

Sentencia T-1121/03

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Controversia de orden legal/ACCION DE TUTELA-Improcedencia para definir derechos litigiosos de contenido económico

Dado que la controversia jurídica que se plantea en el asunto es de carácter eminentemente contractual, la acción de tutela resulta improcedente y en ese orden de ideas, debe ser decidido es por el juez del contrato, esto es, ante la jurisdicción ordinaria; pues escapan al conocimiento del juez constitucional de tutela, quien no está facultado para definir litigios de esa naturaleza, sin perjuicio de incurrir en la intromisión de funciones judiciales que no le han sido asignadas. De igual manera se estima además, que como las consecuencias de índole jurídico sobre los derechos e intereses reclamados por la actora, se refieren a controversias de orden estrictamente legal, son del conocimiento del juez competente. Como se indicó anteriormente, para que la acción de tutela - en principio subsidiaria - desplace al medio ordinario de defensa, resulta necesario que la cuestión constitucional aparezca probada, es decir, que para verificar la eventual vulneración del derecho fundamental no sea necesario un análisis legal, reglamentario o convencional detallado y dispendioso, o un ejercicio probatorio de tal magnitud que supere las capacidades y poderes del juez constitucional.

INDEMNIZACION DE PERJUICIOS EN TUTELA-Requisitos para que proceda

FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Cobro de saldo que quedó pendiente después del remate del bien inmueble

Referencia: expediente T-764792

Acción de tutela instaurada por Nancy Gómez Martínez contra el Fondo Nacional de Ahorro.

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados JAIME ARAUJO RENTERÍA, CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Y ALVARO TAFUR GALVIS, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de Revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma Ciudad, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por Nancy Gómez Martínez contra el Fondo Nacional de Ahorro.

I. ANTECEDENTES

A través de apoderado judicial la Señora Nancy Gómez Martínez instauró, acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Ahorro, para que se le amparen los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo, los cuales encuentra vulnerados con las decisiones de la entidad accionada, de seguirle cobrando una obligación que en su concepto se encuentra cancelada, así como continuar reteniendo las cesantías que se causen a su favor. Por tal motivo, solicita que se ordene a la entidad accionada:

“PRIMERO.- TUTELAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y AL TRABAJO, violados con EL HECHO injusto y arbitrario, del Fondo Nacional de Ahorro, al retener y aplicar a una obligación ya cancelada, unas sumas de dinero correspondientes a cesantías devengadas por la señora Nancy Gómez Martínez.

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, disponer que se le restablezcan los derechos fundamentales mencionados, ordenando al FONDO NACIONAL DE AHORRO, que se devuelvan en su integridad las sumas abonadas al crédito No. 3246482803 a nombre de la señora Nancy Gómez después de la fecha en que se remató el inmueble sumas de dinero que deberán ser devueltas DEBIDAMENTE INDEXADAS A LA FECHA EN QUE SE REALICE EL PAGO.

TERCERO.- Que se ordene al Fondo Nacional de Ahorro la cancelación de la obligación o cualquier otra acreencia que exista actualmente en contra de la señora Nancy Gómez Martínez, desde la fecha en que se remató el inmueble en el Juzgado 27 Civil del Circuito de Bogotá, D. C.

CUARTO.- Que se TASEN los perjuicios ocasionados a la señora Nancy Gómez M. ya sea en

concreto o en abstracto y se ordene al Fondo Nacional de Ahorro la cancelación de los mismos en el término que el despacho estime pertinente.

QUINTO.- Que se condene en costas a la entidad demandada.”

1. Hechos:

A continuación se sintetizan los hechos que fundamentan la solicitud de tutela:

1.1 Manifiesta la actora que el 15 de enero de 1982, el Fondo Nacional de Ahorro le otorgó el crédito No. 3246482803 por valor de \$1.878.273.00, para la compra de un inmueble en la ciudad de Bogotá.

1.2 Señala que las cuotas pactadas con el Fondo, fueron pagadas puntualmente hasta el 15 de abril de 1983 no obstante que desde el día 14 de agosto de 1982 se quedó sin trabajo al ser declarada insubsistente por el Departamento Nacional de Planeación y que las cesantías quedaron pignoradas a favor del Fondo Nacional de Ahorro.

1.3 Afirma que dada la mora que presentaba en sus pagos, el apoderado de la entidad demandada la contactó telefónicamente en Barranquilla informándole que debería cancelar la deuda contraída o de lo contrario el inmueble sería rematado.

1.4 Ante la imposibilidad de cancelar lo adeudado, propuso entregar el inmueble hipotecado como garantía de la obligación al Fondo Nacional de Ahorro en “dación de pago”, pero el abogado le respondió que esa figura no la contemplaba el Fondo, por lo que le aconsejó que el bien debería ser rematado y con el producto del mismo quedaría saneada la totalidad de la deuda en su contra.

1.5 Narra de otro lado, que dentro del proceso ejecutivo adelantado en su contra ante Juzgado 27 Civil del Circuito, el inmueble fue avaluado en la suma de \$4.200.000 y que posteriormente fue rematado el 28 de agosto de 1989 por un valor \$2.113.000.00, siendo adjudicado al señor Carlos Julio Vega Páez, sin ella presentar ninguna objeción.

1.6 Precisa con extrañeza, que casi doce años después de lo ocurrido cuando entendía que la deuda estaba saldada totalmente con el producto del remate, el Jefe del Área de Recursos Humanos del Fondo Nacional de Ahorro le envía un estado de cuenta de fecha 3 de octubre

de 2001, expedido por la División de Cartera Hipotecaria del Fondo Nacional de Ahorro, en donde aparecía un saldo de deuda por valor de \$34.885.696.

1.7 Sostiene que en conversación realizada con un funcionario del Fondo Nacional de Ahorro, éste le manifestó que no aparecía abonado a su crédito el valor por concepto del remate del inmueble.¹

1.8 En una reunión posterior la entidad demandada le planteó a la accionante que como había quedado un remanente en su contra “debería solicitar la refinanciación de la deuda o hipotecar un bien a nombre del Fondo para respaldar el pago de dicha deuda lo antes posible para evitar que la morosidad continuara incrementándose” o que “debería conseguir un codeudor que fuera propietario de bienes para que respaldara ante la entidad” sugerencias que de inmediato rechazó.

1.9 Ante tal circunstancia indica que el 4 de abril de 2002, elevó ante el Fondo un derecho de petición, en el cual solicitaba que se le informara en forma expresa, clara y detallada, los valores de la deuda que tenía pendiente con dicha entidad.

1.10 El 22 de abril de 2002, la Jefe de la División de Cartera del Fondo “contestó parcialmente el Derecho de Petición, aclarando que dada la complejidad del tema para emitir una respuesta que satisficiera plenamente todas las inquietudes... próximamente respondería el resto de numerales.” Que igualmente para justificar la demora en las respuestas o lo incompletas de las mismas, la entidad demandada aduce que ello obedece a que se están implantando nuevas plataformas tecnológicas.²

1.12 De otra parte informa, que como sus peticiones no habían sido total y cabalmente respondidas, instauró acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Ahorro para que se le tutelara el derecho fundamental de petición.

1.13 El 15 de agosto de 2002 el Juzgado 28 Civil del Circuito de esta ciudad, accedió al amparo solicitado y tuteló el derecho fundamental de petición de la accionante.

1.14 En cumplimiento del fallo de tutela, el 22 de agosto de 2002 el Fondo Nacional de Ahorro, envió una comunicación a la accionante, en donde se le comunicaba que hasta ese momento se aplicaría “a la obligación la suma de \$14'054.320,00, producto del remate del

inmueble, diligencia que según el Fondo fue por \$1'889.274,00, suma que al parecer fue convertida al valor del peso en la fecha del abono", y que no coincide con la suma citada en la diligencia de remate practicada por el Juzgado 27 Civil del Circuito de esta ciudad.³

1.15 Que el 24 de septiembre de 2002, el Fondo Nacional de Ahorro genera un estado de cuenta individual de cesantías, en donde aparecen abonos por \$12.231.830,00 y una deuda total de \$ 9.911.064.00.

1.16 Posteriormente con fecha 27 de noviembre de 2002, la entidad accionada le remite a la peticionaria un oficio en el cual le comunica que el producto del remate fue aplicado al crédito diez años después, por un valor convertido de \$14.054.320,00 y que la deuda ascendía en dicha fecha a \$32.880.244,00.

1.17 De igual manera sostiene, que mediante comunicación del 18 de diciembre de 2002, el Fondo Nacional de Ahorro remitió nuevamente a la tutelante un estado de cuenta "en el que le indica que allí podría verificar los abonos efectuados, forma de aplicación, y a su vez le indican que se encuentra en cobro jurídico. El saldo de la deuda a esa fecha (12 de diciembre de 2002) es de \$16'839.008" pero luego con fecha 7 de enero de 2003 al dar respuesta la entidad accionada a una queja presentada por la actora ante la Superintendencia Bancaria, le informa que el saldo de la deuda a 2 de enero de 2003 es la suma de \$17.047.461.01; que posteriormente el Fondo le remite a la tutelante un estado de cuenta o recibo de pago con corte el 24 de febrero de 2003, donde aparece un saldo de \$17.541.808.00.

1.18 Para finalizar destaca el hecho de que mientras por un lado el Fondo no parece saber a ciencia cierta cuánto es el monto exacto de la deuda, sí ha procedido a pignorar la totalidad de las cesantías a nombre de la demandante, consignadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPR correspondientes al período comprendido entre diciembre 10 de 1999 y agosto 8 de 2002, por un valor superior a los ocho millones de pesos.

1.19 De igual manera informa que actualmente se encuentra desempleada, que de ella depende su madre, que requiere con urgencia que se le devuelvan las cesantías abonadas para poder poner un negocio que le permita subsistir.

2. Intervención de la entidad demandada.

Mediante comunicación enviada el 19 de mayo del año en curso al juez de primera instancia, la entidad accionada manifiesta que está demostrado que la tutelante incumplió con el pago de la obligación originada por el contrato de mutuo suscrito con el Fondo Nacional de Ahorro; precisa que además de comprometer la actora su responsabilidad personal, igual lo hizo con las cesantías actuales - es decir para la fecha que obtuvo el crédito -, así como las cesantías futuras, causadas o que se causen por concepto de servicios al Estado, como empleada pública o trabajadora oficial en las entidades vinculadas al FONDO NACIONAL DE AHORRO, compromiso que igualmente se constituye sobre los intereses que sobre ellas se causen y estará vigente por todo el tiempo que exista alguna obligación de orden económico emanada del contrato y a favor de esta entidad prestamista (Escritura Pública 2019 de abril 12 de 1982 de la Notaria 5ª de Bogotá).

Por otra parte sostiene, que ante el incumplimiento en el pago de la obligación por parte de la deudora, (estado de cuenta de fecha 2003/05/15) el crédito fue remitido para cobro jurídico, proceso ejecutivo hipotecario que concluyó con el remate del inmueble el 28 de noviembre de 1989, que como producto de esa acción le fue entregada a la entidad demandada la suma de \$1.889.274,00 valor éste que no cubrió la totalidad de la liquidación del crédito, quedando un saldo insoluto pendiente por pagar a favor del Fondo, por tal razón permanece vigente la pignoración de las cesantías y por ende las mismas se vienen abonando al crédito.

De lo anterior se deduce que a la fecha existe la obligación vigente para la actora y no es procedente lo requerido por la tutelante, pues como se puede apreciar, para la fecha en la que se llevó a cabo la diligencia de remate (15-09-89) había una mora en el pago del crédito (ver estado de cuenta E00111 15 de 99/12/01).

Por razón de lo anteriormente expuesto, considera que las pretensiones deben ser denegadas, no existió ni existe perjuicio, que de lugar a condenar en costas a la entidad, ya que el actuar está plenamente reglado.

Considera que a la accionante no se le violaron derechos fundamentales entre otros el debido proceso, porque ésta tuvo todas las garantías en el proceso ejecutivo hipotecario y dentro del mismo, se debió enterar de la real situación del crédito, y una vez terminado el proceso, era su deber, haber pedido un Paz y Salvo a su favor, sí consideraba que quedaba

saldada su obligación y no atenerse a lo que según afirma, le dijo el abogado.

Además indica, que la actuación desplegada por el Fondo se hizo de acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, los parámetros de la Ley 546 de 1999 y las instrucciones que les dio la Superintendencia Bancaria; que para los procesos de reliquidación se tomaron los saldos a 31 de diciembre de 1999, y de la redenominación sobre todos los créditos vigentes se extrajo el impacto de la capitalización de los intereses adecuando su sistema de amortización a los aprobados por la Superintendencia Bancaria, a través de la Circular No. 085 del 2000.

De otra parte expuso que como consecuencia de la crisis del sistema financiero, se produjo un detrimento de la capacidad de pago de los deudores por un aumento exagerado de las cuotas para créditos de vivienda, por esta razón, la Junta Directiva del Fondo Nacional de Ahorro con el objeto de mitigar esta situación, decidió mediante el Acuerdo 925 de 1997, que el incremento anual de las cuotas, inicialmente convenido en un porcentaje fijo del 15% o del 20%, se indexaría a partir de ese momento al Índice de Precios al Consumidor IPC, para favorecer a los afiliados deudores, en razón a que el IPC, factor del ajuste salarial, registraba un comportamiento dramáticamente descendente.

De este modo considerando el comportamiento mostrado entonces por el IPC, se tradujo en un menor incremento de la cuota mensual asignada, originando una desestructura del plazo inicialmente pactado, por cuanto al pagar un menor valor de la cuota mensual implica un aumento del plazo para compensar esa suma dejada de pagar con ocasión de las circunstancias económicas del país en los últimos años. Con todo, es importante aclarar que la variación del plazo producida no es consecuencia de los procesos de reliquidación y redenominación de los créditos, sino por las circunstancias antes expuestas.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Sentencia de primera instancia.

Impugnación.

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la señora Gómez Martínez impugna el fallo y solicita su revocatoria, al considerar que los derechos fundamentales están siendo

claramente vulnerados por el Fondo Nacional de Ahorro, pues dicha entidad de una manera arbitraria y autoritaria, valiéndose de su condición predominante, retuvo unas sumas de dinero que correspondían por derecho a la demandante, desconociendo abiertamente que a la fecha no existe deuda alguna por cuanto la misma debió quedar cancelada con el producto del remate de un inmueble que se adelantó dentro del proceso ejecutivo con título hipotecario que adelantara el Fondo en contra de la accionante.

Con ésta actuación se violan derechos constitucionales de carácter fundamental, tales como el debido proceso, al continuar cobrando una deuda que ya se encuentra cancelada con el producto del remate del inmueble, de la igualdad, al no respetársela el derecho que tienen todos los administrados de que se les apliquen normas sustanciales vigentes y para todos y el del trabajo, ya que al retenerle sus cesantías no ha podido iniciar por lo menos un negocio, toda vez que a la fecha se encuentra desempleada, que por su edad, no le es fácil acceder a un empleo y que de ella depende económicamente su señora madre.

De esta manera concluye que la actora se encuentra ante un perjuicio irremediable pues se está viendo afectado su mínimo vital, al no contar con un capital mínimo para trabajar y de ésta manera poder subsistir en compañía de su madre de una manera digna, sin tener que valerse de otras personas para lograr subsistir.

Sentencia de segunda instancia.

En decisión adoptada el 19 de junio de 2003, la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial confirma el fallo impugnado, con fundamento en que de la documentación aportada y las respuestas dadas por el Fondo Nacional del Ahorro a la tutelante, no aparece demostrado que a ésta se le hayan vulnerado los derechos fundamentales que invoca, ya que la entidad accionada se ha pronunciado en relación con cada una de las peticiones elevadas por la actora⁴ y en las mismas se le ha explicado el motivo por el cual la fecha de remate no coincide con la fecha en que se aplicó al crédito el producto del mismo y también se le ha informado en diferentes oportunidades el monto del saldo adeudado.

De otro lado precisa que si en últimas la actora, encuentra alguna inconformidad frente a las cantidades reportadas por el Fondo como saldo a su cargo o en relación con las sumas que aparecen registradas como abonos, deberá instaurar la acción judicial pertinente con el fin de que sea el Juez Ordinario el que decida tal conflicto contractual, ya que dicha

controversia resulta ajena a la tutela, tomando en consideración que ésta fue establecida para proteger los derechos fundamentales de índole constitucional y no para sustituir los procedimientos ordinarios previstos para la solución de conflictos, en los cuales la actora bien podrá debatir acerca de sus derechos de rango legal y lograr el reconocimiento de los perjuicios pretendidos.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso en Sala de Selección No. Ocho, por auto del 25 de agosto de 2003.

2. Problema Jurídico.

A través de apoderado judicial, la actora sostiene, que se le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo por parte del Fondo Nacional de Ahorro, porque con el remate en el proceso ejecutivo del bien gravado con hipoteca, debió procederse a la cancelación total del crédito y sus costas, pero que de manera extraña la deuda se ha incrementado exageradamente, que en las comunicaciones remitidas por la entidad demandada no existe un valor unificado de la deuda, que los abonos no coinciden y que el usuario no puede soportar los errores de la administración ya que la tutelante “no tiene culpa si se inició un proceso ejecutivo hipotecario, que seguramente para el Fondo debió ser Mixto, ni mucho menos soportar el daño que le ocasiona la entidad, por el hecho de que el valor del remate se haya aplicado trece años después” (fls. 202 y 203).

En consecuencia, la revisión del fallo de tutela que la Sala se propone realizar, se dirigirá básicamente a examinar, si la tutela es el mecanismo apropiado para decidir sobre la reclamación contractual formulada por la actora y en tal medida si es procedente o no, que se ordene al Fondo Nacional de Ahorro: i) la cancelación de la obligación que existe a cargo de la actora; ii) se le devuelvan en su integridad y debidamente indexadas las sumas abonadas al crédito por concepto de cesantía después de la fecha en que se remató el inmueble; iii) Se le reconozcan y paguen perjuicios.

De igual manera se deberá analizar, si efectivamente con la actuación desplegada por la entidad accionada se le vulneraron los derechos fundamentales que se invocan en la demanda y si se está ante la presencia de un perjuicio irremediable como lo aduce la actora.

3. Consideraciones jurídicas previas en relación con el asunto bajo estudio.

3. 1 Procedencia de la tutela cuando no exista otro medio de defensa judicial, o cuando, existiendo éste, se busque para evitar un perjuicio irremediable.

De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política de 1991 y en armonía con lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1995 y en la jurisprudencia de esta Corporación se tiene, que la acción de tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o en determinados casos de los particulares y la misma no procede cuando existan otros medios de defensa judicial⁶, salvo que estos resulten ineficaces o que se presente un perjuicio irremediable que vuelva urgente su utilización en la modalidad transitoria, para dar lugar a órdenes de inmediato cumplimiento que permitan contrarrestar dicho efecto, hasta tanto la autoridad correspondiente decida el fondo del asunto.⁷

De lo afirmado se desprende entonces, que por su propia finalidad, la acción de tutela está revestida de un carácter extraordinario, que presupone el respeto por las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como por sus propias acciones, procedimientos, instancias y recursos.

En tal virtud y tomando en consideración, que la propia Constitución consagra la existencia de diversas jurisdicciones, la actuación de esta Corporación, debe estar encaminada a la preservación de las mismas y de sus competencias, con el fin de asegurar que las competencias de las otras jurisdicciones sean respetadas, como se desprende de su obligación de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución (CP, art. 241).

Lo anterior es comprensible, si se tiene en cuenta que dentro de un Estado Social de Derecho, existe todo un sistema de acciones, recursos y procedimientos, que pueden interponer ante diferentes autoridades con el fin que se garanticen la eficacia de los

derechos constitucionales.

3.2 No procedencia de la tutela para definir derechos litigiosos de contenido económico.

La jurisprudencia de la Corte⁸ ha sido enfática en sostener que el pago de obligaciones en litigio originadas en convenios de contenido económicos escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente.⁹

En la Sentencia T-340 de 1994, dijo la Corte:

“En lo que atañe específicamente a la subsidiariedad de la tutela, la Corte Constitucional sostuvo que “la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho. La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece - con la excepción dicha- la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales”² .

En ese orden de ideas, la tutela no es una figura que entorpece o duplica al sistema judicial consagrado en la Constitución y la ley, sino que está integrada a las diferentes jurisdicciones.”

De igual manera en la Sentencia T-528 de 1998, señaló lo siguiente:

“En reiterada jurisprudencia¹¹ la Corte ha sostenido que al juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deben tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, porque fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación al indicar que los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen la virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal.”

Y en la Sentencia T- 164 de 1997, sostuvo que en principio los conflictos surgidos de un contrato, no tienen rango constitucional sino legal:

“En efecto, ha definido la jurisprudencia constitucional que la Carta Política tiene una capacidad de irradiación sobre las leyes y sobre los contratos, pues la libertad contractual también está gobernada por el marco axiológico del Estatuto Superior, motivo por el cual el ejercicio de esa libertad no puede conducir a la arbitrariedad.

“Empero, no significa lo anterior que los derechos surgidos de un contrato adquieran el carácter de constitucionales fundamentales y que los conflictos contractuales sean de naturaleza constitucional. Así lo ha entendido la Corte al indicar que “el derecho fundamental objeto de una acción de tutela debe corresponder a una consagración expresa y positiva efectuada directamente por el Constituyente que decide reservar ámbitos de la persona de la intromisión estatal o establece prestaciones o garantías que se incorporan como situaciones activas de poder de los sujetos oponibles al mismo. No tienen ese origen y mal puede pretender conferírseles ese carácter, las situaciones subjetivas activas o pasivas derivadas de la concesión recíproca de facultades que intercambian entre sí las partes de un contrato y que constituyen su contenido”.¹²

De esta manera la Corte¹³ ha considerado que el escenario propicio para resolver las diferencias suscitadas con motivo del cumplimiento de un contrato no debe hacerse a través de la acción de tutela pues los conflictos contractuales son generalmente de rango legal y no constitucional.

En efecto esta Corporación ha señalado, que “el alcance del amparo constitucional no puede cobijar la definición de controversias jurídicas legalmente reguladas, como serían las atinentes al reconocimiento de los derechos que se deriven de una relación contractual, pues, de un lado, estas controversias cuentan en el ordenamiento jurídico con los mecanismos de solución pertinentes y, de otro, su debate no es propiamente constitucional”.¹⁴

Así las cosas resulta entonces, que la acción de tutela procede solo en los casos que señale la ley, y no es suficiente que se alegue la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, para que se legitime automáticamente su procedencia pues este mecanismo constitucional no puede utilizarse arbitrariamente, en el sentido que desconozca la existencia de los instrumentos procesales ordinarios y especiales, así como las competencias de las respectivas autoridades, a fin de resolver las controversias que les han sido previamente asignadas a ellas.

Por último en lo que atañe a la posibilidad de que a través de la tutela se pueda reconocer una indemnización de perjuicios, esta Sala considera oportuno mencionar lo afirmado al respecto por esta Corporación en la Sentencia T-151 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

“Ciertamente es que el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 señala que “Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria [...], en el fallo que conceda la tutela el juez de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso”.

No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para que el juez pueda ordenar la indemnización del daño, deben concurrir varias condiciones: que se conceda la tutela; que no se disponga de otro medio judicial para obtener el resarcimiento del perjuicio; que la violación del derecho haya sido manifiesta y sea consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria; que la indemnización sea necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho; que se le haya garantizado el debido proceso a quien resulte condenado y, en particular, que haya tenido la posibilidad de controvertir las pruebas.”¹⁵

Tomado en consideración lo anteriormente expuesto, entra la Sala a resolver sobre la demanda de tutela propuesta.

4. Análisis caso sujeto a examen.

-A través de apoderado judicial, la actora instaura acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Ahorro, para que se le amparen los derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo, los cuales encuentra vulnerados con las decisiones de la entidad accionada, de seguirle cobrando una obligación que en su criterio se encuentra cancelada y además continuar reteniendo las cesantías que se causen a su favor, para aplicarlas a un crédito que le fue otorgado, aduciendo que en razón del contrato de mutuo que celebraron las partes, las mismas se encuentran pignoradas para responder por la obligación adquirida, la cual no ha sido cancelada en su totalidad.

- De otro lado, aparece probado que con fecha 15 de enero de 1982, el Fondo Nacional de Ahorro le otorgó a la accionante un crédito por valor de \$1.878.273.00 para la compra de un inmueble; que las cuotas pactadas con el fondo fueron pagadas solo hasta el 15 de abril de 1983, por tanto el Fondo Nacional de Ahorro le inició el día 21 de enero de 1987 un proceso ejecutivo ante Juzgado 27 Civil del Circuito y allí se indicó que el valor de la obligación a cargo de la deudora se estimaba a esa fecha en la suma de \$ 4.600.000.

- Dentro del proceso ejecutivo el inmueble fue avaluado en la suma de \$4.200.000 y posteriormente fue rematado el 28 de agosto de 1989 por un valor \$2.113.000.00, siendo adjudicado al señor Carlos Julio Vega Páez, sin que la demandada presentara ninguna objeción.

- Cabe advertir al respecto, que según la documentación aportada al proceso del valor del remate del inmueble se descontó la suma de \$223.726 por concepto de impuesto predial que canceló el nuevo propietario, quedando así un saldo a favor del ejecutante de \$ 1.889.274.00, suma que no fue en su oportunidad aplicada al valor de la deuda por el Fondo, al parecer porque nunca fue consignado el dinero correspondiente por el apoderado de la entidad accionada.

- De otra parte señala, que con fecha 3 de octubre de 2001 el Fondo Nacional de Ahorro, le envía un estado de cuenta a la actora en donde le informa que tiene un saldo de deuda por

valor de \$34.885.696.

- Ante tal circunstancia la peticionaria elevó ante el Fondo un derecho de petición, en el cual solicitaba que se le informara en forma expresa, clara y detallada, los valores de la deuda que tenía pendientes, señala que la entidad demandada solo le suministró informaciones parciales, aduciendo que debía verificar cuáles eran las cifras exactas de la deuda, pues el crédito databa de 1982 e igualmente, que se presentaba demora en el procesamiento de la información en razón de que la entidad estaba implantando nuevas plataformas tecnológicas.

- De igual manera expresa que con fecha 22 de agosto de 2002 el Fondo Nacional de Ahorro, envió una comunicación a la accionante, en donde se le comunicaba que solo hasta ese momento se aplicaría “a la obligación la suma de \$14'054.320,00, producto del remate del inmueble, diligencia que según el Fondo fue por \$1'889.274,00, suma que al parecer fue convertida al valor del peso en la fecha del abono”, y que no coincide con la suma citada en la diligencia de remate practicada por el Juzgado 27 Civil del Circuito de esta ciudad, pero que tiene sustento en el descuento efectuado por el pago del impuesto.

- Posteriormente con fecha 27 de noviembre de 2002, la entidad accionada le remite a la peticionaria otro oficio en el que le comunican igualmente que el producto del remate fue aplicado al crédito diez años después, por un valor convertido de \$14.054.320,00 y que la deuda asciende a \$32.880.244,00.

- Aparte de esto señala que según se le comunicó, el saldo de la deuda a fecha 12 de diciembre de 2002 es de \$16.839.008; que luego al dar respuesta la entidad accionada a una queja presentada por la tutelante ante la Superintendencia Bancaria se le informa el 7 de enero de 2003, que el saldo de la deuda a 2 de enero de 2003 es la suma de \$17.047.461,01; posteriormente el Fondo le remite a la tutelante un estado de cuenta o recibo de pago con corte el 24 de febrero de 2003, donde aparece un saldo de \$17.541.808,00.

- Precisa que a la misma deuda, la entidad accionada le aplicó la suma de \$ 8.914.860.00, por concepto de cesantías causadas durante el tiempo que trabajó en la Presidencia de la República, lo que le parece injusto.¹⁶

- Que actualmente se encuentra desempleada, que de ella depende su madre, que requiere

con urgencia que se le devuelvan las cesantías abonadas para poder poner un negocio que le permita a ella y a su madre subsistir sin vivir de la ayuda de otras personas.

- Por su parte, la entidad accionada aduce que está demostrado que la tutelante incumplió con el pago de la obligación originada por el contrato de mutuo suscrito con el Fondo Nacional de Ahorro; precisa que la actora al suscribir el contrato de mutuo comprometió su responsabilidad personal, e igual lo hizo con sus cesantías actuales y futuras, causadas o que se causen por concepto de servicios al Estado, como empleada pública o trabajadora oficial en las entidades vinculadas a la entidad demandada, compromiso que igualmente se extiende sobre los intereses que sobre ellas se causen y además debe entenderse vigente por todo el tiempo que exista alguna obligación de orden económico emanada del contrato y a favor de esta entidad prestamista.

- En cuanto al monto de la obligación indica que el saldo de la deuda se ha realizado de acuerdo a la normatividad vigente y a las pautas impuestas por la Superintendencia Bancaria al Fondo y que la tutela no procede, por tratarse de una controversia de carácter contractual y por no haberse vulnerado derechos fundamentales ni existir un perjuicio irremediable.

- Ahora bien, en relación con los fallos de tutela emitidos en este proceso por los respectivas organismos judiciales que conocieron del caso, la acción de tutela no es procedente, dada la existencia de mecanismos judiciales ordinarios que resultan idóneos para definir la controversia sometida a juicio constitucional.

Para resolver el asunto sometido a decisión, la Sala estima oportuno hacer las siguientes precisiones:

1) En el asunto sub exámine, lo primero que observa la Sala es que la peticionaria no aportó prueba alguna al proceso, que permita al juez constitucional establecer que con la actuación realizada por la entidad demandada, se hayan vulnerados los derechos fundamentales que la accionante invoca o que esta haya sufrido un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo así sea de manera transitoria, y menos aún se advierte, que la entidad accionada ha incurrido en una vía de hecho con la decisión de cobrarle el saldo que quedó pendiente de la obligación a su cargo o de haberle aplicado las cesantías causadas al saldo de la deuda pendiente.

2) En efecto se estima, que la sola afirmación de la demandante de encontrarse en una situación económica difícil - sin anexar ninguna prueba como soporte- y el hecho de encontrarse desempleada y a cargo de su mamá, no son razones suficientes para hacer procedente el amparo y obligar a la entidad demandada a que declare que la deuda esta extinta y que por lo tanto, se le deben devolver las cesantías abonadas al crédito que se encontraban pignoradas a favor del Fondo y a pagarle además unos perjuicios como lo solicita la parte actora.

3) Cabe señalar que tales pretensiones están por fuera del ámbito constitucional y de la competencia de jurisdicción constitucional, pues ésta no está facultada para decidir sobre asuntos eminentemente convencionales que, sin afectar derechos fundamentales, regulan aspectos de contenido económico, atinentes a derechos que, en rigor, no son de raigambre constitucional.

4) Dado que la controversia jurídica que se plantea en el asunto es de carácter eminentemente contractual, la acción de tutela resulta improcedente y en ese orden de ideas, debe ser decidido es por el Juez del contrato, esto es, ante la jurisdicción ordinaria; pues escapan al conocimiento del juez constitucional de tutela, quien no está facultado para definir litigios de esa naturaleza, sin perjuicio de incurrir en la intromisión de funciones judiciales que no le han sido asignadas (C.P., art. 86 y 121).

5) De igual manera se estima además, que como las consecuencias de índole jurídico sobre los derechos e intereses reclamados por la actora, se refieren a controversias de orden estrictamente legal, son del conocimiento del juez competente.

6) Como se indicó anteriormente, para que la acción de tutela - en principio subsidiaria - desplace al medio ordinario de defensa, resulta necesario que la cuestión constitucional aparezca probada, es decir, que para verificar la eventual vulneración del derecho fundamental no sea necesario un análisis legal, reglamentario o convencional detallado y dispendioso, o un ejercicio probatorio de tal magnitud que supere las capacidades y poderes del juez constitucional.¹⁷

A este respecto, la Corte ha sido enfática al indicar:

“La acción de tutela se caracteriza por ser un procedimiento preferente y sumario que, si

bien contiene ciertas garantías mínimas y necesarias para la validez constitucional de un proceso judicial, sin embargo, no está sometido a la amplitud y al rigorismo de otros debates judiciales que admiten una mayor participación de las partes y un más amplio despliegue de sus derechos procesales. No obstante, la arbitrariedad judicial se controla en la medida en que el juez constitucional exija, dentro de las características propias de cada caso, una prueba suficiente del dicho del actor y permita que la contraparte controvierta, dentro de un plazo muy breve, las pruebas aportadas. Sin embargo, si se debaten cuestiones que deben someterse a la más amplia controversia judicial y no existe una plena prueba de las afirmaciones de las partes, lo cierto es que el juez de tutela debe abstenerse de adoptar una decisión que pueda afectar, sin un fundamento fáctico suficiente, derechos legales o constitucionales de alguna de las personas trabada en la litis judicial.”¹⁸ (negritas fuera del texto original)

7) Para el caso es evidente que la demandante no aportó pruebas alguna donde demostrará de manera fehaciente y sustentada, por qué considera que se vulneraron los derechos a la igualdad, el trabajo y el debido proceso, recuérdese que como se indicó antes, la sola circunstancia de hallarse desempleada no es argumento suficiente para dar por probados la vulneración de los derechos fundamentales por parte de la entidad demandada.

8) Esta exigencia tiene su razón de ser, en el hecho de que de no ser así, la acción de tutela terminaría por suplantar la casi totalidad de los mecanismos judiciales existentes, pues gran parte de los derechos de rango legal – para cuya defensa existen mecanismos judiciales especializados – son, a su turno eventualmente derechos fundamentales, y porque además se estima, que el juez de tutela no está facultado para privilegiar a priori, sin el correspondiente debate jurídico que corresponde adelantar ante la jurisdicción ordinaria, una posición a favor de una de las partes y en contra de la otra.

9) Como lo ha manifestado esta Corporación¹⁹ en ocasiones anteriores, cuando exista otro medio de defensa judicial y sea imposible demostrar, en el curso del proceso de tutela, la vulneración del derecho fundamental, el juez constitucional debe abstenerse de proferir orden alguna y remitir la resolución del pleito planteado al juez natural mediante los procesos y trámites que para el efecto han sido diseñados por el legislador, ello con el fin de garantizar el debido proceso.

10) En ese orden de ideas, la Sala de Revisión, reiterando la jurisprudencia de esta Corporación como el criterio de los Jueces de instancia, considera que la temática de este negocio tiene un ámbito propio para su resolución, esto es la jurisdicción ordinaria y dicha jurisdicción al estar facultada para resolver sobre todas las cuestiones propuestas en la demanda, es lo suficientemente idónea y eficaz como para no ser sustituida por la jurisdicción constitucional.²⁰

IV. DECISION

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

R E S U E L V E:

Primero.- Confirmar en su integridad y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá el 19 de junio de 2003, dentro de la acción de tutela instaurada por Nancy Gómez Martínez contra el Fondo Nacional de Ahorro.

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.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sobre las circunstancias por las que el Fondo no había abonado a su crédito el valor del remate del inmueble, el Presidente del Fondo en esa oportunidad le manifestó que esa situación podría obedecer a tres hipótesis: 1. que el abogado del Fondo Nacional de Ahorro no había consignado el dinero respectivo, 2. que el abono se hubiese consignado a otro número de crédito y 3. que el dinero sí había ingresado a la entidad pero que realmente no había sido abonado a la deuda de la señora Nancy Gómez.

2 La mencionada comunicación dice textualmente:

“Dando alcance a las comunicaciones Dca de abril 22 y G.C.C.J. 062656 de mayo 30 del año en curso y dentro del término para ello; de manera atenta me permito dar respuesta al numeral 4, literales a, b, c, d de la siguiente manera:

- a) El desembolso se efectuó el 15 de enero de 1982.
- b) El monto del desembolso fue por valor de \$1.831.246.00
- c) -\$18.369.00 aplicado el 14 de mayo de 1982 intereses de \$15.841.60
-\$18.369.00 aplicado el 16 de junio de 1982 intereses de \$15.808.04
-\$18.369.00 aplicado el 15 de julio de 1982 intereses de \$15.800.14
-\$18.369.00 aplicado el 2 de septiembre de 1982 int. de \$15.558.60
-\$18.369.00 aplicado el 17 de septiembre de 1982 int. de \$15.726.08
-\$79.854.00 aplicado el 20 de septiembre de 1982 por cesantías, intereses de \$68.240.87
-\$18.369.00 aplicado el 10 de diciembre de 1982 int. de \$15.636.31 ,
-\$18.369.00 aplicado el 10 de diciembre de 1982 int. de \$15.612.21
-\$18.369.00 aplicado el 10 de diciembre de 1982 int. de \$15.708.21

-\$18.369.00 aplicado el 11 de enero de 1983 int. de \$15.932.63

-\$18.369.00 aplicado el 16 de marzo de 1983 int. de \$15.916.74

-\$18.369.00 aplicado el 15 de abril de 1983 int. de \$15.098.30

Ninguno de los anteriores pagos abono a capital.

d) Los abonos realizados por concepto de cesantías fueron por valor de \$79.854.00 el 20 de septiembre de 1982 y la imputación del pago fue de \$11.611.82 por concepto de seguro y \$68.240.87 por concepto de valor de intereses y de capital no produjo abono, el segundo se registró por valor de \$6.934.381.00 imputados a interés corriente la suma de \$4.364.045.00, interés de mora por valor de \$1.923.030, por seguros \$474.566.00 y a capital la suma de \$172.740.00.

Respecto a los numerales e), f), y g) aún no es posible informar por cuanto actualmente el FONDO NACIONAL DE AHORRO se encuentra en proceso de ajustar la plataforma tecnológica y de terminar de migrar toda la información relacionada con los créditos hipotecarios de cada uno de nuestros afiliados.

Razón por la cual, no es procedente realizar en estos momentos el ajuste al crédito en mención, por cuanto se correría el riesgo de que en un futuro se presenten inconsistencias en el saldo de la deuda de la señora GOMEZ MARTINEZ.

Así las cosas; el FONDO NACIONAL DE AHORRO por intermedio de la División de Cartera estaría realizando -el ajuste de las obligaciones pendientes de migrar aproximadamente el 15 de septiembre de 2002, incluyéndose dentro de éstas la de la señora GOMEZ MARTINEZ."

3 Al respecto cabe precisar que según las pruebas que obran en el expediente al valor pagado por el inmueble en el remate se le descontaron unos gastos originados por pago de impuestos.

5 El inciso 3o. del artículo 86 de la Constitución, al precisar la procedencia de la tutela, dice :“Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Así mismo, el numeral 1o. del artículo 6o. del decreto 2591 de 1991, establece, lo siguiente :
“Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá :“1.- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

Por su parte el Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política” en lo pertinente estipula: “Artículo 6o. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

6 Al respecto la Corte en la Sentencia T-262/98 dijo lo siguiente:

“(L)a acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de las otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de las otras jurisdicciones. Es por eso que esta Corte estableció, en su sentencia T-119 de 1997, que dentro de las labores que le impone la Constitución “está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas.”⁶

7 Ver SU- 224/98.

8 Ver Sentencias T-071/02, T-315/01, T-886/00, T-061/99, T-528/98.

9 T-332/97.

2 Sentencia C-543 de 1992.

11 Cfr. sentencias T-190, T-279 de 1993, T-093, T-133A de 1995, T-314 de 1996, T-038 de 1997.

12 Sentencia No. T-242 de 1993.

13 Ver entre otras las Sentencia T-231/96, T-340/97, T-080/98, SU-091/00.

14 Sentencias T-605 de 1995.

15 Sentencia SU-256 de 1996; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió el caso de un accionante a quien se le había diagnosticado ser portador del VIH. Su empleador, informado de esta situación, acordó retirarlo del cargo que ocupaba y reconocerle una indemnización pagadera de manera consecutiva durante varios meses. Luego de un tiempo, el empleador decidió abstenerse de seguir cumpliendo con lo acordado. En estas circunstancias, la Corte consideró que, debido a la enfermedad que afectaba al accionante y a la situación de pobreza se encontraba, el reconocimiento del pago de los perjuicios era una medida necesaria para garantizar la efectividad de los derechos que se buscaba proteger).

16 Según informes de la entidad accionada a la obligación se le abonaron por cesantías la suma de \$ 8.914.860.00 discriminados en dos pagos realizados así: el primero por la suma de \$ 6.934.381.00 el día 27 de febrero de 2002 y el segundo de \$1.980.479.00 el 11 septiembre de 2002. (fl. 68)

17 Sentencias T-373/98 T-638 de 1996; T-079 de 1995.

18 Sentencia T-373/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Sobre la importancia de plazos suficientes para adelantar un proceso con las debidas garantías, puede consultarse, entre otras, la sentencia C-272/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

19 Sentencia T-373/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Sobre la importancia de plazos suficientes para adelantar un proceso con las debidas garantías, puede consultarse la

sentencia C-272/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 En la Sentencia T-551 de 1.996, dijo la Corte:

“Al tener la acción de tutela como fin esencial la protección de los derechos constitucionales fundamentales resulta imposible que provoque el desplazamiento de la justicia ordinaria para el conocimiento y decisión sobre los derechos de orden legal. Así las cosas, la mencionada acción no constituye el mecanismo de defensa judicial idóneo para resolver las controversias de naturaleza contractual o convencional que surjan entre las partes contratantes o los sujetos gobernados por estipulaciones convencionales, en cuanto la definición de fondo de esos litigios corresponde constitucional y legalmente a una determinada jurisdicción, que deberá tramitarlos a través de procedimientos ordinarios, previamente establecidos en el ordenamiento jurídico vigente; lo contrario, supondría una incursión ilegal y arbitraria en la órbita de competencia de las autoridades judiciales con la consecuente usurpación de funciones, que desdibujaría la naturaleza de ese amparo y desviaría sus objetivos hacia ámbitos extraños a sus finalidades.”.