

T-185-96

Sentencia T-185/96

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Incumplimiento de obligación contractual/EXHIBICION ANTICIPADA-Conformación de título ejecutivo

Se percibe la eventual existencia de un incumplimiento de obligaciones de origen contractual. Se trata de una reclamación sobre una clase de derechos, de contenido económico, para cuya solución no fue instituída la acción de tutela. Lo reclamado por la posibilidad de un resarcimiento íntegro, descarta que pueda presentarse un perjuicio irremediable que justifique la concesión de la tutela como mecanismo transitorio. La parte actora solicita “que se ordene al demandado hacer la reserva presupuestal relativa al contrato, legalizar el acta de liquidación de los contratos y pagar inmediatamente el capital e intereses de lo adeudado”, pero contaba con los medios judiciales contencioso administrativos. Y la improcedencia de la tutela no se afecta por el simple hecho de que la demanda ejecutiva, haya sido rechazada por fallas en la conformación del título ejecutivo, es decir, por no haberse aducido las órdenes de pago legalizadas, puesto que la actora siempre ha estado en capacidad de reintentar la ejecución, subsanando las deficiencias anotadas, acreditando, por exhibición anticipada, la existencia de la orden de pago e incluso prescindiendo de la cuenta de cobro, pues la presentación de ésta ya no es necesaria para el pago de la obligación contraída. Si lo anterior no resulta suficiente, puede proponer la correspondiente acción contractual.

Referencia: Proceso T-88771.

Actora: Nancy Cecilia Polo Rovira.

Procedencia: Juzgado Civil del Circuito de Riohacha.

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en sesión del siete (7) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Primera (1a.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre la sentencia del Juzgado Civil del Circuito de Riohacha de fecha quince (15) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. Antecedentes.

A. La demanda.

Está enderezada contra el Departamento de la Guajira, por la defensa del derecho al trabajo.

Sostiene que la actora y el demandado celebraron en 1993, el contrato 180, para la instalación de la línea de conducción y red de distribución del acueducto de Cotoprix, Municipio de Riohacha; y en 1994, el contrato adicional 180-2, en el que se contrató mayor cantidad de obra de instalación de la línea de conducción y red de distribución del acueducto del mismo municipio.

Afirma, además, que dichos contratos están terminados y recibidos totalmente por el Departamento de la Guajira, aclarando que por medio del Acta de Recibo Adicional número 1 del 12 de enero de 1995, se recibió el objeto del contrato adicional 180-2 de 1994.

Cuando la actora tramitó la cuenta de cobro, en la oficina de presupuesto se le informó que no existía reserva presupuestal para el pago, a pesar de que el 23 de diciembre de 1994 se había expedido el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, documento sin el cual no habría sido posible la firma del contrato adicional 180-2 del mismo año.

Ante esa situación, la actora, mediante carta del 7 de marzo de 1995, solicitó una solución al doctor Carlos Eliécer Rodríguez, Secretario de Obras Públicas del Departamento de la Guajira, sin recibir respuesta alguna hasta la fecha de presentación de la demanda de tutela. Así, la necesidad de defenderse contra el daño patrimonial consecuencia del incumplimiento de su contraparte, obligó a la demandante a recurrir a la vía contenciosa.

Entonces, el 27 de julio de 1995, ante el Tribunal Contencioso de Riohacha, la contratista presentó una demanda ejecutiva para el cobro de lo que el Departamento le adeudaba. Y como en auto del 9 de agosto del citado año, se inadmitió la demanda por haberse

presentado como títulos ejecutivos sólo los contratos y “no la orden de pago o cuenta de cobro” del contrato adicional 180-2, fue necesario manifestar al Tribunal la imposibilidad de la presentación de la orden de pago o cuenta de cobro, porque al presentar la actora las cuentas para su legalización “no se las admitieron por no existir la reserva presupuestal, a pesar de haberse expedido el certificado de disponibilidad presupuestal”. Posteriormente, por auto del 24 de agosto de 1995, se rechazó la demanda por no haberse aportado las exigidas órdenes de pago o cuentas de cobro del contrato adicional.

El 8 de septiembre de 1995, la actora, en ejercicio de su derecho de petición, pidió al Gobernador de la Guajira, doctor Jorge Pérez Bernier, una fotocopia autenticada de los comprobantes de egreso de lo adeudado por el Departamento respecto de los contratos mencionados. En su defecto, solicitó la elaboración de las órdenes de pago o cuentas de cobro respectivamente. Su requerimiento no fue respondido. Sólo recibió unas fotocopias de los contratos y las actas de recibo.

Así, pues, a la demandante -que únicamente reconoce haber recibido un pago parcial del valor del contrato original- no se le expidió la orden de pago o cuenta de cobro necesaria para la cancelación del total de lo adeudado.

El precio del contrato 180 de 1993 ascendía a \$36.909.513.00 pesos. De ellos, el 50% del anticipo, es decir, la suma de \$18.454.756.00 pesos, fue cancelada a la actora el 21 de enero de 1994. El saldo se pagaría mediante actas de recibos parciales suscritas por la contratista y el señor José Saurith, interventor de la obra. El 26 de mayo de 1994 se firmó el acta de recibo parcial número 01, correspondiendo a un valor total de obra ejecutada de \$28.437.487.00 pesos. De esta suma se amortiza el 50% de su valor para cancelar la parte del anticipo previamente recibido. Además, se descontó el 10% del valor del acta, o sea la cantidad de \$2.843.748.00 pesos, como retención por estabilidad, suma que debería devolverse al contratista una vez liquidado el contrato. Por tanto, el valor neto pagado a la actora fue de \$11.374.995.00 pesos, tal como figura en el acta y la orden de pago 25 de 1994.

El 26 de julio de 1994 se firmó el acta de recibo parcial número 02, por un valor de obra ejecutada de \$8.471.692.00 pesos. De esta cantidad, el 50%, es decir \$4.236.012.00 pesos, amortizó el anticipo. Y se descontó el 10% como retención por estabilidad, o sea \$847.169.00 pesos, pagaderos a la liquidación del contrato. Con los anteriores descuentos, el valor neto a

pagar a la actora era de \$3.388.512.00 pesos. La orden de pago por este valor, totalmente legalizada, reposa en la Tesorería General del Departamento desde el 28 de diciembre de 1994, sin que hasta la fecha de presentación de la tutela se haya cancelado a la demandante.

En resumen, a la actora el Departamento de la Guajira, en lo atinente al contrato original 180 de 1993, le debe la cantidad de \$7.079.428.00 pesos, valor correspondiente a la suma del valor neto a pagar del acta de recibo parcial 02 (\$3.388.511.00), más la retención por estabilidad descontada en el acta de recibo parcial 01 (\$2.843.748.00) y más la retención por estabilidad descontada en el acta de recibo parcial 02 (\$847.169.00).

De otra parte, por el contrato 180-2 del 23 de diciembre de 1994, se legalizó la obra adicional del contrato 180 de 1993, por un valor de \$18.239.775.00 pesos. Y, según acta de recibo de obra ejecutada 01 de enero 12 de 1995, se recibió la totalidad de la obra del contrato adicional 180-2 de 1994. Como a la actora no se le pagó nada por este último contrato, el Departamento de la Guajira le adeuda, en total, la cantidad de \$25.319.203.00 pesos.

La orden de pago por el valor de la obra adicional, no se ha podido tramitar porque la oficina de presupuesto dice que no hay reserva presupuestal, pese a que allí mismo se emitió el certificado de disponibilidad presupuestal que sirvió de fundamento para la firma del contrato.

Lo correspondiente a las retenciones por estabilidad no se ha podido cobrar porque el acta de liquidación no se ha legalizado, a pesar de haberse firmado el 12 de enero de 1995.

La demandante pretende se “ordene a la administración departamental (Oficina de Presupuesto) hacer la reserva presupuestal para poder legalizar dicho pago, ya que en fecha 23 de diciembre de 1994 la misma oficina expidió el certificado de disponibilidad presupuestal”. También quiere que se “ordene a la administración departamental (Secretaría de Obras Públicas), la legalización del acta de liquidación de los contratos tanto original No. 180/93, como el adicional No. 180-2/94, para poder hacer efectivo el cobro de la retención por estabilidad de dichos contratos”. Igualmente, pretende se “ordene a la administración departamental (Treasurería), proceder al pago inmediato de las sumas adeudadas como capital a mi poderdante; más los intereses de mora corrientes y moratorios causados hasta la fecha en que se realice dicho pago”. Y, por último, pide que se “ordene que sean sancionados los

funcionarios encargados de dicho trámite demorando así un proceso y su solución”.

B. La decisión judicial.

El Juzgado Civil del Circuito de Riohacha, el 15 de noviembre de 1995, tuteló el derecho fundamental al trabajo de la actora y, en consecuencia, ordenó al Departamento de la Guajira que, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, “proceda a realizar los trámites de reserva presupuestal para el pago del contrato de obra número 180-2/94, cuya disponibilidad existe pero fue omitida por negligencia de la administración departamental, y con el fin de que la petente pueda legalizar debidamente la cuenta de cobro”. Igualmente, y dentro del mismo término, ordenó al demandado “realizar el acta de liquidación de los contratos Nos. 180/93 y 180-2/94, con el fin de que la accionante pueda hacer efectivo el cobro de la retención por estabilidad de dichos contratos”. Además, resolvió denegar la petición tercera; ordenó al Gobernador de la Guajira darle aviso del inicio de los trámites ordenados por el fallo, y dispuso el envío de la providencia a la “Procuraduría Departamental para lo de su cargo”.

Se fundamentó esencialmente en la ausencia de otros medios idóneos de defensa judicial. Así, dijo que, como la acción ejecutiva se torna inane si al contratista no le es fácil obtener las copias de las cuentas legalizadas para hacer valer sus derechos, tal situación acaba vulnerando el derecho fundamental al trabajo.

II. Consideraciones.

A. Competencia.

La Sala es competente para decidir, por lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

B. Improcedencia de la presente acción de tutela, por no ser ésta medio de defensa de derechos distintos de los constitucionales fundamentales; tener carácter subsidiario y no ser idónea para definir cuestiones de orden contractual.

1) La falta de vulneración de derechos fundamentales.

Conforme a la demanda, lo violado aquí sería el derecho al trabajo de la actora. No obstante,

la Sala discrepa de tal enfoque. En efecto, el hecho de que el Departamento de la Guajira 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. Esto demuestra, entonces, que no estamos frente a la violación del derecho fundamental al trabajo de la parte demandante.

En el fondo, lo único que se percibe en este negocio es la eventual existencia de un incumplimiento de obligaciones de origen contractual. En otras palabras, se trata de una reclamación sobre una clase de derechos, de contenido económico, para cuya solución no fue instituída la acción de tutela.

Así mismo, lo reclamado por la actora, por la posibilidad de un resarcimiento íntegro, descarta que pueda presentarse un perjuicio irremediable que justifique la concesión de la tutela como mecanismo transitorio.

Finalmente, la Sala tampoco ve la transgresión de otros derechos constitucionales fundamentales distintos del derecho al trabajo.

2) La subsidiaridad de la tutela.

Siguiendo la jurisprudencia de la sentencia de esta Corte T-22 del 1o. de febrero de 1995, el concepto de subsidiaridad se ha expresado así:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterada en el sentido de que la acción de tutela presenta, como una de sus características primordiales, la de subsidiariedad, derivada de los perentorios términos del artículo 86 de la Carta. Ella consiste en que, salvo el caso de un perjuicio irremediable que se haga preciso contrarrestar mediante una tutela transitoria, no puede demandarse esta especial forma de protección judicial cuando, dentro del sistema jurídico, han sido previstos otros medios de defensa cuya utilización ante los jueces tenga por objeto el mismo asunto.

“Como se subrayó en la Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, “...la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de

competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce”.

“En el enunciado principio insistió la Sala Plena de la Corte al proferir la Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992, en la cual, trazando los límites de la acción de tutela, sostuvo:

“...tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”.

(...)

“Así, pues, 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”.

(...)

“Vistas así las cosas, en nuestro sistema pugna con el concepto mismo de esta acción la idea de aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos

mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos, es decir, constituyen por definición “otros medios de defensa judicial” que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, excluyen por regla general la acción de tutela”.

(...)

“En ese orden de ideas, la acción de tutela no puede asumirse como un sistema de justicia paralelo al que ha consagrado el ordenamiento jurídico en vigor. El entendimiento y la aplicación del artículo 86 de la Constitución tan solo resultan coherentes y ajustados a los fines que le son propios si se los armoniza con el sistema. De allí que no sea comprensible como medio judicial capaz de sustituir los procedimientos y las competencias ordinarias o especiales, pues ello llevaría a un caos no querido por el Constituyente”.

Así, pues, con excepción de los casos donde sea necesario precaver provisionalmente la presencia de perjuicios irremediables, el carácter subsidiario de la tutela enseña que ésta no procede si existen otros medios de defensa judicial.

Como en este asunto la parte actora, para el logro de sus pretensiones solicita “que se ordene al demandado hacer la reserva presupuestal relativa al contrato 180-2/94, legalizar el acta de liquidación de los contratos 180/93 y 180-2/94 y pagar inmediatamente el capital e intereses de lo adeudado”, pero contaba con los medios judiciales contencioso administrativos, la subsidiaridad de la tutela indica que esta acción es improcedente. Y tal improcedencia no se afecta por el simple hecho de que la demanda ejecutiva, interpuesta ante el Tribunal Contencioso de la Guajira, haya sido rechazada por fallas en la conformación del título ejecutivo, es decir, por no haberse aducido las órdenes de pago legalizadas, puesto que la actora siempre ha estado en capacidad de reintentar la ejecución, subsanando las deficiencias anotadas, acreditando, por exhibición anticipada, la existencia de la orden de pago por \$3.388.512.00 pesos que, en relación con el contrato 180/93, reposa en la Tesorería General del Departamento desde el 28 de diciembre de 1994, e incluso prescindiendo de la cuenta de cobro, pues la presentación de ésta, según el inciso primero del artículo 19 del decreto 2150 de 1995, ya no es necesaria para el pago de la obligación contraída. Si lo anterior no resulta suficiente, bien puede proponer la correspondiente acción contractual tendiente al reconocimiento y pago de lo que se le adeude.

Por último, debe advertirse que la Sala, con arreglo a la sentencia T-003 del 11 de mayo de

1992, considera que los mencionados medios judiciales son idóneos, puesto que su utilización es apta para la cristalización de las pretensiones de la parte actora. Sobre el concepto de idoneidad, en tratándose de los medios de defensa que impiden la procedencia de la acción de tutela, dicha providencia, en lo pertinente, dijo:

“Considera esta Corporación que, cuando el inciso 3o. del artículo 86 de la Carta Política se refiere a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ...” como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aún lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía”.

En todo caso, conviene dejar constancia de que según comunicación del 24 de noviembre de 1995, dirigida al Juez Civil del Circuito de Riohacha, el Gobernador (E) del Departamento de la Guajira, doctor Alvaro Cuello Blanchar, la Unidad Especializada de Presupuesto ya constituyó la reserva presupuestal del contrato 180-2 a nombre de la señora Nancy Polo Rovira.

3) Mediante la tutela no se definen cuestiones de orden contractual.

Este concepto, que es simple consecuencia del hecho de que la acción de tutela es un instrumento excepcional de defensa de derechos fundamentales, debe reiterarse en el presente asunto.

Al respecto, cabe recordar lo dicho por esta Corte en la sentencia T-107 de marzo 12 de 1993:

“Las pretensiones de los actores tienen por objeto el hacer valer derechos como los que provendrían, del incumplimiento o las fallas en la ejecución contractual, que no son susceptibles de amparo por vía de tutela, mediante la cual se protegen, de manera exclusiva, los derechos constitucionales fundamentales, y por tanto, no puede ser utilizada para hacer

respetar derechos de rango legal, ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior.”

La jurisprudencia citada ha sido sostenida también en las sentencias T-340 de 1994 y T-435 de 1995.

C. La investigación disciplinaria y otras disposiciones.

Como se recuerda, la sentencia que se revisa dispuso informar de este asunto a la Procuraduría Departamental, “para lo de su cargo”. Como la Sala no ve ningún inconveniente legal para que la conducta de los funcionarios respectivos del Departamento de la Guajira sea analizada, confirmará tal determinación, con la advertencia de que realmente no se observa, prima facie, una falta o un hecho constitutivo de delito.

Igualmente, se confirmarán las medidas tomadas en los numerales 7o. y 8o. del fallo sometido a revisión, pues éstos simplemente ordenaron la remisión del expediente a esta Corte, si la providencia no era impugnada, y la notificación de la sentencia a las partes por el medio más expedito y eficaz.

D. Decisión.

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

RESUELVE

PRIMERO. REVÓCANSE los numerales 1o., 2o., 3o. y 5o. de la sentencia del Juzgado Civil del Circuito de Riohacha, de fecha quince (15) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995) y, en consecuencia, DENIÉGASE la tutela impetrada por Nancy Cecilia Polo Rovira contra el Departamento de la Guajira.

SEGUNDO. CONFÍRMASE el numeral 4o. de la providencia, que denegó la petición tercera de la demanda, es decir, la que solicitaba se “ordene a la administración departamental (Tesorería), proceder al pago inmediato de las sumas adeudadas como capital a mi poderdante; más los intereses de mora corrientes y moratorios causados hasta la fecha en que se realice dicho pago”.

TERCERO. CONFÍRMASE el numeral 6o. del fallo revisado, el cual ordenó el envío “de copia auténtica de este fallo a la Procuraduría Departamental para lo de su cargo”.

CUARTO. CONFÍRMANSE los numerales 7o. y 8o. del fallo revisado, que ordenaron la remisión del expediente a esta Corte, si la providencia no era impugnada, y la notificación de la sentencia a las partes por el medio más expedito y eficaz.

QUINTO. COMUNÍQUESE este fallo al Juzgado Civil del Circuito de Riohacha, para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte.

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General