso, el cual consiste, no solamente en poner en movimiento el aparato jurisdiccional, a través de los actos de postulación requeridos por la ley procesal, sino en que se surtan los trámites propios del respectivo proceso, se dicte sentencia estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda y que ésta sea efectivamente cumplida.

El artículo 41 de la Ley 640 de 2001<sup>1</sup> consagra el servicio social gratuito que los centros de conciliación y los notarios deben prestar a ciertas personas que se encuentren en determinadas circunstancias, y en los asuntos respecto de los cuales la ley haya exigido la conciliación como requisito de procedibilidad para presentar la demanda.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución 396 de 12 de mayo de 2003, adoptó el Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, en el que estableció que atendería a la población más vulnerable y para ello fortalecería el Macroproceso de Atención.

---

<sup>1</sup> ARTICULO 41. 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.

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

El Instructivo del Sistema de Atención Integral – Macroproceso Misional de Atención, estableció que la Defensoría del Pueblo atendería las conciliaciones en materia civil, laboral y de familia, *“siempre y cuando de los hechos se evidencie amenaza o vulneración de los derechos humanos y cuando las personas que soliciten la conciliación se hallen en particulares circunstancias de indefensión o desamparo”*. Y, a renglón seguido señaló que las circunstancias de indefensión o desamparo se configuran *“cuando la situación de abandono y de pobreza que caracteriza a personas marginadas de los beneficios de la organización social, tiene como efecto la imposibilidad práctica de asumir una adecuada y oportuna defensa de sus intereses y derechos”*. Las circunstancias o relación de indefensión en que se halle una persona *“se evaluarán en concreto teniendo en cuenta la ficha socioeconómica adoptada por la Defensoría del Pueblo. En su defecto se tomará como referencia los datos del sistema de información básica de estratificación socioeconómica”*.

Así mismo, el esquema General de Atención establece que el Defensor Regional deberá **verificar** la capacidad legal de las partes para intervenir en la conciliación.

Por su parte, la Circular 020 de 2006 de la Dirección de Sistema Nacional de Defensoría Pública, reglamentó el servicio en el área no penal de las Defensorías del Pueblo. Definió que una persona se encuentra en incapacidad económica *“cuando carece de medios para proveer a su subsistencia y a la de las personas que de él dependan, o cuando teniéndolos, sólo alcanza a cubrir con ellos la satisfacción de su mínimo vital y se halla en incapacidad de destinarlos a la asistencia y representación judicial y extrajudicial de sus derechos”*. Circunstancias socioeconómicas, que cada Regional deberá verificar para prestar el servicio.

Conforme a la Ley 24 de 1992, en materia civil, el Sistema General de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, ha condicionado la prestación del servicio a las **reglas del amparo de pobreza**, pues, además de ser un indicativo sobre la procedencia en la prestación del servicio, permite al usuario exonerarse de gastos como cauciones procesales, entre otros. En los casos en que no proceda el amparo de pobreza, la imposibilidad económica se acreditará a través de patrimonio, ingresos,

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

medios de subsistencia, entre otros datos, que deberán consignarse en la ficha socioeconómica diseñada por la Dirección, y deberá ser verificada por la Defensoría Regional o Seccional.

En el *sub júdice*, las accionantes presentaron solicitud de conciliación ante la Defensoría del Pueblo - Regional Santander, y ésta no la tramitó porque las solicitantes al otorgarle poder a un abogado para que presentara la demanda ordinaria de responsabilidad civil extracontractual ante el Juez Civil del Circuito, contaban con recursos económicos, por tanto, sólo atendía a personas menos favorecidas.

Según la Resolución 396 de 12 de mayo de 2003, la Circular 020 de 2006 y el Esquema General de Atención de la Defensoría del Pueblo, la incapacidad económica, se demuestra a través de las fichas socioeconómicas que deben ser diligenciadas por los usuarios.

La ficha socioeconómica, fue tramitada por las actoras, el 19 de febrero de 2007, en la cual manifiestan que sus “ingresos son de \$250.000 y los egresos de \$250.000”, además, que viven en una “casalote en invasión” y el “estrato es 1”. Que “no tienen tarjeta de crédito ni cuenta corriente” y que los hijos están en educación superior, pero becados en la Universidad Pública de Bucaramanga” (fl.90).

De acuerdo con las disposiciones que regulan el trámite de solicitud de conciliación ante la Defensoría del Pueblo, las accionantes sí reúnen los requisitos para acceder a éste servicio de manera gratuita, pues conforme con el artículo 83 del Constitución Política, se presume la buena fe de las solicitantes, y la Defensoría no contravirtió la información suministrada en la ficha, lo que hace presumir que los hechos son ciertos.

De otra parte, el poder otorgado por las actoras al abogado para que presente la demanda ordinaria de responsabilidad civil extracontractual, no es, necesariamente, indicativo de la capacidad económica de las mismas. En efecto, puede ocurrir que el apoderado no le esté cobrando honorarios o que como es

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

usual en estos procesos de responsabilidad civil extracontractual, los honorarios se pacten por resultado o cuota litis.

En consecuencia, el motivo de rechazo de la solicitud presentada por las actoras, vulnera el derecho de acceso a la justicia, dado que restringió la posibilidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca al acudir a las instancias judiciales. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia, complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus conflictos. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, además de ser medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos, lo cual debe buscarse por todo ciudadano con mucha más razón por las organizaciones estatales, como lo es la Defensoría del Pueblo.

Las anteriores razones son suficientes para confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**1. Confírmase** la sentencia de 26 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander dentro de la acción de tutela de Carmen Zoraida Gómez de Mantilla y Rosalba Mantilla Gómez contra la Defensoría del Pueblo Regional Santander.

**2. Remítase** esta sentencia a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

Cópiese y notifíquese. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

**JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**  
-Presidente de la Sección-

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

Acción de tutela de **CARMEN ZORAIDA GÓMEZ DE MANTILLA y ROSALBA MANTILLA GÓMEZ**  
contra la Defensoría del Pueblo  
Exp. 68001-23-15-000-2007-00198-01

## **IMPUGNACIÓN**

**TEMA: ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA A TRAVÉS DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL OBLIGATORIA**

**Magistrado Ponente** : Héctor J. Romero Díaz

**Derechos vulnerados**: debido proceso, defensa e igualdad.

**Hechos**: Las actoras, presentaron solicitud de conciliación prejudicial ante la Defensoría del Pueblo – Regional Santander.

La Defensoría del Pueblo no tramitó la conciliación, porque las solicitantes tienen capacidad económica, dado que otorgaron poder a un abogado para que presentara la demanda de responsabilidad civil extracontractual.

**Petición**: Celebrar la conciliación prejudicial en los términos de la Ley 640 de 2001.

**Tribunal**: Accedió a las pretensiones porque actuar a través de apoderado no demuestra la capacidad económica, pues, es posible que se haya pactado el pago de los honorarios por cuota litis. Además, el valor de las pretensiones no es motivo para que una persona pueda acceder a los servicios gratuitos de trámite de conciliación.

**Proyecto**: Confirma porque el procedimiento de la Defensoría del Pueblo establece que la condición económica de una persona se demuestra a través del diligenciamiento de la ficha socioeconómica, y en la misma aparece que las accionantes no tienen recursos, y la Defensoría no desvirtuó esta información. Además, el otorgar poder no es indicativo de la capacidad económica de una persona.

Apoderados:

Accionante: en nombre propio

Accionado: Ana Felicia Barajas Barajas (Defensora del Pueblo Regional Santander).

Entró para fallo: **15 de junio de 2007**