T-300-97

Sentencia T-300/97

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no ejercicio oportuno de mecanismo de defensa judicial/PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-No utilización oportuna de mecanismos de defensa

El municipio dejó pasar todas las oportunidades procesales con que contó dentro del juicio de jurisdicción coactiva para impugnar el mandamiento de pago y las demás providencias proferidas. En realidad, el municipio se desentendió del proceso y por eso no hizo uso de los recursos a su disposición. Solamente después de que el proceso coactivo estaba prácticamente concluido intentó el municipio ejercer su defensa, recurriendo a la tutela. La acción de tutela no es apta para revivir oportunidades de defensa. El municipio demandado contaba con otros mecanismos judiciales para abogar por la protección de sus intereses, pero no los utilizó. No es por lo tanto aceptable que el municipio recurra ahora al mecanismo de la tutela, por cuanto ésta solamente procede cuando no existen otros medios de defensa judicial.

Referencia: Expediente T-123499

Actores: Municipio de El Espinal

Temas:

Improcedencia de la tutela cuando dentro de un proceso de jurisdicción coactiva se han dejado de utilizar los mecanismos de defensa correspondientes.

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-123499 promovido por el municipio de El Espinal, en el departamento del Tolima, contra la Empresa de Obras Sanitarias del Tolima S.A. -EMPOLIMA S.A., en liquidación.

ANTECEDENTES

1. Por medio de apoderado, el alcalde del municipio de El Espinal instauró acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Tolima contra la Empresa de Obras Sanitarias del Tolima -Empolima S.A-, en liquidación, por considerar que el auto de mandamiento de pago proferido por esta última dentro del proceso coactivo N° 002, el 17 de agosto de 1995, vulnera los derechos del municipio al debido proceso y al trabajo.

Solicita el actor que en la sentencia se declare la nulidad de dicho auto y se ordene el reintegro de las sumas de dinero canceladas por el municipio como abono a la obligación con la entidad demandada, las cuales ascienden a 187´817.695 pesos. Pide además que se ordene levantar las medidas de embargo de los recursos y rentas del municipio de El Espinal decretadas en el proceso de jurisdicción coactiva y que Empolima cancele los daños y perjuicios causados con dichas medidas.

2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los siguientes:

2.1- En el año de 1989, el municipio de El Espinal suscribió un convenio interadministrativo con la Empresa de Obras Sanitarias del Tolima -Empolima S.A-, el cual entró a regir el día 1° de julio del mismo año y cuyo objeto fue fijado en la cláusula primera, así:

"PRIMERA: OBJETO DEL CONVENIO. El objeto es la entrega temporal de la Administración de los Sistemas de Acueducto y Alcantarillado, ubicados en el Municipio de El Espinal, que hasta

la fecha han venido siendo administrados, operados y mantenidos por Empolima S.A., y el Municipio de El Espinal. Anexo N° 001. EMPOLIMA S.A. entrega la administración de los sistemas especificados en el Anexo 001 al Municipio de El Espinal y éste se compromete a administrar, operar y mantener dichos sistemas." (sic)

En la cláusula cuarta se dispuso cuáles eran las obligaciones financieras del municipio para con EMPOLIMA:

CUARTA: El municipio de El Espinal se compromete para con EMPOLIMA S.A. a realizar el siguiente pago mensual: el 15% por concepto de recaudos por servicio de Acueducto y Alcantarillado correspondiente a los meses anteriores y junio de 1989, recaudos efectuados en el mes de julio de 1989, según convenio suscrito entre EMPOLIMA S.A. y el municipio de El Espinal (EE.PP.MM.), en administración delegada, el 25% del valor recaudado mensual de julio y agosto, el 20% para los meses de septiembre, octubre y noviembre mensuales, en cada uno de los respectivos meses, como aporte para los servicios que seguirá prestando la Empresa al Municipio y para el funcionamiento de la planta central de EMPOLIMA S.A. Para esto el municipio se compromete a presentar certificado de los ingresos mensuales por concepto del servicio de Acueducto y Alcantarillado refrendados por el funcionario de la Contraloría Municipal de El Espinal. PARAGRAFO: A partir del 30 de noviembre de 1989 se hará por las partes la revisión del Convenio y los aportes posteriores".

2.2- El municipio de El Espinal incurrió en mora en el pago de sus obligaciones para con EMPOLIMA S.A. Esta situación condujo a que, el 26 de abril de 1994, el alcalde de El Espinal suscribiera un acuerdo con el abogado ejecutor de EMPOLIMA S.A., en el cual reconoce que el municipio le adeudaba a la empresa la suma de 375.653.295 pesos, por concepto de cuotas de administración delegada de los sistemas de acueducto y alcantarillado del municipio, liquidadas hasta febrero de 1994. En el acuerdo, el municipio ofreció a pagar el 50% de la totalidad de la obligación antes del día 30 de junio, para lo cual el alcalde se obligaba a presentar el correspondiente proyecto de acuerdo al Concejo Municipal, al tiempo que EMPOLIMA S.A. se comprometía a condonarle el 50% restante y a hacer entrega definitiva de los sistemas de acueducto y alcantarillado de su propiedad al municipio.

El municipio no cumplió con la obligación convenida. En vista de ello, EMPOLIMA S.A. inició un proceso ejecutivo ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de El Espinal, proceso que fue

suspendido luego de que las dos partes firmaran un nuevo acuerdo de pago, el día 6 de septiembre de 1994. Con todo, el municipio incurrió nuevamente en mora en la cancelación de la deuda, situación ante la cual EMPOLIMA S.A. le solicitó al juzgado, el día 30 de mayo de 1995, que reiniciara el trámite del proceso y que, en consecuencia, profiriera la orden de pago respectiva y ordenara el embargo y retención del dinero y otros bienes de propiedad del municipio.

2.3- El día 16 de junio de 1995, el Juzgado Primero Civil del Circuito de El Espinal, declaró de oficio la nulidad de todo lo actuado en el proceso ejecutivo, por falta de jurisdicción. Para el efecto se apoyó en una providencia del Consejo de Estado, de noviembre 29 de 1994, M.P. Guillermo Chahín, en la cual se manifiesta con respecto al artículo 75 de la Ley 80 de 1993:

"Estima la Corporación que de la norma transcrita claramente se infiere que la Ley 80 le adscribió a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de las controversias 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".

Por consiguiente, el Juzgado rechazó la demanda presentada por Empolima y ordenó el levantamiento de las medidas cautelares.

2.4- En vista de los sucesos anteriores, EMPOLIMA S.A. decidió iniciar un proceso de ejecución coactiva -el N° 002- contra el municipio de El Espinal. Así, el día 17 de agosto de 1995, la gerente liquidadora de Empolima libró "orden de pago por jurisdicción coactiva" en favor de la empresa, por concepto del capital constituido por las cuotas de administración delegada adeudadas, junto con los intereses moratorios causados, todo de conformidad con el acuerdo suscrito el día 6 de septiembre de 1994.

El 15 de septiembre, la gerente liquidadora de EMPOLIMA S.A., en consideración de que el mandamiento de pago había sido debidamente notificado y de que el término de ejecutoria del auto había transcurrido sin que se hubiera producido ningún pronunciamiento de parte del demandado o se hubiera cumplido la orden de pago, dictó sentencia ordenando llevar adelante la ejecución.

De conformidad con la sentencia proferida, y con base en el artículo 565 del Código de

Procedimiento Civil, EMPOLIMA S.A. decretó el embargo y la retención de los dineros que el municipio de El Espinal tuviera en Tesorería y en las cuentas corrientes o de ahorros, o en certificados de depósito a término, en los bancos y corporaciones de ahorro y vivienda con asiento en El Espinal y en Chicoral.

– De acuerdo con el inciso 3 del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil son inembargables las dos terceras partes de la renta bruta del municipio. Puesto que el saldo de la cuentas de El Espinal en la entidad bancaria se encontraba muy por debajo de la suma de dinero a la que equivalían las dos terceras partes de la renta bruta de El Espinal, no se podía cumplir con la orden de embargo.

– Las cuentas del municipio en la entidad bancaria estaban conformadas por dineros provenientes de rentas pertenecientes al presupuesto de la Nación, de forzosa inversión, razón por la cual tenían el carácter de inembargables, de acuerdo con la Ley 38 de 1989.

– Los dineros de la cuenta se encontraban cobijados por el beneficio de inembargabilidad establecido por los Decretos 2349 de 1965 y 1758 de 1991.

– Las cuentas de ahorros son embargables únicamente en la parte que supere la cifra de $2.547.204 pesos, y la cuenta del municipio era inferior a ese monto.

– No se podía proceder a la retención de los dineros por no mediar orden de autoridad judicial.

La gerente liquidadora de EMPOLIMA S.A. contestó a las objeciones sobre la inembargabilidad de las cuentas del municipio, mediante auto del 24 de enero de 1996:

“Teniendo en cuenta que unas entidades bancarias han reportado que el municipio de El Espinal posee saldos de ahorro o en cuenta corriente, con indicación de ‘inembargabilidad’, y que otras aún no han dado respuesta, líbreseles oficios haciéndoles saber que de conformidad con la sentencia T-025 de 1995 de la Honorable Corte Constitucional, tienen la forzosa obligación de cumplir las órdenes de embargo que afecten o recaigan sobre las rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, cuya ejecución es inmediata, por cuanto los establecimientos bancarios o de crédito no son competentes para establecer si la respectiva decisión judicial recae sobre rentas y recursos incorporados a

dicho presupuesto para, con base en ello, abstenerse de darle cumplimiento en atención a su carácter de inembargables, pues no siendo esas instituciones parte en el proceso, no tienen la posibilidad, y aún menos obligación, de oponerse a tales órdenes de embargo. Su actuación no puede ir más allá de ser meros ejecutores de la orden judicial impartida …

"Por consiguiente, no estando facultadas para dejar de cumplir diligentemente la orden de embargo, en la comunicación mediante la cual se responda al oficio por el cual les es dada a conocer, deben informar que la medida afecta rentas y recursos pertenecientes al Presupuesto General del Municipio de El Espinal, o que de acuerdo a tal o cual norma legal gozan de fuero de inembargabilidad, para su evaluación y fines pertinentes, lo cual no exonera para que se efectúen de inmediato los traslados de los recursos embargados en la forma y términos dispuestos por la autoridad judicial".

La objeción elevada acerca de que la orden de embargo debía proceder de una autoridad judicial fue respondida en auto de febrero 1 de 1996, con la aseveración de que, por obra de los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 562 del Código de Procedimiento Civil, la gerente liquidadora de EMPOLIMA S.A. estaba investida de la calidad de funcionario ejecutor para los efectos del trámite de la acción ejecutiva por jurisdicción coactiva por las sumas de dinero que le adeudaban a la entidad y que en ejercicio de esa función gozaba de facultades análogas a las de los funcionarios judiciales.

2.6. En febrero de 1996, el municipio de El Espinal le envió a EMPOLIMA S.A. una propuesta de pago de la deuda que, en caso de ser aceptada, debía conducir a la suspensión de las medidas cautelares pendientes sobre los dineros de la localidad. La proposición fue, sin embargo, rechazada. Con todo, en su reunión extraordinaria del 23 de febrero de 1996, la Junta Directiva de EMPOLIMA S.A. decidió autorizar a la gerente-liquidadora para transigir el monto de la deuda y fijar un nuevo acuerdo de pago. Este fue suscrito el mismo día y como consecuencia de él EMPOLIMA S.A. decidió suspender el proceso de jurisdicción coactiva, levantar las medidas cautelares y reintegrar los dineros embargados una vez deducida la primera cuota de pago.

2.7. El municipio de El Espinal incumplió nuevamente el acuerdo de transacción. En vista de ello, la gerente liquidadora de EMPOLIMA S.A. dispuso, el 20 de agosto de 1996, la

reanudación del proceso. Como consecuencia de lo anterior se efectuó la liquidación adicional del crédito.

Posteriormente, mediante oficio de noviembre 15, la gerente liquidadora requirió al alcalde municipal para que cancelara el saldo de la deuda. El 18 de noviembre decretó nuevamente el embargo y retención de los dineros que el Municipio tuviera en los bancos y corporaciones de la ciudad y de Chicoral.

2.8- El 29 de noviembre, el municipio de El Espinal le envió a EMPOLIMA S.A. copia de un concepto jurídico que había solicitado acerca de la procedencia del embargo de sus cuentas, en el cual se concluía que "los recursos del municipio son inembargables y no es procedente la embargabilidad de los mismos como lo ha solicitado la entidad ejecutante, salvo las excepciones de las obligaciones laborales como lo ha manifestado la Corte Constitucional, embargables de conformidad con el artículo 177 del C.C .A".

2.9. La nueva orden de retener los dineros del municipio consignados en las entidades bancarias y de ponerlos a disposición de EMPOLIMA S.A. provocó otra ola de protestas por parte de las citadas entidades, con base en las mismas razones expuestas a principios de 1996. EMPOLIMA S.A. procedió a contestarlas en auto de diciembre 12, con los mismos argumentos de sus autos de enero y febrero.

2.10. Mediante auto del día 17 de diciembre de 1996, EMPOLIMA S.A. declaró terminado "el proceso ejecutivo adelantado por jurisdicción coactiva, por pago total de la obligación, con sus intereses" y ordenó levantar las medidas cautelares y devolver al municipio el remanente resultante a su favor por las retenciones efectuadas.

3.- El 16 de diciembre de 1996, el apoderado del municipio de El Espinal interpuso acción de tutela contra Empolima S.A., bajo la consideración de que ésta había violado con su actuación los derechos del municipio al debido proceso y al trabajo. Consideró que el derecho al debido proceso fue vulnerado por las siguientes razones:

a) Porque al municipio de El Espinal "jamás se le comunicó sobre la actuación administrativa que dio lugar al auto de mandamiento de pago, proceso coactivo N° 002". De acuerdo con el apoderado del actor, el proceso coactivo fue levantado a espaldas del municipio, sin cumplir con lo estatuído en los artículos 29 de la Constitución y 28 y 35 del Código Contencioso

Administrativo acerca de que se debe dar oportunidad a los interesados en un acto de la administración para que expresen su opinión y alleguen las pruebas que consideren pertinentes.

b) Porque la jurisdicción competente para conocer de los procesos ejecutivos derivados de contratos estatales es la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 y con la interpretación que de él ha realizado el Consejo de Estado. Dado que el título ejecutivo que dio origen al proceso coactivo N° 002 emana de un contrato suscrito entre entidades estatales, lo acertado habría sido recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo había precisado el Juez Primero Civil del Circuito de El Espinal al declarar la nulidad del proceso inicial, en junio de 1995.

c) Porque "EMPOLIMA S.A. y su representante legal no están investidos de la Jurisdicción Coactiva." Al respecto expresa que "para ejercer la función jurisdiccional atribuida a las autoridades administrativas, a fin de que se reconozca jurisdicción coactiva, ésta debe estar atribuida de manera expresa por la ley, como lo ha señalado la sección V del Consejo de Estado, en auto del 19 de septiembre de 1996, en el expediente 0593, siendo Consejero Ponente el Dr. Amado Gutiérrez Velásquez".

d) Porque los recursos del municipio de El Espinal son inembargables, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y en las contadas excepciones que se permite hacerlo ha de acatarse el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo que condiciona la exigibilidad de las sentencias por la vía ejecutiva al vencimiento del término de 18 meses después de su ejecutoria.

Finalmente, estima que se ha violado el derecho al trabajo, pues "en la actualidad la Administración Municipal de El Espinal no puede realizar ninguna gestión, en virtud de la embargabilidad también se desconoce el derecho al trabajo de los trabajadores de El Espinal y de quienes tengan acreencias con el municipio".

Asimismo, el 19 de diciembre de 1996, el apoderado del municipio interpuso acción de revocatoria directa contra toda la actuación surtida dentro del proceso coactivo, utilizando para ello los mismos argumentos que expusiera en la demanda de tutela. La solicitud fue rechazada el día 24 de diciembre, bajo la consideración de que los aspectos alegados como 'sustentación' de ella correspondían a los que debieron ser materia de excepciones y que "el

descuido, el desconocimiento o cualquiera otra razón impeditiva para debatir los aspectos que bien pudieron ser motivo de excepciones – previas y/o perentorias -, no pueden constituirse en medios para pretender -a ultranza- la enervación de la acción, bajo el rebuscado expediente de una presunta nulidad procesal, o de una revocatoria directa de una acto administrativo".

4. En su fallo del día 29 de enero de 1997, el Tribunal Administrativo del Tolima negó, por improcedente, la tutela interpuesta por el apoderado del alcalde de El Espinal.

El Tribunal expresa que el actor tuvo a su alcance recursos para impugnar las diferentes providencias dictadas dentro del proceso coactivo, pero no hizo uso de ellos. Por lo tanto, estima que la tutela no es admisible. Al respecto expresa:

"El 5 de agosto de 1995, la empresa ejecutora libró el mandamiento de pago, decisión esta que fue notificada al señor Rafael Vanegas Dávila el 30 de ese mismo mes en forma personal. En septiembre 15 se profiere la sentencia ordenando llevar adelante la ejecución y según se expresa en este documento y se sienta en las constancias secretariales que lo preceden el ejecutado guardó silencio. A partir de aquí se siguen otras actuaciones procesales como liquidaciones e inclusive celebración de convenios sobre el mismo aspecto demandado como suspensiones del proceso, arreglos y luego órdenes de medidas cautelares a efectos de asegurar la prestación reclamada, tales como el embargo y retención de los dineros que el municipio tenga en todas las cuentas corrientes, de ahorros, en certificados de depósito a término en la cuantías y en los bancos que señalan las respectivas providencias. Finalmente, el 17 de diciembre último la empresa por auto decidió levantar los embargos decretados y practicados, devolver al municipio una cantidad como remanente resultante a su favor y se ordena archivar el expediente.

"El procedimiento para la ejecución para el cobro de deudas fiscales lo establecen los artículos 561 y siguientes del Código de Procedimiento Civil que a su vez remite a lo allí no dispuesto a los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía que éste mismo Código señala.

"Siendo así, es indudable que la entidad territorial ejecutada fue vinculada al proceso y lo fue desde el momento en que recibió notificación personal de la orden de ejecución y como si esto fuera poco, se intervino en varios actos procesales en forma personal como en el caso

de los acuerdos celebrados para suspensión del proceso y esto quiere decir que desde aquel momento el Alcalde como representante del municipio tuvo oportunidad de impugnar las decisiones del funcionario ejecutante y de acuerdo a lo que éste hubiese decidido bien al recurrirse el mandamiento de pago o al formular la excepción de falta de jurisdicción habría podido acudir, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo. En efecto, el numeral 3º del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo le señala la competencia al Consejo de Estado para conocer de las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de distintos órdenes cuando la cuantía exceda de la allí señalada y el artículo 133 del mismo le fija a los Tribunales Administrativos la de conocer en segunda instancia de estos mismos recursos cuando la cuantía no excede de esa suma.

“Siendo ello así, no puede un sujeto procesal demandar el mecanismo excepcional de la tutela cuando teniendo un recurso judicial no lo utilizó, lo utilizó tardíamente o habiéndolo utilizado oportunamente, fracasó.

“El mandamiento ejecutivo, pudo ser apelado; contra éste se habrían podido formular excepciones de las que el juez contencioso habría podido conocer de ser adversas al proponente. Así mismo contra la providencia que decrete las medidas cautelares existe el recurso de apelación conforme así lo señala la parte final del artículo 513 del Código de Procedimiento Civil lo cual quiere decir que si no impugnó o por descuido, desconocimiento o cualquiera que fuese la razón por la que no hizo uso de la vía judicial para atacar la actuación del funcionario que ejecutaba, no puede ahora enmendar el error con la acción de tutela pues ésta no es sustitutiva de ninguna acción o recurso que la ley haya establecido para la efectividad de un derecho.

“Por otra parte, si se trataba de la inconformidad con la ejecución por jurisdicción coactiva con el convencimiento de que esto era de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, la ley le brinda al ejecutante otro mecanismo, también judicial para que el asunto se resuelva al otorgar la competencia a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para dirimir los conflictos que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre estas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales y si se sigue la tesis de que esta clase de procesos es función jurisdiccional ejercida por funcionarios administrativos porque la ley expresamente

así lo ha dicho para lo cual esta facultada por el artículo 116 de la Constitución Política, el ejecutado debió entonces recurrir a esa figura para la definición de la competencia y no valerse de la tutela que tiene un objeto y fin bien diferentes".

Para finalizar, el Tribunal manifiesta que la tutela era también improcedente con respecto a los embargos decretados por EMPOLIMA S.A. sobre los recursos del municipio, puesto que el proceso de jurisdicción coactiva ya había terminado y el daño eventual estaría igualmente consumado.

5. El 4 de marzo de 1997, el apoderado del municipio presentó un escrito ante la Corte Constitucional, en el cual expresa que el fallo del Tribunal Administrativo del Tolima desconoció que en la actuación administrativa que dio origen al cobro por la jurisdicción coactiva se configuró una vía de hecho. Igualmente, sostiene que en la sentencia no se hizo referencia a las violaciones del principio de la inembargabilidad del presupuesto y de los derechos al debido proceso y al trabajo.

Para terminar, expresa que el municipio no dispone de ningún otro mecanismo de defensa judicial y que la tutela es el único instrumento con el que cuenta para evitar, en forma transitoria, que EMPOLIMA S.A. disponga de los dineros que le fueron retenidos al municipio, con lo cual se configuraría un perjuicio irremediable.

FUNDAMENTOS

1. El apoderado del municipio de El Espinal considera que con la actuación adelantada por la Empresa de Obras Sanitarias del Tolima, EMPOLIMA S.A., en liquidación, en el proceso de jurisdicción coactiva seguido contra el municipio de El Espinal se vulneraron los derechos de éste al debido proceso y al trabajo.

2. La gerente-liquidadora de EMPOLIMA S.A. manifiesta que la tutela es improcedente por cuanto el municipio de El Espinal contaba con otros recursos para impugnar las decisiones tomadas dentro del trámite del proceso coactivo N° 002. Dado que el municipio no utilizó los mecanismos judiciales que tenía a su alcance, su oportunidad para controvertir las providencias adoptadas dentro del proceso ya precluyó y no se puede intentar revivirla a través de la acción de tutela.

3. En su fallo, el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima negó la tutela por improcedente, en razón de que el municipio no agotó los recursos ordinarios antes de interponerla.

4. El litigio entre EMPOLIMA S.A. y el municipio de El Espinal tuvo su origen en el contrato interadministrativo que suscribieron estas dos entidades en el año de 1989, por medio del cual el municipio se comprometió a pagarle ciertas sumas de dinero a EMPOLIMA S.A. por concepto de la administración delegada de los servicios de acueducto y alcantarillado ubicados en la misma localidad. El Espinal incurrió en mora en sus pagos y por tal razón las dos partes llegaron, en abril de 1994, a un acuerdo de cancelación de la deuda, convenio que fue incumplido por el municipio. En vista de lo anterior, EMPOLIMA S.A. inició un proceso ejecutivo ante la jurisdicción civil, proceso que fue suspendido luego de llegarse a un nuevo acuerdo de pago, el día 6 de septiembre de 1994. Con todo, la ciudad de El Espinal incumplió nuevamente el acuerdo, razón por la cual EMPOLIMA S.A. solicitó, en mayo de 1995, la reanudación del juicio ejecutivo.

En junio del mismo año, el juzgado civil del circuito ante quien cursaba el proceso declaró de oficio la nulidad de lo actuado por falta de jurisdicción. Ello condujo a EMPOLIMA S.A. a iniciar un proceso de ejecución coactiva, con base en el acuerdo de septiembre de 1994. Así, el día 17 de agosto de 1995 dictó orden de mandamiento de pago contra el municipio de El Espinal, el cual fue notificado personalmente al alcalde del municipio el día 30 de agosto. Los términos para efectuar el pago de la deuda y para proponer excepciones transcurrieron sin que el demandado se manifestara al respecto. En vista de lo anterior, el día 15 de septiembre de 1995, EMPOLIMA S.A. ordenó seguir adelante la ejecución. La providencia fue notificada por estado, de acuerdo con lo señalado por el artículo 507 del Código de Procedimiento Civil, y se ejecutorió sin que el municipio ejercitara ningún recurso.

A continuación, EMPOLIMA S.A. dictó varios autos de liquidación y reliquidación del crédito y ordenó el embargo de los dineros y las cuentas del municipio, providencias todas que se ejecutoriaron sin que el municipio de El Espinal las objetara.

En febrero de 1996, el municipio le presentó a EMPOLIMA S.A. una oferta de pago, que fue rechazada por la gerente-liquidadora de esta entidad. En vista de ello, el día 19 del mismo mes el alcalde nombró un apoderado judicial para que representara al municipio en el

proceso coactivo. El mencionado apoderado solicitó el día 20 que se declarara la nulidad de la sentencia, aduciendo que los intereses que se cobraban eran ilegales. En consecuencia, pedía que se dictara una nueva sentencia. Igualmente, el abogado solicitó el levantamiento de las medidas cautelares sobre los dineros y las cuentas del municipio, con el argumento de que los recursos del municipio eran inembargables y que los embargos ordenados superaban con creces la deuda de El Espinal para con EMPOLIMA S.A.

En auto del día 23 de febrero de 1996, EMPOLIMA S.A. rechazó la solicitud de nulidad. Sin embargo, en atención a que la Junta Directiva de la entidad había aprobado una suspensión del proceso y de que se había suscrito un nuevo acuerdo de pago de la deuda, decretó el levantamiento de las medidas cautelares y la devolución de los dineros embargados.

Con todo, el municipio incumplió nuevamente los términos del acuerdo y el día 20 de agosto de 1996 EMPOLIMA S.A. ordenó la reanudación del proceso. A renglón seguido dispuso una nueva liquidación del crédito y el renovado embargo de los dineros y cuentas de El Espinal. Todos estos autos se ejecutoriaron sin que el demandado se pronunciara sobre ellos, si se exceptúa el envío de la copia de un concepto jurídico que fue elaborado para el municipio, en el cual se concluye que sus recursos eran inembargables.

El día 17 de diciembre de 1996, EMPOLIMA S.A. dictó un auto en el que declaró la terminación del proceso por pago total de la obligación y dispuso el levantamiento de los embargos y la devolución de los dineros sobrantes. Un día antes, el apoderado de El Espinal había interpuesto la acción de tutela. El día 19 interpondría, asimismo, la acción de revocatoria directa.

5. De las piezas procesales que obran dentro del proceso de tutela, cuyos puntos más destacados se encuentran resumidos en el punto anterior, se infiere que, por lo menos desde abril de 1994, EMPOLIMA S.A. y el municipio de El Espinal se encontraban en situación de conflicto acerca del pago de las cuotas de administración delegada de los servicios de acueducto y alcantarillado del municipio. Ello condujo a diversos acuerdos de cancelación de la deuda, a una demanda ante la jurisdicción civil y a la iniciación del proceso coactivo, con todos los avatares a que éste estuvo sometido.

El hecho de que el municipio conociera desde hacía varios años de sus diferencias con EMPOLIMA S.A. permitía esperar que El Espinal estuviera dispuesto a utilizar los mecanismos jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. A pesar de ello, el municipio dejó pasar todas las oportunidades procesales con que contó dentro del juicio de jurisdicción coactiva para impugnar el mandamiento de pago y las demás providencias proferidas. En realidad, el municipio se desentendió del proceso y por eso no hizo uso de los recursos a su disposición y que bien describe la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima. Solamente después de que el proceso coactivo estaba prácticamente concluido intentó el municipio ejercer su defensa, recurriendo a la tutela.

Así las cosas, la conclusión a la que llega el Tribunal es la única aceptable. La acción de tutela no es apta para revivir oportunidades de defensa. El municipio demandado contaba con otros mecanismos judiciales para abogar por la protección de sus intereses, pero no los utilizó. No es por lo tanto aceptable que el municipio recurra ahora al mecanismo de la tutela, por cuanto ésta solamente procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, como bien lo establecen el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

Asimismo, como bien lo señala el Tribunal, la tutela se instauró cuando ya el proceso estaba culminado y el daño que se quería evitar a través de la acción se encontraba consumado. En efecto, la tutela se interpuso un día antes de que EMPOLIMA S.A. decidiera dar por terminado el proceso, “por pago total de la obligación, con sus intereses”, y ordenara levantar las medidas cautelares y devolver al municipio los dineros restantes. De esta manera, la declaratoria de improcedencia de la tutela también se configura porque “es evidente que la violación del derecho originó un daño consumado”, tal como lo expone el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

D E C I S I O N

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

R E S U E L V E:

Primero: CONFIRMAR la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, dictada el día 29 de enero de 1997, en el sentido de denegar por improcedente la tutela solicitada por el municipio de El Espinal.

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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).