

T-197-96

Sentencia T-197/96

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Cancelación de facturas cambiarias

Las controversias que se susciten derivadas de los contratos estatales tienen un juez natural, cual es la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La vía judicial idónea para lograr el pago de títulos valores en contra de una entidad estatal, emitidos con ocasión de la celebración de un contrato estatal, es la vía administrativa.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia por no pago sumas de dinero

El no pago de unas sumas de dinero, en principio, no es algo que vulnere directa y gravemente derechos fundamentales, ni que afecte el orden jurídico de manera inminente, hasta el punto de requerir la intervención urgente del juez de tutela. No vulnera gravemente el derecho al trabajo, ya que evidentemente esta circunstancia no le impide trabajar ni continuar ejerciendo su actividad de comerciante. El accionante ha dejado pasar largo tiempo sin ejercer las acciones que tiene a su disposición. Esta misma conducta omisiva es un claro indicio de que, a su juicio, no hay ningún perjuicio grave que requiera de actuación urgente e impostergable para conjurarlo. A todas luces el daño que se ha experimentando no reporta gran interés para esta persona.

Por existir medios de defensa judiciales, especialmente indicados para el cobro de obligaciones de dar sumas de dinero, la tutela no se erige como vía idónea para el mismo fin.

Referencia: Expediente T-87314

Peticionario:

Guillermo Javier Narváez Paz

Procedencia:

Juzgado 1º penal municipal de Sandoná

Temas:

Existencia de otros mecanismos judiciales.

Inexistencia de perjuicio irremediable.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-87314, adelantado por Guillermo Javier Narváez Paz contra la alcaldesa municipal de Sandoná (Nariño), Nubia Inés Pantoja Díaz.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

### 1. Solicitud

El peticionario de la presente acción de tutela, solicita al Juez Penal Municipal de Sandoná (Nariño), la protección de sus derechos fundamentales al trabajo y de los derivados del artículo 53 de la Carta Política, con fundamento en los siguiente hechos.

### 2. Hechos

El peticionario relata como hechos constitutivos de la demanda que:

“El Municipio de Sandoná y en su representación el Doctor ÁLVARO JULIO ERAZO, mediante las respectivas órdenes, solicitó y obtuvo el suministro de algunos materiales que se expenden en el establecimiento comercial EL LUGAR ELÉCTRICO del cual soy propietario y en razón de esto se giraron tres (3) facturas cambiarias, las que fueron aceptadas por el representante legal del Municipio. (...) Ante la alcaldía anterior y la presente y demás oficinas que tienen que ver con esta gestión, se han presentado los correspondientes cobros para el pago oportuno del total de dicho contrato, pero que(sic) hasta la fecha no ha sido posible, razón por la cual considero vulnerados mis derechos según el artículo 25 y en concordancia con el artículo 53 de la Constitución Nacional” (Mayúsculas en el original).

### 3. Pretensiones

Con fundamento en los hechos relacionados, el peticionario pretende que el juez de tutela “se sirva decretar en auto favorable la orden de PAGO OPORTUNO del valor de las facturas cambiarias (...) más los intereses corrientes bancarios, desde que la obligación se hizo exigible hasta que se satisfaga la obligación a la Alcaldía Municipal”.

### 4. Pruebas aportadas con la demanda

El peticionario adjunta con el escrito de demanda, copia al carbón de las tres facturas cambiarias suscritas por el Municipio de Sandoná, y el certificado de registro mercantil del establecimiento comercial.

## III. ACTUACIÓN JUDICIAL

### 1. Primera instancia

Agrega el Juzgado que aunque el peticionario cuenta con otros mecanismos judiciales para obtener el cobro de su crédito, no cabe duda que las exigencias formales de los mismos retardarían el pago, ocasionando perjuicios patrimoniales adicionales.

En la misma providencia el juez de tutela ordenó el pago del crédito al peticionario, siempre y cuando el municipio contara con disponibilidad presupuestal. En caso contrario, ordenó realizar las gestiones necesarias para tal fin.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### 1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2o. y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

##### 2. La materia

###### 2.1 Disponibilidad de otros medios de defensa judiciales

En el caso presente, el accionante instaura la acción de tutela con el propósito de lograr el pago de unas sumas de dinero, obligación actualmente exigible que se incorpora en tres facturas cambiarias, que la alcaldía municipal de Sandoná, (Nariño) debe al demandante y que no ha pagado por falta de disponibilidad presupuestal

Dichas obligaciones provienen de la celebración de un contrato de suministro entre el accionante y la alcaldía referida. El demandante ha presentado las facturas ante la alcaldía a fin de solicitar el pago, pero no ha demandado el mismo a través de ningún otro medio judicial.

La relación jurídica substancial subyacente que ha dado origen a la emisión de las facturas cambiarias, esto es, el contrato de suministro, es, sin lugar a dudas, un contrato estatal, ya que al tenor del artículo 32 del Estatuto general de contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), son contratos estatales “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...”.

Como el Estatuto de contratación se refiere a las “entidades estatales”, dentro de las cuales el artículo 2o. del mismo enlista a los municipios, forzoso es concluir que el contrato de suministro convenido entre el accionante y la Alcaldía Municipal de Sandoná, es un contrato

estatal.

Se trata de uno de los casos en que el contrato estatal no requiere de la observancia de las formalidades plenas (forma escrita), de conformidad con lo prescrito por el artículo 39 del estatuto referido, ni de licitación pública por ser de menor cuantía, según lo autorizado por el art. 24 del mismo estatuto.

Las controversias que se susciten derivadas de los contratos estatales tienen un juez natural, cual es la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este sentido el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 es clarísimo cuando a su tenor literal expresa: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.

De este modo, la vía judicial idónea para lograr el pago de títulos valores en contra de una entidad estatal, emitidos con ocasión de la celebración de un contrato estatal, es la vía administrativa.

En relación con lo anteriormente expresado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha afirmado:

“No cabe la menor duda que con el advenimiento de la Ley 80 de 1993, por disposición de su artículo 75, todas las controversias originadas en contratos estatales son del conocimiento exclusivo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De la misma manera el cobro ejecutivo de los créditos que tengan origen directo o indirecto en todos los negocios estatales, consten en títulos judiciales o extrajudiciales, son de resorte de la misma jurisdicción”. (C.E., Sala Unitaria, Auto feb. 9/95. Exp. 10266 M.P. Daniel Suárez Hernández).

Y en otra ocasión la misma Corporación expresó:

“... la Ley 80 le adscribió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competencia para conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento, entendiéndose que se trata en este último caso, de procesos de ejecución respecto de obligaciones ya definidas por voluntad de las partes o por decisión judicial”.

La acción de tutela consagrada por el artículo 86 de nuestra Constitución Política, fue concebida como mecanismo de defensa y protección inmediata de los derechos fundamentales, únicamente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que, existiendo, se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o que el examen particular que realice el juez de tutela verifique que la otra vía, en cuanto a su eficacia, no es la más adecuada para la protección inmediata del derecho fundamental violado o amenazado, lo cual, como se explicará más adelante, no se da en el presente caso. Es, por tanto, como innumerables veces lo ha dejado sentado la jurisprudencia de esta Corporación, una acción residual o subsidiaria, que no está llamada a proceder como mecanismo alternativo o sustituto de las vías legales de protección de los derechos.

En relación con lo anterior, para el caso bajo examen es suficiente reiterar los conceptos que sobre la improcedencia de la acción de tutela en presencia de otros mecanismos de defensa judicial, han sido vertidos en innumerables fallos de esta Corporación, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

“El artículo 86 de la Constitución únicamente autoriza la acción de tutela como mecanismo subsidiario ante la inexistencia de otro medio idóneo para la defensa judicial del derecho fundamental que el demandante estima violado o amenazado. Por su parte, el artículo 6o., numeral 1o. del Decreto ibídem, establece que la acción de tutela es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial. Esta institución no ha desplazado ni sustituido las competencias ordinarias en los diversos campos de la administración de justicia y, por ende, los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico ordinario se deben aplicar para los fines que cada uno de ellos persigue, de acuerdo a lo señalado por la Constitución y la legislación”.

En igual sentido la sentencia T-362/94 (M.P. Hernando Herrera Vergara), manifiesta los siguientes conceptos:

“Debe insistir la Sala de Revisión al respecto, que el juez de tutela tiene una competencia constitucionalmente restringida en el sentido de asegurar que cuando no se disponga de procedimiento judicial idóneo, se haga justicia en el caso concreto mediante una orden perentoria, en cuya virtud cesen los actos violatorios, se ejecuten aquellos indispensables

para la efectividad del derecho conculcado o se neutralicen los motivos de su amenaza. No puede entonces reemplazar a los jueces competentes cuando la ley ha previsto expresamente otras vías judiciales, a menos que se intente de manera excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual en este caso no se presentó, según lo ha podido concluir ésta Sala, de los documentos y demás pruebas que obran en el expediente”.

Así las cosas, en el caso sub-exámine la acción de tutela deberá despacharse como improcedente, ante la existencia de otros medios de defensa judicial, cuya competencia corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

## 2.2 Ausencia de un perjuicio irremediable

Dispone el artículo 86 de nuestra Carta Política que si bien la acción de tutela no es procedente en presencia de otros medios de defensa judicial, lo será si es utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El fallo judicial que revisa la Sala, encuentra que el no pago de las facturas cambiarias que adeuda el municipio de Sandoná al accionante, vulnera el derecho al trabajo de este último; en ese sentido expresa el referido fallo: “Y si el giro de tales negocios constituye su fuente de trabajo, forzoso es concluir, que al señor Guillermo Javier Narváez Paz, se le ha vulnerado su derecho al trabajo”.

Y con respecto a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el fallo que se revisa manifiesta lo siguiente: “Si bien el peticionario puede acudir a otro medio judicial para obtener el pago de esos valores, no cabe duda que, dadas las exigencias formales del proceso correspondiente y su consabida demora, la decisión favorable se produciría demasiado tarde frente a los perjuicios causados a cortísimo plazo como consecuencia del retardo en la cancelación de esos valores”.

No comparte esta Sala los conceptos anteriores que motivan el fallo que se revisa. En efecto, por perjuicio irremediable ha entendido la jurisprudencia de esta Corte que es aquel en el cual la amenaza de daño es inminente y la respuesta o acción para evitarlo ha de ser urgente e impostergable. En ese sentido son muy claros los conceptos expresados en la sentencia T-435/94 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), que bien vale la pena reiterar en el presente caso:

“Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

“1. El perjuicio ha de ser inminente: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

“2. Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señal a la oportunidad de la urgencia.

“3. No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces

inconveniente.

“4. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

“De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

“El fundamento de la figura jurídica que ocupa la atención de esta Sala es la inminencia de un daño o menoscabo graves de un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios o directos, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”.<sup>1</sup>

En el caso bajo examen, se echa de menos, en especial, la nota de gravedad del perjuicio, porque como arriba se transcribió, “no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad”, sino de aquella que recae sobre un derecho que reporta gran interés para la persona y para el orden jurídico. El no pago de unas sumas de dinero, en principio, no es algo que vulnere directa y gravemente derechos fundamentales, ni que afecte el orden jurídico de manera inminente, hasta el punto de requerir la intervención urgente del juez de tutela.

El no pago de estas sumas no vulnera gravemente el derecho al trabajo del accionante, ya que evidentemente esta circunstancia no le impide trabajar, no le impide continuar ejerciendo su actividad de comerciante ferretero. Tal eventualidad no está en modo alguno probada en el expediente.

El accionante ha dejado pasar largo tiempo sin ejercer las acciones que tiene a su disposición y que arriba se comentaron. Por ningún medio judicial procuró (durante años) obtener el pago que ahora pretende por la vía de la tutela. Esta misma conducta omisiva es un claro indicio de que, a su juicio, no hay ningún perjuicio grave que requiera de actuación urgente e impostergable para conjurarlo. A todas luces el daño que se ha experimentando no reporta gran interés para esta persona.

Todas estas circunstancias, llevan a la Sala a considerar que no se está en presencia de un perjuicio irremediable que haga viable la acción de tutela a pesar de existir otros medios de defensa judicial, razón por la cual, también habrá de desechar como improcedente la tutela como mecanismo transitorio.

2.3 La acción de tutela como mecanismo para obtener el pago efectivo de obligaciones de dinero

En reiterada jurisprudencia ha dejado sentado esta Corporación que por existir medios de defensa judiciales, especialmente indicados para el cobro de obligaciones de dar sumas de dinero, la tutela no se erige como vía idónea para el mismo fin.

En sentencia T-402 de 1992 (M.P. Hernando Herrera Vergara), esta Corte expuso:

“De otro lado, advierte la Sala que los accionantes no sólo reclaman el respeto del derecho de petición sino que orientan su solicitud en el sentido de obtener el pago efectivo de las cesantías que reclaman. Basta recordar al respecto que la acción de tutela no está llamada a convertirse en vía alterna o sustitutiva de los procedimientos que en las distintas jurisdicciones ha organizado la ley, por el contrario, su procedencia se hace depender de la inexistencia de otros medios de defensa judicial, de modo que contando los accionantes con la posibilidad de acudir ante los jueces mediante un proceso ejecutivo no resulta viable impetrar la tutela con el solo propósito de lograr un pago que, se repite, puede ser demandado ante otras instancias y por las vías procesales instituidas al efecto”.

Excepcionalmente, la jurisprudencia constitucional ha ordenado por la vía de la tutela, el pago de pensiones legales, cuando éstas han sido ya reconocidas legalmente por acto administrativo, en consideración a la protección especial que merecen los pensionados, quienes real y objetivamente dependen del efectivo pago de este derecho para poder

subsistir, y en atención al menor grado de eficacia que tienen los medios alternativos llamados a substituir a la tutela.<sup>2</sup>

No obstante, en el caso sometido ahora a la revisión de esta Sala, no están de por medio consideraciones como las anteriores, toda vez que no se ve comprometida de manera grave la subsistencia ni otro derecho fundamental del accionante, por lo cual no puede ser de recibo la tutela como medio directo para obtener el pago de obligaciones de dinero.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena 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: REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Penal Municipal de Sandoná (Nariño), el día nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), y en su lugar RECHAZAR por improcedente la acción de tutela interpuesta por Guillermo Javier Narváez Paz, contra el Municipio de Sandoná.

SEGUNDO: ORDENAR LA DEVOLUCIÓN, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, de las sumas de dinero pagadas en acatamiento al fallo que se revoca.

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

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. Sentencia No. T-225/93 del 15 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Cfr. Sentencia T-184 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero