

T-231-96

Sentencia T-231/96

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversia contractual/CONTRATACION ADMINISTRATIVA-
Procedencia excepcional de tutela

La acción de tutela no procede para la resolución de los conflictos derivados de la actividad contractual. Para que el recurso de tutela en relación con contratos administrativos sea aceptable es necesario que los demás medios judiciales se revelen como insuficientes o inidóneos.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversia contractual por suministro de carbón

La acción de tutela no es el mecanismo adecuado para ventilar los conflictos presentados en torno al contrato de suministro de carbón. La acción de tutela sólo procede cuando no existe otro medio idóneo y efectivo de defensa judicial, situación que no es la del presente caso, como quiera que a través de la mencionada acción contractual se puede no sólo determinar cuál de las partes no cumplió con sus obligaciones, sino también precisar lo relacionado con indemnizaciones y con otras declaraciones o condenas.

Referencia: Expediente T-90038

Actor: Provisiones e Inversiones Ltda.

Improcedencia de la acción de tutela para resolver controversias derivadas de contratos estatales

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-90038 promovido por la Sociedad Provisiones e Inversiones Ltda. contra la Sociedad Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A.

ANTECEDENTES

1. La Sociedad Provisiones e Inversiones Ltda. celebró, el día 16 de febrero de 1995, un contrato de suministro con la empresa industrial y comercial del Estado, Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. Provisiones e Inversiones Ltda. se comprometió a suministrar a Centrales Eléctricas un total de sesenta mil toneladas de carbón mineral, cuyo valor ascendería a mil dieciocho millones ciento cuarenta mil pesos (\$ 1'018.140.000.00).

2. El contrato en mención se identificó con el número 051 de 1995. Dentro de las cláusulas del mismo se establecieron las referentes a las condiciones para los pagos, a la forma de obtención y determinación de la muestra representativa del mineral para evaluar la calidad del mismo, así como el procedimiento a seguir en caso de presentarse discrepancias entre los contratantes a este respecto. De igual forma, se acordó la facultad de la empresa industrial y comercial del Estado para efectuar ajustes o descuentos en las facturas de cobro en el caso de que la proveedora no suministrara el mineral en las condiciones descritas en el contrato, y se estipuló lo relacionado con las multas por incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.

Al respecto interesa transcribir las siguientes cláusulas del contrato (las subrayas no son del original):

CLÁUSULA QUINTA.- FORMA Y CONDICIONES DE PAGOS: El contratista presentará a la empresa cuentas de cobro quincenales, relacionando los centros de producción correspondientes a los suministros de estos períodos. Para cancelar el valor de estas cuentas de cobro, la EMPRESA dispondrá de 30 días de calendario, contados a partir de la fecha de su aprobación. PARAGRAFO PRIMERO: EL CONTRATISTA suministrará el carbón procedente de los centros de producción relacionados en el Anexo 2. El incumplimiento por parte del CONTRATISTA, a lo establecido en esta relación será causal de terminación del presente contrato. Cualquier variación a esta relación se hará mediante acta de acuerdo entre las partes. PARAGRAFO SEGUNDO: Si la calidad de carbón suministrada durante una quincena, resulta por debajo de las especificaciones técnicas garantizadas en cuanto a poder calorífico bruto en base como se recibe (inferior a 6.950 kilocalorías por kilogramo), para efectos de liquidación se corregirá el valor de este suministro quincenal, para lo cual se aplicará la fórmula siguiente: $PUA = PUR * PCP / PCG$ en donde PUA es el precio unitario ajustado por tonelada, PCP es el poder calorífico bruto promedio (en base como se recibe), y PCG es el poder calorífico bruto garantizado (en base como se recibe). El valor de la corrección se descontará de las cuentas de cobro pendientes de pago.

CLAUSULA DECIMOTERCERA- CONTROL DE CALIDAD: La EMPRESA tendrá a su cargo la realización de los análisis de laboratorio para controlar el cumplimiento de las especificaciones pactadas en la cláusula octava. El muestreo y el registro de la calidad del carbón lo hará la EMPRESA de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) Se tomará una muestra de cinco (5) kilogramos de cada entrega, la cual se tratará siguiendo los lineamientos de las normas ASTM, para obtener de ella la humedad superficial por entrega y su participación en la muestra representativa de un mil (1.000) toneladas métricas suministradas por el CONTRATISTA. De esta muestra se obtendrá la muestra para análisis y el testigo contractual libre de humedad superficial; que será conservado por la Empresa y entregado al CONTRATISTA en caso de discrepancia sobre los resultados obtenidos. En el caso de éste último evento, la muestra testigo se analizará en los laboratorios de

INGEOMINAS o en laboratorio que convengan las partes, siendo el resultado definitivo para dilucidar el desacuerdo (...) e) Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada período quincenal, la EMPRESA entregará al CONTRATISTA el registro de la calidad del carbón suministrado durante este período, el cual deberá indicar la humedad superficial, humedad residual, ceniza y poder calorífico promedio. PARAGRAFO PRIMERO. Transcurridos dos (2) meses de haber recibido el CONTRATISTA el registro quincenal de calidad del carbón, sin que éste hubiera formulado reclamo alguno, se entiende aceptado el resultado y la EMPRESA podrá desechar las muestras testigo del período correspondiente. (...) PARÁGRAFO TERCERO: La EMPRESA acepta que esporádicamente y sin previo aviso, el CONTRATISTA se haga presente cuando lo estime conveniente en el proceso de toma de muestras que se indica en la presente cláusula (...).

CLAUSULA DECIMOQUINTA.- MULTAS: En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas de este contrato, la EMPRESA impondrá multas sucesivas al proveedor hasta lograr el cabal cumplimiento de la obligación correspondiente, así: Si se trata de incumplimiento en las entregas mensuales de carbón pactadas las multas serán equivalentes al diez por ciento (10%) del valor de la cantidad dejada de entregar; si se trata de incumplimiento en cualquier otra de las obligaciones de este contrato las multas serán del 0.1% del valor del contrato por cada semana que transcurra hasta lograr el cabal cumplimiento de la obligación correspondiente. PARAGRAFO: Las multas serán impuestas por la EMPRESA en cualquier momento, antes de la liquidación del contrato. EL CONTRATISTA deberá cancelar su valor en un plazo de quince (15) días calendario, contados a partir de la notificación. En caso contrario, la EMPRESA podrá descontarlas de las cuentas pendientes de pago al CONTRATISTA dentro del presente Contrato y/o hacerlas efectivas en la garantía de cumplimiento.

Adicionalmente, se estipuló la designación de un interventor por parte de la empresa Centrales Eléctricas del Norte de Santander. Sobre el punto, la cláusula vigésimocuarta estableció:

CLAUSULA VIGESIMOCUARTA.- INTERVENTORIA: La EMPRESA ejercerá la vigilancia técnica de los trabajos y del desarrollo del Contrato directamente y/o por intermedio del interventor que será su representante para este efecto. La EMPRESA podrá modificar esta designación durante el desarrollo del contrato sin que ello constituya motivo de reclamación por parte del CONTRATISTA. El interventor de la EMPRESA será el encargado de exigir el fiel cumplimiento del Contrato y la buena ejecución de todos los trabajos de acuerdo con las especificaciones y demás documentos de este Contrato. La interventoría será el conducto regular para las relaciones entre la EMPRESA y el CONTRATISTA y a través de ella se tramitarán los asuntos relacionados con el Contrato. Las actas que se suscriban entre el Interventor y el CONTRATISTA requerirán del visto bueno de la EMPRESA para tener validez.

3. Al contrato se anexó un programa de entregas, que corría desde el mes de febrero de 1995 hasta enero de 1996 (incluidos), en el cual se señalaba la cantidad de toneladas de carbón que debían ser entregadas mensualmente. Con todo, en el expediente se puede advertir que las entregas se iniciaron en el mes de marzo, sin que ninguna de las partes contractuales elevara su protesta.

4. La labor de interventoría del contrato fue confiada al ingeniero Alvaro Hernández Meléndez, quien se desempeñaba desde el año de 1987 como jefe del Grupo Químico de la División de Termotasajero. El nombramiento fue realizado por el director de Termotasajero, Edgar Daniel Molina Torres, de acuerdo con la comunicación enviada a la compañía contratista, por el referido director, el día 9 de marzo de 1995.

5. Desde la primera entrega se presentaron divergencias entre las dos partes contratantes. Estas diferencias continuaron durante todo el tiempo de duración del contrato, como se puede deducir del hecho de que cada una de las quince facturas presentadas por el Contratista, entre los meses de marzo y septiembre, fue devuelta por parte de Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A., después de que ésta realizaba los respectivos análisis del carbón suministrado. En sus comunicaciones, Centrales Eléctricas del Norte de Santander solicitaba que se ajustaran los precios a las calidades que había encontrado en el carbón y, además, exigía que se dedujeran de las facturas las multas correspondientes a los incumplimientos en los suministros, fundándose para hacerlo en la cláusula quinta, párrafo segundo, y décimoquinta del contrato. Sobre los suministros cabe resaltar que, de acuerdo con los documentos de esta compañía, el Contratista habría incumplido en todas las ocasiones con las cantidades de carbón pactadas para entrega, con excepción del mes de junio, en el cual habría superado la cantidad exigida.

Asimismo, Provisiones e Inversiones Ltda. manifestó reiteradamente su inconformidad con los análisis de carbón realizados por Centrales Eléctricas. Por ello, a partir de la entrega ejecutada en la segunda quincena del mes de marzo de 1995 solicitó en forma insistente, apoyándose para ello en la cláusula décimotercera del contrato, que las muestras de mineral se enviaran al Laboratorio de la Universidad Francisco de Paula Santander, en Cúcuta, para efectos de constatar la calidad del mineral.

En un principio, Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. rechazó la propuesta de enviar las muestras a la Universidad e insistió en remitirlas al laboratorio de Ingeominas, en Bogotá, afirmando que éste había sido indicado en el contrato como la primera opción en caso de que se presentaran discrepancias al respecto. Para el efecto, en cuatro oportunidades - comunicaciones de abril 3 y 26, mayo 10 y julio 10 de 1995 - le solicitó a Inversiones y Provisiones Ltda. que enviara un representante para recoger las muestras o testigos de carbón que debían ser enviados al laboratorio de Ingeominas.

Posteriormente, el día 18 de agosto, Centrales Eléctricas aceptó enviar las muestras al Laboratorio de la Universidad Francisco de Paula Santander. En su carta le solicitaba a la proveedora que enviara un delegado a la Central Termoeléctrica de Termotasajero, el día 24 de agosto, para identificar las muestras testigo para el análisis.

El día 7 de septiembre, el representante de Provisiones e Inversiones Ltda. se dirigió al gerente de Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A., mediante comunicación escrita. El objeto de su carta era protestar por la manera en que se venían imponiendo las multas, a la vez que manifestar que las repetidas sanciones pecuniarias les habían causado grandes perjuicios económicos, razón por la cual concluía que "PROVISIONES E INVERSIONES LTDA. en contra de su voluntad y ante la imposibilidad de seguir cumpliendo con el contrato

051/95 en las condiciones aquí denunciadas se ve obligada a suspender los suministros de carbón a CENTRALES ELECTRICAS DEL NORTE DE SANTANDER S.A. lo cual hará efectivo a partir del próximo 16 de septiembre del año en curso". Dentro de las aseveraciones contenidas en la referida carta interesa destacar las siguientes:

a) El interventor del contrato no había sido nombrado en forma legal por la empresa, puesto que su designación no la había efectuado el gerente de Centrales, sino el director de Termotasajero, el cual no estaría autorizado para hacerlo. Asimismo, en consonancia con lo anterior, al interventor no se le habían señalado sus atribuciones. Todo ello significaría que las actuaciones del interventor carecían de cualquier validez jurídica.

b) El hecho de que el interventor fuera a la vez empleado de la empresa contratante significaba que él actuaba como juez y parte dentro del proceso contractual.

c) El interventor podía únicamente desempeñar labores técnicas, y no administrativas, razón por la cual no estaría autorizado para imponer sanciones o multas.

d) En la imposición de las sanciones se habían desconocido los principios del debido proceso y los términos del parágrafo de la cláusula décimoquinta del contrato, por cuanto las multas habían sido colocadas y deducidas directamente de las cuentas de cobro sin que mediara un procedimiento administrativo, esto es, sin darle oportunidad al sancionado de manifestar sus argumentos y sin respetar los plazos estipulados para pagar las multas.

Asimismo, el día 8 de septiembre, la firma proveedora envió una carta al interventor, en la cual expresa su desconfianza en relación con la toma de las muestras para el análisis de laboratorio, así: "Me permito reiterarle las advertencias que hemos venido formulando sobre la inobservancia del debido proceso que garantice el principio de equidad e imparcialidad entre las partes expresándole nuestras reservas sobre la autenticidad de las actuaciones de la dependencia a su cargo. Es claro y evidente que la toma, muestreo, manipuleo, análisis y custodia de la mal llamada muestra testigo la hace su dependencia en forma unilateral, sin la más mínima participación de nuestra parte (sic), buscando en nosotros un acto de fe que sería ingenuo aceptar debido a conductas e intereses que comprometen a las personas encargadas de dar finalmente los resultados".

Centrales Eléctricas del Norte de Santander dió respuesta a la comunicación del día 7 mediante escritos fechados el 15 de septiembre y el 17 de octubre de 1995. Expresó que ante el incumplimiento contractual de Provisiones e Inversiones se veía obligada a hacer efectiva la póliza de cumplimiento y a aplicar la cláusula penal, sin perjuicio de las demás acciones legales pertinentes. Igualmente, manifestó lo siguiente:

a) La empresa proveedora había aceptado en la cláusula quinta, parágrafo segundo, la práctica de descuentos.

b) Las multas habían sido acordadas en la cláusula décimoquinta. Las comunicaciones del interventor no constituían una imposición de multas, sino que buscaban simplemente notificarles que habían suministrado menos carbón que el pactado y manifestarles a cuánto ascendía la pena pecuniaria causada por el incumplimiento. Así, se concluía que “las multas serán impuestas con las formalidades del caso, y en tal oportunidad usted estará en su derecho de ejercer las acciones que las normas legales le confieren”.

c) El nombramiento del interventor había sido aprobado por la gerencia de Centrales y esa calidad le había sido reconocida hasta el momento por la empresa contratista. Asimismo, el interventor no había incurrido en ningún impedimento para actuar como tal por el hecho de trabajar en Centrales, pues la cláusula vigésimocuarta así lo permitía y, además, de acuerdo con la ley, la empresa contratante no tenía obligación de contratar un interventor externo, pues el contrato no había surgido de una licitación.

d) La cláusula décimotercera del contrato autorizaba a la empresa contratista para realizar los análisis de laboratorio e indicaba el procedimiento para el muestreo, señalando que en caso de que se presentaran divergencias se podía acudir a un laboratorio distinto, de acuerdo con lo que convinieran las partes.

6. La sociedad Provisiones e Inversiones Ltda., mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra Centrales Eléctricas del Norte de Santander por considerar que las actuaciones de esta última vulneraron su derecho al debido proceso (C.P. art. 29).

Expone la actora que desde un primer momento la empresa electrificadora actuó de mala fe. Considera el apoderado de la sociedad demandante que la designación del Interventor del contrato se realizó en forma irregular, como quiera que no fue nombrado por la empresa demandada sino por el director de la central de Termotasajero, quien no ostentaba la calidad de representante de la sociedad electrificadora. Adicionalmente, precisa, tal designación nunca le fue comunicada a su representada. Indica que Centrales Eléctricas de Santander intentó subsanar tal irregularidad mediante comunicación de septiembre 15 de 1995 donde ratifica a posteriori tal nombramiento. Por tanto, considera que el acto de nombramiento del interventor es inexistente, dada la falta de competencia del nominador, y que las actuaciones por éste adelantadas son igualmente irregulares.

De otro lado, expresa que el interventor, si bien comunicaba los resultados a la proveedora, actuó de manera “dudosa y amañada” al efectuar una serie de descuentos sin dar oportunidad a Provisiones e Inversiones Ltda. para ejercer su derecho de defensa. En efecto, sostiene la demandante que el interventor realizó descuentos haciendo caso omiso de las comunicaciones de la proveedora, donde ponía de presente su desacuerdo en torno a las calidades y cantidades reportadas por los laboratorios de la electrificadora. Los descuentos, indica, fueron efectuados sin que existiera certeza sobre la calidad y sin que fuera clara la existencia de las supuestas muestras en que se basaron los mismos. En su concepto, dichas

muestras carecen de credibilidad puesto que el “supuesto” interventor actuó como “juez y parte”.

La sociedad actora destaca el hecho de que en diversas oportunidades, - 16 y 24 de mayo, 16 de junio, 24 de julio y 16 de agosto de 1995 -, puso de presente a la empresa demandada las diversas irregularidades en que estaba incurriendo y que en cada una de las ocasiones objetó los resultados. De igual forma, sostiene que las muestras debieron enviarse al laboratorio por ella propuesto, ya que la cláusula décimotercera del contrato preveía que éste se fijaría de común acuerdo.

7. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de la ciudad de Cúcuta conoció en primera instancia del presente proceso de tutela.

Hernández Meléndez reconoció que la empresa demandante no estuvo de acuerdo en ninguna de las ocasiones con los análisis y ajustes del precio remitidos por la electrificadora en las factura de cobro, pero que tales ajustes estaban previstos en el contrato.

El interventor señaló también que las muestras del material no las obtuvo él directamente, sino a través de un ingeniero químico, y destacó que en diversas oportunidades citó al representante de la empresa actora a fin de entregarle las muestras o testigos de material, sin que éste concurriera a su entrega.

De igual forma, enfatizó que pese a las iniciales discrepancias en torno a cuál debería ser el laboratorio al que se remitieran las muestras, la empresa demandada resolvió, en agosto de 1995, admitir el envío a la Universidad Francisco de Paula Santander. Sin embargo, relata, la demandante no concurrió a recoger las muestras.

Por último, puso de presente que la empresa demandante incumplió a partir de septiembre 20 con la entrega de los suministros.

El apoderado de la empresa argumenta, por su parte, que la controversia planteada es de carácter contractual por lo que debe dilucidarse de acuerdo con las normas contenidas en la Ley 80 de 1993. A su juicio, la acción no es procedente ni siquiera bajo la modalidad de mecanismo transitorio toda vez que no existe un perjuicio irremediable. En efecto, afirma, los eventuales perjuicios económicos pueden ser reclamados por otras vías judiciales.

Estima el juez, en sentencia del 3 de noviembre de 1995, que la acción de tutela está consagrada como un mecanismo breve y sumario para lograr la protección de los derechos constitucionales fundamentales, derechos que como inherentes al hombre no admiten discusión y deben ser objeto de protección por parte del Estado. En este sentido, sostiene:

“En este orden de ideas, considera el despacho que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para desatar el litigio que ha surgido entre los contratantes, toda vez que debe dilucidarse en forma clara cuál de ellas ha incumplido con sus obligaciones contractuales que suponen una indemnización para el contratante cumplido, que debe probarse plenamente. Nos encontramos entonces, ante una discusión entre contratantes de la que emana el interrogante de quién ha violado el derecho a quién. No está claro de qué parte procede la

violación del derecho ante el enfrentamiento de argumentos de una y otra parte, luego, por lógica conclusión y como la acción de tutela es para proteger derechos Constitucionales fundamentales que no admiten discusión o controversia, y cuando esta exista, el que se considere lesionado en su derecho debe acudir a la justicia ordinaria y/o contencioso administrativa para que se dirima el conflicto, como en el caso de autos, el petente debe accionar por la segunda de las vías enunciadas con el fin de buscar la ineficacia de los actos a que se refiere su pretensión”.

Precisa que la acción de tutela no puede ser instaurada a fin de provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos o mudar competencias. Agrega que la acción no es procedente en el presente caso ni siquiera como mecanismo transitorio ya que el perjuicio que aduce la demandante no tiene carácter irremediable.

7. Por medio de escrito, presentado el día nueve (9) de noviembre de 1995, el apoderado de la sociedad actora impugnó el fallo de primera instancia. Sustentó su apelación con el argumento de que en el desarrollo del contrato se había quebrantado el equilibrio contractual y vulnerado los principios de eficiencia, equilibrio y buena fe que deben regir los contratos. Reitera que el muestreo se realizó en forma dudosa, sin permitírsele a Provisiones e Inversiones ejercer el derecho de defensa. La actora, advierte, debió someterse a ajustes y condenas injustas. Estima que es claro el incumplimiento de la parte demandada.

8. La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante decisión proferida el día 13 de diciembre de 1995, revocó parcialmente el fallo de primera instancia.

Considera la Sala que, si bien es claro que la controversia se origina en la ejecución de un contrato estatal y que la vía procedente para resolver las controversias que ocasionaron la suspensión del suministro no es otra diversa a la contencioso administrativa, debe analizarse la posible vulneración del debido proceso. En efecto, concluye, del material probatorio se desprende que desde los inicios de la ejecución del contrato la proveedora discrepó de los análisis efectuados por la interventoría. Señala que la cláusula décimotercera dispone que de existir discrepancias la muestra debe analizarse en el laboratorio que determinen las partes. No obstante, anota, no se siguió el procedimiento contemplado en tal cláusula ya que la interventoría procedió a efectuar los ajustes sin haberse practicado el peritazgo. Esta situación, afirma, se produjo de manera reiterada hasta la suspensión del suministro. Al respecto expone:

Por tanto, conceptúa que “al no darse el debido proceso en esta tramitación, nace como consecuencia propia la violación del derecho de defensa que forma parte integral del mismo, así como también los derechos de contradicción, de igualdad entre las partes contratantes y de publicidad invocados como vulnerados”.

Indica que los ajustes perjudican en tal medida a Provisiones e Inversiones Ltda. que debió suspender los suministros. Por ello revoca la decisión de primera instancia y ordena que la sociedad Provisiones e Inversiones Ltda “continúe con la entrega del mineral hasta cumplir el monto de toneladas pactado”.

En cuanto a la ineficacia del nombramiento del interventor, estima la Sala que no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de tal acto y que dicho asunto debe ser

ventilado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

FUNDAMENTOS

1. A raíz de un contrato de suministro celebrado entre la sociedad Provisiones e Inversiones Ltda. y la empresa industrial y comercial del Estado Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. se presentaron conflictos entre las partes alrededor de la calidad y la cantidad del carbón proporcionado, del nombramiento y las atribuciones del interventor del contrato, de la selección de un laboratorio que rindiera un peritazgo sobre el mismo carbón y de la imposición de descuentos y multas por parte del contratante al contratista. Las divergencias se fundaron en buena parte en diferentes interpretaciones de las cláusulas del contrato de suministro y de las normas legales que rigen los contratos estatales.

2. La parte actora interpuso la acción de tutela con el argumento de que se le había vulnerado su derecho al debido proceso en la aplicación de las cláusulas del contrato. El juez de primera instancia consideró que los hechos generadores de la demanda emanaban de un contrato - y que incluso varios de ellos requerían de la práctica de pruebas para poder establecer con claridad cómo habían ocurrido, y de esa manera precisar si se habían presentado incumplimientos y cuál de las partes sería la causante -, razón por la cual denegó la tutela, pues, a su juicio, existían mecanismos y acciones idóneos diferentes a la jurisdicción constitucional para ventilar las diferencias. Esta tesis fue rechazada por el ad-quem, el cual consideró que, aun cuando las discrepancias entre las partes en torno del contrato eran materia de la jurisdicción contencioso administrativa, el hecho de que no se hubiera surtido el proceso acordado para dilucidar las diferencias con respecto a la calidad del carbón y para aplicar las sanciones, implicaba una violación al derecho fundamental del debido proceso.

3. El problema por analizar en esta demanda consiste en determinar si las discrepancias surgidas con ocasión de un contrato suscrito con una entidad estatal, diferencias entre las cuales caben obviamente las relacionadas con la observancia de los procedimientos fijados en los contratos, pueden ser objeto de la acción de tutela.

4. Sobre este tema ya se ha pronunciado la Corte en diferentes ocasiones. La conclusión ha sido la de que las controversias originadas directamente de las relaciones contractuales deben ser dirimidas por la justicia ordinaria y, en su caso, por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Esta Corporación ha señalado que las normas de la Constitución tienen un efecto irradiador sobre las leyes y los contratos. En referencia directa a los contratos se precisó en la sentencia de tutela N° 240 de 1993:

“La libertad contractual si bien permite a la persona tomar decisiones en el mercado y ejecutarlas, no puede ser arbitraria, pues como toda libertad está gobernada por el marco axiológico de la Constitución que incorpora como principio basilar el de la solidaridad social y la prevalencia del interés general (CP arts. 1 y 333).

(...)

“Si la propiedad, la empresa y la iniciativa económica, todas tienen una función social e implican responsabilidades (CP arts. 58 y 333), no puede la institución del contrato – trasunto de la idea de la colaboración social en el intercambio y satisfacción de las necesidades humanas – a través de las cuales ellas se expresan ser una ínsula alejada del influjo y proyecciones de los principios de la solidaridad y de utilidad social a los cuales debe subordinarse.”

Empero, el hecho de que los valores que conforman la Constitución imperen también sobre la actividad contractual, no significa que los conflictos sobre esa materia adquieran automáticamente rango constitucional y puedan ser objeto de la acción de tutela. Ello supondría desconocer la existencia de otras jurisdicciones, sobrepasar los límites de la acción de tutela y sobrecargar, hasta el momento de la inercia, al juez constitucional.

Sobre estos temas anotaba la misma sentencia de tutela N° 240 de 1993, lo siguiente:

(...)

“La obligada interpretación de todas las normas que integran el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, sus valores y principios fundamentales, no obra en las normas una metamorfosis de su rango normativo deviniendo ellas mismas constitucionales. Salvo el caso de las materias y de los presupuestos materiales tratados en la Constitución, deducibles de la misma o que pueden comprenderse razonablemente en sus cláusulas abiertas, por lo demás la relevancia de la Constitución es general y su contenido normativo dotado de particular fuerza expansiva debe proyectarse efectivamente sobre todo el ordenamiento y permearlo, pero ello no puede traducirse en restar pertinencia a las fuentes normativas inferiores ni vaciar sus presupuestos de actuación. Lo contrario equivaldría a sobrecargar la dimensión constitucional y la jurisdicción de este nombre, olvidando que todos los jueces están vinculados por la Constitución y todas las normas deben interpretarse de conformidad con su texto, sus valores y principios.

“La situación materia de la tutela, nacida al amparo de un contrato y regulada por éste, sólo tiene una relevancia constitucional genérica en el sentido de que la fuente pertinente para resolver la controversia es la regla contractual, la cual como toda fuente normativa debe interpretarse de conformidad con la Constitución, sin que por ello la misma o su presupuesto normativo adquieran carácter constitucional.” (subrayas no originales)

Sobre el mismo tema dijo también la Corte en su sentencia de tutela N° 594 de 1992:

“Como ha venido reiterándolo esta Corte, es menester ubicar la acción de tutela dentro del contexto y alcance que le corresponde, a fin de evitar la desfiguración de su naturaleza y la distorsión de sus fines.

“El Constituyente de 1991 concibió este instrumento como una forma de brindar eficiente protección judicial a los derechos fundamentales frente a amenazas o violaciones concretas provenientes de acción u omisión no susceptibles de ser contrarrestadas con eficacia mediante el uso de otro procedimiento que se pueda intentar ante los jueces.

“La acción de tutela, pues, no subsume ni sustituye el sistema jurídico que venía imperando al entrar en vigencia la Constitución. No puede admitirse, por tanto, que se haga uso de ella para dirimir conflictos con particulares o con el Estado respecto de los cuales ya existen, precisamente con ese objeto, acciones y procesos definidos por la ley.

“Así las cosas, las diferencias surgidas entre las partes por causa o con ocasión de un contrato no constituyen materia que pueda someterse al estudio y decisión del juez por la vía de tutela ya que, por definición, ella está excluida en tales 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” (subrayas no originales).

Así, pues, el principio general es el de que la acción de tutela no procede para la resolución de los conflictos derivados de la actividad contractual. Para que el recurso de tutela en relación con contratos administrativos sea aceptable es necesario que los demás medios judiciales se revelen como insuficientes o inidóneos. Al respecto manifestó la Corte en la sentencia de tutela N° 147 de 1996, lo siguiente:

“El artículo 86 de la Constitución Política dispone la procedencia de la acción de tutela contra los actos y omisiones de las autoridades públicas, cualesquiera sea la naturaleza de aquéllos, siempre que se trate de proteger un derecho fundamental y carezca el afectado de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En materia de contratación administrativa, la regla general de procedencia no varía. Si un acto administrativo, dictado con motivo u ocasión de la actividad contractual vulnera o amenaza un derecho fundamental, la acción de tutela procederá siempre que no exista otro medio de defensa idóneo y eficaz para evitar la consumación del perjuicio”.

El caso concreto

5. Es claro que el fondo de la controversia sometida a decisión de la Corte, es contractual. En efecto, tanto las presuntas vulneraciones al debido proceso como los alegados incumplimientos y las demás diferencias surgidas entre las partes, se refieren al contrato de suministro suscrito entre la empresa Provisiones e Inversiones Ltda. y una empresa industrial y comercial del Estado.

De la documentación allegada se percibe que el conflicto estriba en una interpretación distinta de las cláusulas contractuales. Lo mismo puede afirmarse de las diferencias surgidas en torno a la selección del laboratorio para el análisis de las muestras y a los procedimientos para la práctica de los descuentos e imposición de las multas.

6. El contrato que dio origen a la disputa es un contrato que se ajusta a la categoría de estatal, pues como lo señala el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 - el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -, “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...”. Cabe agregar que entre las entidades a que hace referencia el artículo transcrito se hallan las empresas industriales y comerciales del Estado, tal como lo precisa el artículo 2° de la misma Ley 80 de 1993.

Acerca de los conflictos que se generen con ocasión de los citados contratos estatales, prescribe el artículo 75 del mismo estatuto que, sin perjuicio de que se pacten mecanismos de solución directa de las controversias contractuales o cláusulas compromisorias, “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”. Y, con respecto a los medios a utilizar para la resolución de las diferencias contractuales, señala el artículo 77, en su inciso 2°:

“Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo”.

Sobre la referida acción contractual establece lo siguiente el inciso 1° del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo:

“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”.

7. Todas estas premisas permiten llegar a la conclusión de que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para ventilar los conflictos presentados en torno al referido contrato de suministro de carbón. La acción de tutela sólo procede cuando no existe otro medio idóneo y efectivo de defensa judicial, situación que no es la del presente caso, como quiera que a través de la mencionada acción contractual se puede no sólo determinar cuál de las partes no cumplió con sus obligaciones, sino también precisar lo relacionado con indemnizaciones y con otras declaraciones o condenas.

8. Adicionalmente, la Corte estima que la orden dada por el Tribunal Superior del Norte de Santander, consistente en la reiniciación del contrato de suministro, no sólo resulta igualmente improcedente, sino que impone a las partes una carga que puede resultar desproporcionada. En efecto, si la empresa demandante incumplió con el contrato de suministro aduciendo su incapacidad para continuar la prestación, la decisión la obligaría a lo imposible.

9. Finalmente, la Corte comparte la apreciación del juez de segunda instancia acerca de la improcedencia de la acción de tutela para efectos de determinar la inexistencia o la invalidez del acto de nombramiento del interventor.

DECISION

En mérito de lo expuesto, La Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta el día 13 de diciembre de 1995 y, en su lugar, CONFIRMAR el fallo de primera instancia, dictado el 3 de noviembre de 1995 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cúcuta.

Segundo: LIBRESE por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintitrés (23) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996)).