

T-340-97

Sentencia T-340/97

ACCION DE TUTELA-No dirime derechos litigiosos emanados de interpretación de ley/ACCION DE TUTELA-No resuelve conflictos judiciales cuyas competencias están establecidas

No fue erigida por el Constituyente de 1991 para dirimir derechos litigiosos emanados de la interpretación de la ley, ni resolver conflictos judiciales cuyas competencias se encuentran plenamente establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, pues ello equivaldría a llegar a la inaceptable conclusión de que el juez de tutela puede sustituir al juez ordinario en la definición de dichos diferendos salvo, desde luego, cuando se configura la violación de los derechos constitucionales fundamentales y sea inminente la existencia de un perjuicio irremediable, en cuyo evento es procedente tutelar los derechos conculcados o amenazados, mientras la jurisdicción competente decide de fondo la correspondiente controversia.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional

Es evidente que la acción de tutela constituye un instrumento democrático con que cuentan los ciudadanos para reclamar ante los jueces dicha protección de sus derechos constitucionales, pero de la cual, en razón a su excepcionalidad, no puede abusarse ni hacerse uso cuando existan otros medios judiciales idóneos para la definición del conflicto asignado a los jueces ordinarios con el propósito reiterado de obtener, entre otras consideraciones, un pronunciamiento más ágil y expedito.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional

Es evidente que la acción de tutela constituye un instrumento democrático con que cuentan los ciudadanos para reclamar ante los jueces dicha protección de sus derechos constitucionales, pero de la cual, en razón a su excepcionalidad, no puede abusarse ni hacerse uso cuando existan otros medios judiciales idóneos para la definición del conflicto asignado a los jueces ordinarios con el propósito reiterado de obtener, entre otras consideraciones, un pronunciamiento más ágil y expedito.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Discrepancias por ejecución y desarrollo de contrato

En el evento de que la formulación de la acción de tutela surja con ocasión de las discrepancias en que incurran las partes a partir de la ejecución y desarrollo de un contrato vigente entre estas, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que su definición es del resorte exclusivo de la jurisdicción legalmente establecida como competente para dirimir las; así pues, las diferencias suscitadas con motivo o por causa del cumplimiento del objeto, obligaciones, términos y alcances de un vínculo contractual cualquiera que sea su naturaleza, bien sea de orden contencioso administrativo, laboral, civil o comercial, etc. deben ser tramitadas y decididas por la jurisdicción respectiva, según el caso y con sujeción a la normatividad vigente, toda vez que el conflicto es de rango legal y no constitucional y emana de la interpretación de la norma. La incompetencia para conocer de un litigio por parte del juez de tutela y que da lugar a denegar el amparo solicitado frente a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, permite al demandante llevar al conocimiento del juez competente, dentro de los términos legales, la solución de la controversia; es a éste a quien le corresponde resolver el diferendo y ordenar si es del caso el restablecimiento de los derechos invocados, en la medida en que el juez constitucional de tutela no resulta competente para desplazar a la jurisdicción ordinaria en el cumplimiento de su función pública de administrar justicia.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Ampliación lote de terreno para exploración de metales preciosos/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE-Improcedencia de la tutela en principio

Como quiera que lo pretendido por el actor ante los jueces de tutela es obtener la protección del derecho a la ampliación de un lote de terreno para la exploración y explotación de metales preciosos y asociados que alega tener derecho por adjudicación de la accionada dada la omisión de ésta a suscribir el contrato, la Sala observa que dichos derechos litigiosos son de la competencia del juez ordinario a quien corresponde el análisis, discusión y decisión de la respectiva controversia mediante la utilización de las acciones pertinentes. El acto en cuestión no refleja una simple actuación administrativa de la sociedad, sino más bien manifiesta en forma clara y expresa la voluntad de la administración de no acceder a la solicitud del actor para evitar la devolución de los dineros cancelados y negarle la ampliación del área contratada, lo cual constituye una decisión de fondo que pone fin a la actuación administrativa en relación con la pretensión del demandante, susceptible de ser atacada por la vía judicial para los efectos de obtener el restablecimiento de sus derechos. La Sala,

tampoco encuentra acreditado que exista un perjuicio irremediable que justifique el análisis por esta Corporación. La Corte Constitucional ha señalado que en contra de los actos de trámite o preparatorios, en principio, no procede la acción de tutela, pero dado que excepcionalmente éstos pueden llegar a conculcar o amenazar los derechos constitucionales fundamentales de una persona, la acción se hace viable para su amparo, en la medida en que sirva de mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, quedando a consideración del juez de tutela revisar cada situación individual, según los siguientes criterios.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reconocimiento de derechos contractuales

Las divergencias surgidas entre las partes por el incumplimiento de un contrato o de las futuras partes y las situaciones descritas en el presente caso tienen otros mecanismos de defensa judiciales para resolverlas, que escapan a la competencia del juez de tutela y que son del conocimiento de la jurisdicción competente que señala el ordenamiento vigente; toda vez que la acción de tutela es de naturaleza totalmente subsidiaria y residual, encargada de la protección de derechos constitucionales y no legales. De manera que, en tratándose del reconocimiento de derechos contractuales eventualmente exigibles, cuya competencia está adscrita a una jurisdicción diferente, no es posible hacer un pronunciamiento acerca de la controversia suscitada entre las partes y de la viabilidad de las pretensiones del actor.

Referencia: Expediente T-125.154

Peticionario:

Raúl Ernesto Morales López.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar las sentencias proferidas en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Raúl Ernesto Morales López formuló acción de tutela en contra de la empresa Minerales de Colombia S.A., "MINERALCO S.A.", con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y trabajo, los cuales estimó vulnerados con la expedición, por dicha sociedad, de un acto administrativo que le ordenó reintegrar una suma de dinero dentro del trámite de ampliación de terreno contratado para la operación de exploración y explotación de metales preciosos y asociados, celebrado entre el actor y la demandada.

1. Los hechos.

Los hechos relacionados con la acción de tutela instaurada y que constan en el expediente, son los siguientes:

1. El Ministerio de Minas y Energía, mediante acto administrativo, otorgó a la Sociedad Minerales de Colombia S.A. "MINERALCO S.A." el aporte No. 1017 para metales preciosos de minería en veta, ubicado en el Municipio de Marmato, departamento de Caldas. Dicha sociedad para llevar a cabo la operación de exploración y explotación de ese aporte, el 18 de octubre de 1995 celebró un contrato minero con el señor Raúl Ernesto Morales López, perfeccionado y registrado en el Registro Minero, el cual le otorgaba el derecho temporal y exclusivo de realizar por su cuenta y riesgo los trabajos técnicos de exploración, explotación y beneficio, tendientes a obtener metales preciosos y asociados en un área de terreno contractualmente delimitada (ver Contrato a folio 173).

2. Posteriormente, el Señor Morales, mediante petición escrita, solicitó a "MINERALCO S.A." la ampliación del área contemplada en el contrato mencionado, en 65.7967 hectáreas, solicitud que fue sometida a estudio del Comité de Contratación y Crédito de la sociedad, el cual, según consta en el Acta No. 001 del 9 de febrero de 1996 (a folio 194), evaluó la solicitud aclarando que la zona formaba parte del área solicitada en ampliación por Mineros Nacionales desde el año de 1993, también contratista de "MINERALCO S.A.", trámite que aún estaba por definir, pero que con base en las recomendaciones del Jefe del Departamento de Ingeniería (E) la adjudicación del área debía hacerse en el terreno solicitado al señor Morales y en el restante a Mineros Nacionales, por presentar aquél condiciones técnicas y económicas más favorables para la empresa y siempre y cuando se produjera la ratificación

previa de la Gerencia General al respecto.

3. Seguidamente, el Subgerente Técnico de la sociedad, señor Félix Antonio Rueda Ocazones, suscribiendo como Gerente General de "MINERALCO S.A. el Oficio No. 0379 del 27 de febrero de 1996 (a fol. 206), comunicó al actor la decisión del Comité de Contratación y Crédito de aprobar su solicitud de ampliación del área contratada, en el Municipio de Marmato, y requiriéndolo para que se hiciera presente dentro del término de quince días hábiles, con el fin de firmar el respectivo otrosí al contrato, una vez canceladas las contraprestaciones correspondientes. Dicha obligación fue cumplida oportunamente por el señor Morales López ante la Tesorería de la sociedad.

4. Con fecha del 14 de mayo de 1996, la Gerente General encargada de "MINERALCO S.A.", Iliá Marina Obando de Torres, expidió la Resolución No. 0120 con la cual ordenó la devolución al señor Morales de los valores pagados por éste ante la Tesorería, a fin de evitar que la sociedad incurriera en enriquecimiento ilícito, en virtud de la incompetencia de quien firmó como Gerente General el oficio de comunicación al actor de la decisión que lo favorecía en su solicitud, antes citado. La resolución fue notificada mediante Edicto y personalmente, con posibilidad de ser recurrida en reposición.

El señor Morales interpuso en tiempo recurso de reposición contra la Resolución No. 0120 del 14 de mayo de 1996 argumentando ser titular del beneficio a suscribir el otrosí modificatorio de su contrato y señalando que, con base en la doctrina administrativa, la comunicación de un acto administrativo concreto y particular puede ser efectuada tanto por el representante legal como por otro funcionario de la administración, hecho que, según indicó, ha ocurrido en otras oportunidades en esa misma sociedad ; por consiguiente, en su opinión la decisión allí adoptada fue "ilegal, en cuanto se orienta a dejar sin efecto decisiones en firme creadoras de situaciones jurídicas individuales, concretas y subjetivas", máxime si se tiene en cuenta que no pueden revocarse sin el consentimiento expreso del beneficiado. El Gerente General de la empresa no accedió a reponer la resolución mencionada y por el contrario reafirmó que la comunicación carece de validez, dado que quien la suscribió adolecía de representación para hacerlo y por ende no podía producir efecto jurídico alguno.

Adicionalmente, constan en el expediente actuaciones posteriores a esa decisión, de la Jefe de la Oficina Jurídica de MINERALCO S.A.", tendientes a obtener de los Subgerentes

respectivos el análisis de la solvencia económica y la situación técnica del señor Morales, determinantes para la modificación del contrato. Al ser requerido para suministrar esa información, el señor Morales respondió que su solicitud ya había sido aprobada y comunicada por la empresa con base en la información presentada oportunamente, por lo que no encontraba justificada la nueva solicitud.

5. Con fecha 5 de junio de 1996, la Jefe de la Oficina Jurídica mediante Memorando No. 1474 informó a la Secretaría del Comité de Contratación y Crédito de "MINERALCO S.A." que la solicitud del demandante no cumplía con los requisitos jurídicos, técnicos y económicos necesarios para la exploración de la zona adicionalmente solicitada, y que el citado Comité había otorgado su recomendación sin sujeción al Acuerdo 0184 del 31 de octubre de 1994 (Estatuto de Contratación de MINERALCO S.A.), en los artículos 7o. y 8o., en el literal c) del numeral 2o., sobre selección del contratista para efectos de lograr un mejor aprovechamiento del yacimiento y contratación directa de pequeña y mediana minería. Además, rechazó las observaciones favorables que de tipo económico se habían reconocido al señor Morales recalcando la superioridad en conveniencia de las que ofrecía el contrato con Mineros Nacionales, por lo que aconsejó estudiar de nuevo las propuestas presentadas por ambos contratistas.

6. En reiteradas ocasiones el actor solicitó a la Gerencia de la empresa "MINERALCO S.A." proceder a la elaboración y firma del otrosí al contrato de operación para la exploración y explotación de minerales vigente con esa empresa, a fin de incorporar el área supuestamente adjudicada con fundamento en lo aprobado por el Comité de Contratación y Crédito de la misma y a él comunicado por la sociedad, a lo cual obtuvo una respuesta negativa del Gerente General quien insistió en la falta de una decisión definitiva sobre la solicitud de ampliación del área contratada por encontrarse aún bajo análisis, ya que la decisión del mencionado Comité, del 9 de febrero de 1996, no constituía un acto administrativo que hubiese creado una situación particular y concreta, sino una mera expectativa que no obligaba a la Administración, amén de que la comunicación efectuada de la misma carecía de validez jurídica por incompetencia del funcionario que la realizó.

7. Considerando vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso, el actor presentó acción de tutela fundamentándose en la inexistencia de otro medio judicial de defensa de esos derechos, por la negativa de "MINERALCO S.A." a

suscribir el otrosí a su contrato de operación para la exploración y explotación de metales preciosos y asociados, que permitiera ampliar el área contratada según lo solicitado y aprobado por la sociedad, toda vez que consideró que las decisiones emitidas por esa empresa eran actos de trámite contra los cuales no existe acciones contenciosas administrativas para obtener su ejecución y que ante la inexistencia de las acciones de cumplimiento la Corte Constitucional permite al juez de tutela “impartir órdenes a la administración para el cumplimiento de sus propios actos”, o sea, en este caso, la suscripción del otrosí al contrato para la ampliación de la zona contratada cuya adjudicación él afirma le fue conferida.

Sostuvo, así mismo, que en la misma acta del Comité de Contratación y Crédito de “MINERALCO S.A.”, No. 001 del día 9 de febrero de 1996, se discutieron y aprobaron solicitudes de otros interesados, relativas a la contratación y devolución de áreas, exoneración de contraprestaciones económicas, prórrogas en la explotación y cancelación de las mismas, etc., las cuales, recalca, “fueron notificadas a los interesados y a su vez sufrieron el trámite respectivo”, en algunos casos por personas distintas al Gerente de la empresa, afirmando que “Únicamente frente a mi solicitud es en donde la Gerencia de Mineralco S.A. ha presentado obstáculos y ha pretendido dejar sin efecto el oficio en el cual me dió comunicación del acta 001 de 1996.”.

Concluyó así el demandante que, con la conducta de la sociedad “MINERALCO S.A.”, se produjo una violación a su derecho a la igualdad por sufrir de un trato discriminatorio y desigual frente a las demás personas respecto de las cuales sus solicitudes si fueron tramitadas sin problema ; así mismo, al debido proceso administrativo, porque no se llevaron a término las acciones administrativas necesarias para la suscripción del otrosí al contrato, a pesar de que éstas “deben ir hasta su finalización” y, por último, al trabajo porque al abstenerse la empresa de suscribir el contrato legalmente adjudicado al accionante, se le impidió laborar en la zona solicitada en “dónde es más factible obtener recursos que justifiquen la labor...”.

Y, finalmente, planteó como pretensiones al juez de tutela para que impartiera, a la sociedad Minerales de Colombia S.A. “MINERALCO S.A.”, las siguientes órdenes provisionales: 1. abstenerse de adjudicar a otra persona en aporte el lote de terreno solicitado por él en ampliación y 2. abstenerse de devolverle las sumas consignadas por concepto de

contraprestaciones económicas derivadas de la adjudicación del área de terreno, con la consecuente revocatoria, por el Gerente de dicha sociedad, del acto administrativo que dispuso ese reintegro; y en forma definitiva, la orden de tramitar la suscripción del contrato adicional referente a la ampliación de la zona solicitada.

3. Intervenciones.

Dentro de los documentos que obran en el expediente, figuran los alegatos presentados por la apoderada de la parte demandada Minerales de Colombia "MINERALCO S.A. al Juez Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, solicitando se desestimen las pretensiones del actor, toda vez que la controversia basada en la suscripción de un contrato adicional al de exploración y explotación de recursos minerales, es de carácter legal y por lo tanto está regulada íntegramente por la Ley 80 de 1983.

En consecuencia, considera que la tutela es improcedente, en la medida en que el artículo 75 de la citada Ley consagra la cláusula general de competencia radicada en la jurisdicción contenciosa administrativa para resolver los conflictos de carácter contractual que surjan entre las partes contratantes.

Por último, expresa que la decisión del Comité recomendando la suscripción del contrato adicional, es una sugerencia emitida por un cuerpo consultivo de la empresa MINERALCO S.A. (...) y por tanto ahora no se puede afirmar que se crearon derechos ciertos o adquiridos en favor del accionante pues la gerencia por no haberse cumplido el procedimiento se abstuvo de ordenar la celebración del contrato."

Por su parte, la empresa Mineros Nacionales S.A. por conducto de apoderado y en calidad de "coadyuvante" de la sociedad demandada, el día en que se profirió sentencia de primera instancia, envió comunicación al mismo Juzgado para que se denegara la protección impetrada por el actor, con respecto a los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por "MINERALCO S.A.", argumentando tener ciertos derechos sobre la zona reclamada por el accionante.

Fundamenta su posición en que la empresa contra la cual se dirige la acción de tutela ha dado cumplimiento no sólo a lo establecido en el Código Contencioso Administrativo que consagra el procedimiento relativo a las etapas precontractual y contractual para la adopción

de un contrato, sino también el Acuerdo 0184 de la Junta Directiva de “MINERALCO S.A.” que regula el trámite previsto para que la entidad demandada formalice los acuerdos de voluntades.

En esa medida, señala que el Comité de Contratación se pronunció a favor de la propuesta del accionante, recomendación que posteriormente fue modificada ya que no reunía los requisitos técnicos exigidos, sin que ello configure una violación de derechos fundamentales al no crear una situación jurídica individual y concreta en cabeza del accionante.

Sin embargo concluye que, si el peticionario considera que la administración omitió pronunciarse favorablemente sobre su propuesta, tiene la posibilidad de instaurar las correspondientes acciones contenciosas ante la jurisdicción administrativa legalmente competente para dirimir esta clase de conflictos.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia : Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

Mediante fallo del 13 de Diciembre de 1996, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá resolvió denegar la tutela formulada por el señor Raúl Ernesto Morales López, toda vez que el accionante tiene a su alcance otro medio judicial de defensa que le permite obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y trabajo, presuntamente vulnerados.

Sostiene en sus consideraciones que el asunto versa sobre una discrepancia respecto de la existencia de acuerdo entre las partes contratantes para la suscripción y registro del otrosí a un contrato minero, con el fin de ampliar la zona de exploración solicitada por el contratista.

Precisa, además, que “MINERALCO S.A.” desarrolla una actividad industrial y minera, lo que somete sus actos, denominados de gestión, al derecho común (D.3130 de 1968, art. 31) en forma semejante a los de los particulares ; de manera que, para verificar sobre la lesión de los derechos fundamentales denunciados como vulnerados, la regulación que rige es la del artículo 42 del D.2591 de 1991, la cual exige para un eventual amparo la vigencia de una relación de subordinación o de indefensión, circunstancias que no advierte en el presente

caso por tratarse de un vínculo contractual, en el cual se presume una igualdad en el ejercicio de la libertad de contratar y que cuenta con otros medios de defensa judiciales como las acciones contencioso administrativas para proteger los derechos fundamentales que se consideren lesionados durante el desarrollo del contrato, derechos de rango legal más no constitucional, ya que en este caso se refieren a la viabilidad de la suscripción de un contrato.

Por lo tanto, la determinación de la legalidad de la actuación de la demandante y la procedencia de emitir la orden de suscribir o no el respectivo contrato, no puede ser objeto de un proceso breve y sumario como el de la tutela, por lo cual manifestó que resultaba improcedente.

2. Impugnación.

1. La acción de tutela es procedente por cuanto lo pretendido es que la demandada suscriba el contrato adicional que sus órganos competentes recomendaron y aprobaron, lo que permitiría la exploración y explotación del área solicitada, concretándose en la protección de su derecho al trabajo.

2. Que la sociedad demandada desconoció el derecho fundamental al debido proceso con la orden de devolución de una suma de dinero por concepto de derechos mineros de exploración, mediante un acto calificado como de trámite, y al revocar sin sustento legal una decisión en firme que impidió suscribir el contrato correspondiente, ya que la legislación establece que una vez aprobada la solicitud de aporte se debe proceder a suscribir el contrato, no hacerlo violaría el derecho al debido procedimiento administrativo y el derecho a celebrarlo que forma parte esencial del mismo.

3. Que el asunto versa sobre una acción de tutela impetrada por la violación de derechos fundamentales en virtud de un acto de trámite contra el cual no procede acción por vía judicial, constituido por la orden de la sociedad demandada de devolver las sumas consignadas a título de contraprestaciones económicas.

4. Por último, al tratar los actos de gestión realizados por “MINERALCO S.A.” como si fueran los de un particular, se desconoce la realidad de los contratos estatales que presentan cláusulas de caducidad, reversión, etc., lo que hace que la alusión a la igualdad en la

contratación y la subordinación del afectado en sus derechos frente al particular que lesiona sea irrelevante, de manera que propone examinar el asunto bajo la órbita de la agresión por parte de una autoridad pública.

4. Segunda instancia : Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Civil.

Conoció de la impugnación la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, la cual confirmó el fallo de primera instancia, mediante sentencia del 13 de Febrero de 1997, por la imposibilidad que asiste al juez de tutela para imponer a la entidad demandada la suscripción de un contrato y con el apremio a la accionada para que culmine el trámite que originó la tutela según lo previsto en el Título II del Acuerdo No. 0184 de 1994.

El ad-quem comienza por señalar que el propósito de la acción de tutela instaurada era el de obtener de la persona jurídica accionada un pronunciamiento mediante el cual se revocara el acto administrativo que dispuso la devolución de la suma pagada por concepto de la ampliación del área solicitada (Resolución No. 0120 del 4 de mayo de 1996) y se impartiera la orden a su Gerente para que culminara el proceso de contratación iniciado, pero que al ser confirmado el recurso de reposición interpuesto contra el mismo (Resolución 0180 del 13 de agosto de 1996), se produjo el agotamiento de la vía gubernativa, razón por la cual se abrió la posibilidad para el promotor del amparo de acudir ante la jurisdicción de los contencioso administrativo para buscar el decaimiento del acto administrativo cuestionado.

Al respecto observa que la situación que justificó la tutela ya se encuentra superada con el pronunciamiento adverso a las pretensiones del demandante, resultando ineficaz dado su carácter subsidiario frente a las vías o recursos ordinarios, máxime cuando el acto administrativo se encuentra revestido de una legalidad de la cual no se puede despojar mediante un trámite preferente y sumario.

Precisa, además, que la solicitud al juez de tutela para ordenar a la sociedad demandada culminar el proceso de contratación mediante la suscripción del contrato en cuestión, configura una indebida resolución del fondo de las pretensiones que, por estricta observancia del Código de Minas y el Acuerdo No. 0184 de 1994 que rige la contratación de la demandada, produciría un exceso en la competencia de los jueces de tutela.

De otro lado, manifiesta que por ser “MINERALCO S.A.” una Empresa Industrial y Comercial del Estado perteneciente a la administración descentralizada y vinculada al Ministerio de Minas y Energía, los contratos mineros que suscriba pertenecen a la órbita del derecho administrativo y se encuentran regidos por el Acuerdo 0184 de 1994 ; éste, en su artículo 8o., establece que el procedimiento para la contratación directa culmina con la aprobación impartida por el Gerente, a través de un acto administrativo, situación negocial que en su concepto no se había producido al momento de decidir la tutela.

En consecuencia, estima que no constituyó una vulneración a los derechos mencionados por el actor el hecho de que los funcionarios de la sociedad demandada durante el curso de ese procedimiento hayan encontrado, con posterioridad a las recomendaciones del Comité de Contratación de Crédito de la misma, que la solicitud de ampliación del área contratada no llenaba los requisitos legales y en consecuencia hubiesen requerido su cumplimiento, en la medida en que la entidad accionada debía someterse a los mandatos del artículo 76 de la Ley 80 de 1993 sobre selección objetiva de contratistas y sujeción a los principios de transparencia, economía, responsabilidad ante la ley, etc.

El Tribunal anota que la decisión de la accionada se produjo en ejercicio legítimo de una atribución legal que no desconoció derechos fundamentales como : el debido proceso que goza de consagración constitucional pero no permite desechar el procedimiento indicado, ni a la igualdad pues el accionante no se encuentra en las mismas condiciones de quienes presentaron las peticiones con el lleno de las exigencias, como tampoco al trabajo puesto que la entidad demandada no ha terminado el procedimiento de contratación previsto en el Acuerdo 0184 de Octubre 31 de 1994.

A manera de conclusión expresó :

“(…) en el caso en estudio, no se está frente a la real o presunta vulneración de derechos fundamentales consagrados en la Carta Política, pues es evidente que se esta alegando la ocurrencia de presuntas irregularidades en el trámite de una contratación, lo que nos ubica en el plano de la ley y los derechos que deriven de la misma y no de la constitución, por tanto frente a eventos como el aquí propuesto la acción de tutela resulta ser manifiestamente inconducente, pues ella no fue instituida para amparar derechos de rango legal, para servir de instrumento adecuado que lleve por orden del juez de tutela a la

conclusión dentro del término de las 48 horas de un procedimiento administrativo...En consecuencia, el juez de tutela no puede abordar conflictos sobre la titularidad de derechos presuntamente reconocidos en la ley y la aplicación de esta última, es un campo que le está vedado en ejercicio o desarrollo de la función constitucional.”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de instancia, en desarrollo de la facultad conferida en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, y de acuerdo con los artículos 33 al 36 del decreto 2591 de 1991.

2. Improcedencia de la acción de tutela por existir otros mecanismos de defensa judiciales.

La acción de tutela constituye un mecanismo de orden constitucional encaminado a la protección en forma inmediata y directa de los derechos constitucionales de las personas, cuando estos resulten vulnerados o amenazados con la acción u omisión de una autoridad pública o de particulares en los casos legalmente señalados. Como es bien sabido dicho instrumento judicial tiene carácter subsidiario y excepcional, de manera que ella solamente podrá ser ejercida cuando quien la impetra no tenga a su disposición otro medio de defensa y, en el evento de que este exista, sea necesario decretar el amparo en forma transitoria para evitar que se produzca un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso respectivo.

De ahí que sea necesario advertir que la acción de tutela no fue erigida por el Constituyente de 1991 para dirimir derechos litigiosos emanados de la interpretación de la ley, ni resolver conflictos judiciales cuyas competencias se encuentran plenamente establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, pues ello equivaldría a llegar a la inaceptable conclusión de que el juez de tutela puede sustituir al juez ordinario en la definición de dichos diferendos salvo, desde luego, cuando se configura la violación de los derechos constitucionales fundamentales y sea inminente la existencia de un perjuicio irremediable, en cuyo evento es procedente tutelar los derechos conculcados o amenazados, mientras la jurisdicción competente decide de fondo la correspondiente controversia.

Es evidente que la acción de tutela constituye un instrumento democrático con que cuentan los ciudadanos para reclamar ante los jueces dicha protección de sus derechos constitucionales, pero de la cual, en razón a su excepcionalidad, no puede abusarse ni hacerse uso cuando existan otros medios judiciales idóneos para la definición del conflicto asignado a los jueces ordinarios con el propósito reiterado de obtener, entre otras consideraciones, un pronunciamiento más ágil y expedito.

“8. La acción de tutela procede, a título subsidiario, cuando la protección judicial del derecho fundamental no puede plantearse, de manera idónea y eficaz, a través de un medio judicial ordinario y, en este sentido, los medios judiciales ordinarios, tienen preferencia sobre la acción de tutela. Cuando ello ocurre, la tutela se reserva para un momento ulterior. En efecto, si por acción u omisión el Juez incurre en una vía de hecho, la defensa de los derechos fundamentales, no queda expósita, pues, aquí la tutela recupera su virtud tuitiva. Finalmente, la mencionada acción, procede, como mecanismo transitorio, así exista un medio judicial ordinario, cuando ello sea necesario para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional.

(...)

Es fácil concluir que el remedio constitucional del amparo no se edifica sobre la anulación del esquema constitucional de las funciones y poderes del Estado. Existen fallas de las personas que la Corte no puede enmendar sin subvertir el orden constitucional y aminorar hasta un grado extremo la propia responsabilidad personal.”

Ahora bien, en el evento de que la formulación de la acción de tutela surja con ocasión de las discrepancias en que incurran las partes a partir de la ejecución y desarrollo de un contrato vigente entre estas, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que su definición es del resorte exclusivo de la jurisdicción legalmente establecida como competente para dirimir las ; así pues, las diferencias suscitadas con motivo o por causa del cumplimiento del objeto,

obligaciones, términos y alcances de un vínculo contractual cualquiera que sea su naturaleza, bien sea de orden contencioso administrativo, laboral, civil o comercial, etc. deben ser tramitadas y decididas por la jurisdicción respectiva, según el caso y con sujeción a la normatividad vigente, toda vez que el conflicto es de rango legal y no constitucional y emana de la interpretación de la norma.

Así lo señaló esta Corte en los apartes que se citan a continuación, pertenecientes a la Sentencia T-164 de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz :

“En efecto, ha definido la jurisprudencia constitucional que la Carta Política tiene una capacidad de irradiación sobre las leyes y sobre los contratos, pues la libertad contractual también está gobernada por el marco axiológico del Estatuto Superior, motivo por el cual el ejercicio de esa libertad no puede conducir a la arbitrariedad.

Empero, no significa lo anterior que los derechos surgidos de un contrato adquieran el carácter de constitucionales fundamentales y que los conflictos contractuales sean de naturaleza constitucional. Así lo ha entendido la Corte al indicar que “el derecho fundamental objeto de una acción de tutela debe corresponder a una consagración expresa y positiva efectuada directamente por el Constituyente que decide reservar ámbitos de la persona de la intromisión estatal o establece prestaciones o garantías que se incorporan como situaciones activas de poder de los sujetos oponibles al mismo. No tienen ese origen y mal puede pretender conferírseles ese carácter, las situaciones subjetivas activas o pasivas derivadas de la concesión recíproca de facultades que intercambian entre sí las partes de un contrato y que constituyen su contenido”.¹ (Subraya la Sala).

Obsérvese que la incompetencia para conocer de un litigio por parte del juez de tutela y que da lugar a denegar el amparo solicitado frente a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, permite al demandante llevar al conocimiento del juez competente, dentro de los términos legales, la solución de la controversia ; es a éste a quien le corresponde resolver el diferendo y ordenar si es del caso el restablecimiento de los derechos invocados, en la medida en que el juez constitucional de tutela no resulta competente para desplazar a la jurisdicción ordinaria en el cumplimiento de su función pública de administrar justicia.

3. El caso concreto.

El asunto sub examine hace referencia a la inconformidad formulada por el actor contra la entidad accionada a causa de una eventual vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y trabajo, en razón a la actuación administrativa producida por ésta como consecuencia de la petición elevada por el contratista y al trámite otorgado a la misma, dentro de la ejecución del respectivo contrato celebrado entre las partes.

El demandante celebró un contrato para la exploración y explotación de metales preciosos en minería de veta con la Sociedad Minerales de Colombia S.A., "MINERALCO S.A.", sociedad anónima del orden nacional con capital estatal sometida al régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Minas según lo dispuesto por la Ley 2 de 1990 y sus decretos reglamentarios 1376 y 1377 de 1990. Con base en el citado contrato vigente, el accionante solicitó una ampliación del área contratada para tales trabajos en una zona de terreno ubicada en el departamento de Caldas, la cual fue evaluada por el Comité de Contratación y Crédito de dicha empresa obteniendo su recomendación favorable para la adjudicación y con el visto bueno del Gerente General, según consta en el acta suscrita por los participantes en dicha reunión.

Dicha decisión le fue comunicada por un funcionario de la sociedad que firmó como Gerente General de la sociedad, actuación calificada como irregular por la misma sociedad demandada por carecer aquél de la representación legal para realizarla. En razón de ello y al estimar que la sociedad todavía no había adoptado una decisión definitiva que le permitiera admitir el recaudo requerido dentro de la tramitación, la sociedad en referencia, por conducto de la Gerente encargada, decidió ordenar la devolución de la suma que había pagado el actor por concepto de contraprestaciones económicas por la adjudicación, lo que dio lugar a la oposición de éste mediante la impugnación del acto que ordenaba el recaudo y alegando su derecho a la adjudicación de la ampliación del área solicitada, por haber tenido origen en una decisión concreta y particular ya comunicada y aceptada por él, que no podía ser revocada sin su consentimiento expreso.

Por consiguiente, la diferencia entre contratante y contratista proviene, de un lado, en la reticencia del primero a que éste pueda culminar con el proceso de suscripción del contrato adicional mencionado y, de otro lado, en la insistencia del segundo a obtenerla con fundamento en la existencia de un acto, a su juicio, creador de una situación jurídica individual y concreta. La controversia surgida alrededor de esto determinó para el

demandante el ejercicio de la acción de tutela en contra de la sociedad MINERALCO S.A.” por violación a los derechos fundamentales a la igualdad ante una eventual diferencia de trato obtenida frente a las demás personas cuyas peticiones también fueron estudiadas en el mismo Comité y tramitadas sin objeción alguna, al debido proceso por no haberse concluido las acciones administrativas necesarias para la suscripción del otrosí a su contrato siendo esa su finalidad y al trabajo por impedírsele laborar en la zona solicitada para la exploración y explotación.

En la sustentación de la acción de tutela el accionante advirtió que las decisiones emitidas por la sociedad durante el desarrollo del proceso de adjudicación del terreno solicitado, que en su concepto son arbitrarias, son actos administrativos de trámite contra los cuales no proceden las acciones contenciosas administrativas para dirimir el conflicto; por lo tanto, en virtud de la ausencia de otros mecanismos de defensa judiciales que preserven sus derechos, estima pertinente que se ordene a la sociedad demandada -MINERALCO S.A.- abstenerse de adjudicar en aporte el área solicitada en ampliación, impedir que se le devuelvan las sumas pagadas como contraprestación económica derivada de esa adjudicación, ordenar revocar el acto que lo dispone, así como tramitar la suscripción del contrato referente a dicha ampliación.

Del análisis de los hechos y de las pruebas que obran en el expediente se desprende que el litigio que se plantea entre las partes se origina, entonces, en la actuación de la accionada al ordenar la devolución de los valores cancelados por el demandante dentro de la solicitud de ampliación del área contratada para los trabajos técnicos de exploración, explotación y beneficio tendientes a extraer metales preciosos y asociados y al supuesto derecho del actor para que le sea adjudicada la referida ampliación, con fundamento en una comunicación que según éste le otorgó un derecho que no puede ser revocado unilateralmente por la accionada.

Empero, cabe señalar que si la ampliación del área contratada se concreta a la suscripción de un contrato adicional por presentar un objeto distinto al inicial, con respecto a otra área de terreno, las diferencias que surjan entre las partes para los efectos de la celebración de un nuevo contrato, no son del conocimiento del juez de tutela sino del juez ordinario.

Como quiera que lo pretendido por el actor ante los jueces de tutela es obtener la protección

del derecho a la ampliación de un lote de terreno para la exploración y explotación de metales preciosos y asociados que alega tener derecho por adjudicación de la accionada dada la omisión de ésta a suscribir el contrato, la Sala observa que dichos derechos litigiosos son de la competencia del juez ordinario a quien corresponde el análisis, discusión y decisión de la respectiva controversia mediante la utilización de las acciones pertinentes, conforme al criterio ya expuesto.

De esta manera, la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del actor tienen su origen en : -la expedición de la Resolución No. 0120 de 1996 por parte de la Gerencia General de la sociedad "MINERALCO S.A." que, como ya se ha visto, dispuso la devolución de la suma pagada por concepto de la supuesta ampliación del área de terreno adjudicada al actor ; -en la interposición del recurso de reposición por parte del interesado y ; -en la confirmación de dicha providencia. Tales actuaciones han generado una controversia que debe ser decidida por la jurisdicción competente, por tratarse de conflictos emanados de la interpretación de normas consagradas en la ley, cuyos derechos no adquieren el carácter de constitucionales fundamentales.

Ahora bien, en cuanto al argumento sostenido por el actor, según el cual, el acto administrativo que quebranta sus derechos fundamentales es de trámite y no definitivo y, por ende, carente de mecanismos ordinarios judiciales de defensa lo que en su opinión lo faculta a utilizar la acción de tutela como mecanismo principal de defensa, es preciso señalar que el acto en cuestión no refleja una simple actuación administrativa de la sociedad "MINERALCO S.A." para facilitar la toma de una decisión definitiva posterior, sino más bien manifiesta en forma clara y expresa la voluntad de la administración de no acceder a la solicitud del actor para evitar la devolución de los dineros cancelados y negarle la ampliación del área contratada, lo cual constituye una decisión de fondo que pone fin a la actuación administrativa en relación con la pretensión del demandante, susceptible de ser atacada por la vía judicial para los efectos de obtener el restablecimiento de sus derechos. La Sala, tampoco encuentra acreditado que exista un perjuicio irremediable que justifique el análisis por esta Corporación, de acuerdo a la jurisprudencia de la misma.

Cabe anotar que la Corte Constitucional ha señalado que en contra de los actos de trámite o preparatorios, en principio, no procede la acción de tutela, pero dado que excepcionalmente éstos pueden llegar a conculcar o amenazar los derechos constitucionales fundamentales de

una persona, la acción se hace viable para su amparo, en la medida en que sirva de mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, quedando a consideración del juez de tutela revisar cada situación individual, según los siguientes criterios:

“Corresponde al juez de tutela examinar en cada caso concreto y según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite o preparatorio tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, que de alguna manera se proyecte en la decisión principal y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental, en cuyo caso, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración. La tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; se convierte de esta manera la tutela, en una medida preventiva encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuentemente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad.²

Con fundamento en los anteriores razonamientos, para la Sala resulta claro que el acto denunciado por el demandante como vulnerador de sus derechos a la igualdad, debido proceso y trabajo, o sea la Resolución No. 0120 de 1.996, lejos de constituir un acto de trámite que define una situación especial y sustancial en la actuación administrativa, realmente configura un pronunciamiento de carácter definitivo por parte de la accionada, sin que pueda entenderse que la comunicación que se le hizo por quien no tenía la calidad de Gerente de la sociedad demandada, esa sí de trámite, represente un acto generador de la adjudicación de la ampliación del área de terreno solicitada para la exploración y explotación de metales preciosos, pues se encontraban pendientes aún de agotarse las etapas de estudio y evaluación de su solicitud, con la asesoría del órgano de consulta, o sea el Comité de Contratación y Crédito. Tan es así, que la decisión de revocar la orden que le fuera comunicada al actor de cancelar unas sumas de dinero y devolvérselas se sustentó, precisamente, en la inexistencia definitiva de una decisión por parte de la entidad en cabeza de su representante, el cual no podía ser reemplazado sin autorización alguna.

Por último, vale la pena destacar, que el artículo 76 de la Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública”

admite la vigencia de una legislación especial aplicable a los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como a los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales encargadas de estos asuntos.

Así las cosas, se expidió el Acuerdo No. 0184 del 31 de octubre de 1994 “Por el cual se adopta el estatuto de contratación de MINERALCO S.A.” que en su artículo 40 define el Comité de Contratación como cuerpo consultivo de la Junta Directiva y de la Gerencia General en los asuntos propios de sus funciones, entre las cuales se encuentran la de presentar conceptos que se deriven del estudio de las solicitudes y hacer las recomendaciones que considere del caso para cada solicitud, así como recomendar la aprobación o desaprobación de las solicitudes de modificación, prórroga, cesión o subcontratación de los contratos presentados por los contratistas, con la precisa aclaración de que “Los conceptos, análisis, propuestas y recomendaciones que formule el Comité no son de obligatorio cumplimiento para el Gerente General o la Junta Directiva.”.

Así mismo, es necesario precisar que en el Título II del Acuerdo mencionado que trata sobre los contratos mineros, en lo que toca a los procedimientos de selección de los contratistas (Capítulo I) a través de contratación directa para la pequeña y mediana minería, reitera el carácter consultivo y asesor del Comité citado ya que dicha normatividad señala que los interesados en desarrollar un proyecto de exploración o explotación deben presentar una solicitud de contratación que se someterá a un trámite de evaluación técnica, financiera y de estudio integral para obtener las conclusiones y recomendaciones pertinentes y de esta forma poder determinar las condiciones especiales de contratación que informarán al Gerente General para que éste finalmente tome una decisión sobre el particular.

En conclusión, las divergencias surgidas entre las partes por el incumplimiento de un contrato o de las futuras partes y las situaciones descritas en el presente caso tienen otros mecanismos de defensa judiciales para resolverlas, que escapan a la competencia del juez de tutela y que son del conocimiento de la jurisdicción competente que señala el ordenamiento vigente; toda vez que la acción de tutela es de naturaleza totalmente subsidiaria y residual,

encargada de la protección de derechos constitucionales y no legales. De manera que, en tratándose del reconocimiento de derechos contractuales eventualmente exigibles, cuya competencia está adscrita a una jurisdicción diferente, no es posible hacer un pronunciamiento acerca de la controversia suscitada entre las partes y de la viabilidad de las pretensiones del actor.

Por lo tanto, esta Sala confirmará los fallos de tutela por las razones manifestadas y en consecuencia denegará el amparo solicitado por el señor Raúl Ernesto Morales López contra la sociedad Minerales de Colombia S.A., "MINERALCO S.A.".

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR las sentencias del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Santafé de Bogotá y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, proferidas el 13 de diciembre de 1996 y el 13 de febrero de 1997, respectivamente, en cuanto denegaron la tutela a los derechos a la igualdad, debido proceso y trabajo del actor Raúl Ernesto Morales López, por falta de competencia y con base en los motivos expresados en esta providencia.

Segundo.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

2 Sentencia SU-201/94, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.