

Sentencia T-164/97

ACCION DE TUTELA-No declaración de derechos/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversia contractual/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reajuste de contrato de obra pública

El pretendido derecho al reconocimiento y legalización de unas cuentas por concepto de reajuste y al pago de unas sumas de dinero, no es, en sí mismo considerado, un derecho fundamental. El derecho alegado al pago de unas sumas de dinero por concepto de reajustes a unos contratos de obra pública fuera de no ser fundamental no se halla definido, circunstancia que constituye razón adicional para denegar la tutela impetrada, ya que la acción del artículo 86 superior no es declarativa de ninguna clase de derechos. La existencia de medios judiciales diferentes de la acción de tutela enerva la procedencia del amparo solicitado, siendo de interés anotar que tratándose de controversias contractuales esos medios son idóneos y sirven bien al propósito de examinar, con todo detalle, las situaciones de conflicto planteadas por las partes y de cristalizar sus pretensiones, siempre que haya lugar a ello y previo el pertinente debate probatorio.

Referencia: expedientes acumulados T-114.532 y T-114.533

Actores: Milton Enrique Oviedo Alvarez y Aldana Constructores Ltda.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santa Fe de Bogotá D.C., marzo veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Octava de Revisión de Tutelas, integrada por los h. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre los procesos de tutela acumulados T- 114.532 y T-114.533, adelantados por el señor MILTON ENRIQUE OVIEDO ALVAREZ y por el representante legal de la sociedad ALDANA CONSTRUCTORES LTDA, respectivamente, en contra del ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CIENAGA DE ORO, CORDOBA, Doctor WINTONG LORA MENDOZA .

## I. ANTECEDENTES

### 1. HECHOS

Los demandantes instauraron sendas acciones de tutela en contra del alcalde del Municipio de Ciénaga de Oro, en el Departamento de Córdoba, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo.

Los hechos que dieron lugar a las demandas de tutela son los siguientes:

- En el año de 1994 el señor MILTON ENRIQUE OVIEDO ALVAREZ y el representante legal de

la sociedad ALDANA CONSTRUCTORES LTDA, celebraron con el Municipio de Ciénaga de Oro, dos contratos de obra pública para instalar redes eléctricas de media y baja tensión.

- En la cláusula sexta de cada contrato se estableció que se pagarían de la siguiente manera: un 40% dentro de los cinco días siguientes a la legalización del contrato, un 40% cuando se hubiera ejecutado el 60% de la obra contratada, y el 20% restante al momento de terminarse el contrato.
- Los demandantes cumplieron dentro del plazo fijado el objeto del contrato, y la alcaldía demandada recibió las obras a satisfacción, sin cancelarles a los peticionarios el 20% restante, debido a falta de disponibilidad presupuestal. Esta suma fue cancelada sólo diez meses después de entregadas las obras.
- Los peticionarios solicitaron a la administración de Ciénaga de Oro que se les reconociera el reajuste y revisión de precios de sus contratos, pero la Alcaldía, mediante oficios del 23 de octubre de 1995, respondió que no podía cancelar aún dicho reajuste por falta de disponibilidad presupuestal.
- Los demandantes sostienen que el municipio los ha perjudicado económicamente al no reconocer, tramitar y legalizar oportunamente las respectivas cuentas.

Por lo anterior, consideran que el municipio debe proceder a aplicar el numeral 8 del artículo 4 de la ley 80 de 1993, el cual prevé el ajuste y revisión de precios del contrato administrativo, como manera de compensar la pérdida adquisitiva del peso desde el día en que se les ha debido pagar hasta el día en que efectivamente esto se hizo.

Solicitan se ordene al Alcalde demandado firmar, tramitar y legalizar las cuentas de cobro por concepto de reajustes en el precio de los contratos respectivos.

## 2. LOS FALLOS QUE SE REVISAN

### A. PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Promiscuo Municipal de Ciénaga de Oro (Córdoba), mediante sentencias del veintiséis (26) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996), denegó la protección pedida, con fundamento en los siguientes argumentos:

- Manifiesta que la autoridad municipal de Ciénaga de Oro no ha reconocido mediante acto administrativo el reajuste en el precio de los contratos, y que mientras ello no ocurra no es jurídicamente viable legalizar las cuentas de cobro de dichos reajustes.
- Además, considera que los peticionarios cuentan con otros medios de defensa judicial que pueden ejercer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### B. SEGUNDA INSTANCIA

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Cereté (Córdoba), mediante providencias del 4 de noviembre de 1996, revocó las sentencias proferidas en primera instancia, basándose en los siguientes argumentos:

- Que la Ley 80 de 1993 prevé la situación fáctica planteada por los demandantes y que si bien es cierto el Alcalde de Ciénaga de oro, mediante oficios del 23 de octubre de 1995 admitió la procedencia de lo pedido, la respuesta es vaga pues no se expidió “el acto administrativo pertinente”.

- Que por no haberse adoptado ninguna decisión administrativa “para cumplir el mandato legal” es procedente la acción de tutela y, en apoyo de su tesis, cita textualmente una sentencia de la Sala de Familia del Tribunal Superior de Montería, la cual expresa que “No pudiendo estar condicionada la protección de un derecho fundamental por problemas de tipo administrativo y presupuestal, como recurrentemente alegan quienes encargados (sic) de cumplir una obligación legal soslayan tal deber por motivos muchas veces politiqueros o parroquiales, ajenos a los verdaderos intereses que deben prevalecer en cualquier administración”.

- Que el reconocimiento y liquidación de lo que se adeuda debe hacerse en un plazo razonable, pues de lo contrario se viola el derecho de petición.

- En consecuencia, ordenó al Municipio de Ciénaga de Oro que, en el término de 48 horas contadas a partir de la comunicación del fallo, expidiera el acto administrativo reconociendo los reajustes de los contratos de obra celebrados entre dicha entidad y los peticionarios de la acción de tutela. Se abstuvo de ordenar al alcalde demandado legalizar y tramitar las respectivas cuentas de cobro, en razón a que la expedición del acto administrativo en mención es requisito previo para ello.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. LA COMPETENCIA

La Sala es competente para decidir, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86, inciso segundo, y 241, numeral noveno, de la Constitución Política, 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

### 2. LA IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA EN EL CASO CONCRETO

La controversia planteada gira en torno del reconocimiento, trámite y legalización de unas cuentas por concepto de reajustes de sendos contratos de obra pública, celebrados por los actores con el Municipio de Ciénega de Oro (Córdoba), cuyo alcalde, según los demandantes, ha retardado las mencionadas diligencias, con notable menoscabo de sus derechos al trabajo y a la igualdad.

En primer término, cabe considerar que la acción de tutela es un instrumento específico y directo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, frente a vulneraciones o a amenazas de violación provenientes de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que la ley prevé.

Quien pretenda beneficiarse del amparo brindado por el mecanismo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, debe presentar ante el juez una situación concreta que,

efectivamente, implique la conculcación o la amenaza de derechos que tengan la categoría de fundamentales.

A juicio de la Sala, las circunstancias de las que dan cuenta las solicitudes no comportan la afectación de derechos ubicables en el rango de los que merecen defensa mediante el procedimiento breve y sumario en que consiste la acción de tutela.

Los demandantes invocan en sus escritos el derecho al trabajo y es claro que, como en forma reiterada lo ha sostenido la Corte al resolver asuntos similares al ahora abordado, el hecho de que el Municipio de Ciénaga de Oro “no haya pagado unos dineros a un contratista que afirma tener derecho a ellos, o no haya adelantado los trámites necesarios para estos pagos, no implica, de ninguna manera que el interesado no pueda seguir trabajando, bien sea ejerciendo su profesión o dedicándose a otros menesteres”<sup>1</sup>, además, uno de los demandantes es persona jurídica y dentro de los derechos predicables de estos entes no se encuentra el consagrado en el artículo 25 de la Constitución.<sup>2</sup>

Tampoco encuentra la Sala que se haya configurado violación o amenaza del derecho a la igualdad, pues los actores se limitan a informar que el alcalde “ha contratado y legalizado otras cuentas por concepto de inversión”, sin aportar los parámetros de comparación que permitan efectuar el juicio que el principio consagrado en el artículo 13 superior exige.

Pero, a más de que en los hechos narrados no se advierte violación o amenaza de vulneración de derechos fundamentales, es oportuno precisar que el pretendido derecho al reconocimiento y legalización de unas cuentas por concepto de reajuste y al pago de unas sumas de dinero, no es, en sí mismo considerado, un derecho fundamental.

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”.<sup>3</sup>

Fuera de lo expuesto, es de mérito anotar que el burgomaestre informó al despacho judicial de primera instancia que la administración municipal no había ordenado reajuste alguno y que por ello no era viable ordenar la legalización de las cuentas. El alcalde del Municipio de Ciénaga de Oro manifestó, además, que a los demandantes no se les debía dinero por

concepto de los contratos con ellos celebrados y que no podía hacer el reajuste por carecer de recursos.

Por su parte, los demandantes insistieron en que el señor alcalde reconoció la obligación al responder la solicitud que con miras al reconocimiento del reajuste elevaron ante él.

Es clara la contradicción entre lo informado por el alcalde y lo afirmado por los demandantes, resultando, entonces, que el derecho alegado los actores al pago de unas sumas de dinero por concepto de reajustes a unos contratos de obra pública fuera de no ser fundamental no se halla definido, circunstancia que constituye razón adicional para denegar la tutela impetrada, ya que la acción establecida por el artículo 86 superior no es declarativa de ninguna clase de derechos y, según la Corte Constitucional, se dirige “no a la discusión jurídica sino al hecho (acción u omisión), concreto, irrefragable de desconocimiento del derecho fundamental”,<sup>4</sup> de modo que los derechos litigiosos escapan a su radio de acción.

Importa poner de presente, en armonía con lo señalado, que la jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que la acción de tutela no es la vía idónea para ventilar conflictos de índole contractual porque, además de las razones expuestas y habida cuenta de su carácter subsidiario, la referida acción está excluida en estos casos, “toda vez que quien se considere perjudicado o amenazado en sus derechos goza de otro medio judicial para su defensa: el aplicable al contrato respectivo según su naturaleza y de conformidad con las reglas de competencia estatuidas en la ley”.<sup>5</sup>

En materia de conflictos originados en contratos estatales, la ley 80 de 1993 prescribe en su artículo 75 que, sin perjuicio de que se acuerden mecanismos de solución directa o cláusulas compromisorias, “el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución y de cumplimiento será el de la jurisdicción contenciosos administrativa” y, a su turno, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo estatuye que “Cualquiera de las partes de un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones o condenaciones”.

Así pues, aún en el supuesto de que se hallasen involucrados derechos fundamentales, la existencia de medios judiciales diferentes de la acción de tutela enerva la procedencia del amparo solicitado, siendo de interés anotar que tratándose de controversias contractuales esos medios son idóneos y sirven bien al propósito de examinar, con todo detalle, las situaciones de conflicto planteadas por las partes y de cristalizar sus pretensiones, siempre que haya lugar a ello y previo el pertinente debate probatorio.

Tampoco es viable pensar en la posibilidad de conceder la tutela en su modalidad de mecanismo transitorio, pues, fuera de que no se hallan afectados derechos constitucionales fundamentales, no se avizora en el presente caso la amenaza de un daño inminente que haga indispensable una respuesta urgente e impostergable.

El juez de segunda instancia concedió el amparo solicitado con apoyo en una sentencia del Tribunal Superior de Montería, por cuya virtud se protegió el derecho de petición de una persona que había solicitado la liquidación de unas cesantías, aclarándose que la protección no se extendía a la obtención del pago de la suma debida.

La Corte Constitucional ha destacado que procede el pago de cesantías merced a la acción de tutela, pero no en todos los casos sino sólo en aquellos en los que la falta de cancelación se traduzca en la probada vulneración de derechos constitucionales fundamentales como la igualdad. También ha ordenado esta Corte, por excepción, el pago de pensiones debidamente reconocidas, atendiendo a la especial protección que la Carta Política brinda a los pensionados, en cuyo caso los medios alternativos de defensa judicial se revelan menos eficaces que la acción de tutela.

No está de más advertir que el caso que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala difiere sustancialmente de los reseñados en el párrafo precedente, ya que no está comprometida la subsistencia de los actores ni algún otro derecho fundamental que les corresponda.

Erró, entonces, el juez de segunda instancia al otorgar el amparo bajo el supuesto de una violación al derecho fundamental de petición, vulneración que no se presentó, pues, como lo admiten los actores y el mismo juez, a la solicitud de reconocimiento del reajuste del precio, la administración municipal dio respuesta manifestando que no existían dineros para cancelar reajustes y que, por tanto, era necesario esperar la próxima vigencia presupuestal para considerar esas situaciones.

Aún admitiendo que en el evento sub-exámine el juez de tutela se hubiere encontrado frente a la comprobada violación del derecho de petición, su labor protectora, según la jurisprudencia constitucional, no podía ir más allá de ordenar que se produjera una respuesta, pues no estaba facultado para imponerle a la administración el sentido de la resolución que fue, justamente, lo que aconteció en este caso, dado que el Juez Primero Civil del Circuito de Cereté (Córdoba) no sólo ordenó al señor alcalde municipal de Ciénaga de Oro expedir unos actos administrativos, sino que le fijó el sentido de los mismos al disponer que debían contener el reconocimiento del reajuste de los contratos de obra.

Ni la expedición del acto administrativo, ni el reconocimiento de los reajustes podían ser ordenados por vía de tutela so pretexto de una inexistente violación al derecho de petición. El equivocado proceder del juez de segunda instancia privó a la administración municipal de la posibilidad de apreciar si en el caso concreto concurrían o no los elementos legalmente exigidos para reajustar los contratos, con lo cual se desconoció el alcance del derecho de petición que se satisface con una respuesta fundada, independientemente de que sea favorable o desfavorable a los intereses del particular quien, en todo caso, cuenta con medios judiciales distintos de la tutela para controvertir lo decidido.

En el evento examinado la administración respondió y de su respuesta, que se limita a informar que no hay dineros y que es necesario esperar a la próxima vigencia presupuestal, no se desprende el derecho a esos reajustes, como en forma apresurada lo afirmó el juez y, aún si estuviera claramente establecido ese derecho, de conformidad con lo anotado, no es la acción de tutela el mecanismo apropiado para lograr su efectividad.

Se revocarán las sentencias de segunda instancia y, en su lugar, se confirmarán las de primera instancia y, como quiera que el Alcalde del Municipio de Ciénaga de Oro, en acatamiento a los fallos ahora revocados, ordenó los reajustes y dispuso que se apropiarían “en el presupuesto de funcionamiento de la vigencia fiscal de 1997 en el numeral que corresponda al pago de sentencias judiciales”, se ordenará la devolución de las sumas de dinero que hubieren podido pagarse, tal como lo hizo la Corte en la sentencia No. T-197 de 1996 6.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero del Circuito de Cereté (Córdoba) el cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996) y, en su lugar, CONFIRMAR las proferidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ciénaga de Oro (Córdoba) el veintiséis (26) de agosto del mismo año, dentro de las acciones de tutela de la referencia.

Segundo. En caso de que, en cumplimiento de los fallos revocados se hubieren pagado sumas de dinero, SE ORDENA SU DEVOLUCION, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de la presente sentencia.

Tercero. LÍBRENSE, por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado Ponente

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Jorge Arango Mejía.

2 Cf. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia No. T-240 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Cf. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia No. T-242 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Cf. Corte Constitucional. Sentencia No. T-008 de 1992. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

5 Cf. Corte Constitucional. Sentencia No. T-594 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Cf. Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.