

T-471-96

Sentencia T-471/96

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Pago suma debida por municipio/ACCION DE TUTELA-
Improcedencia para pago de dineros por entidad estatal

La existencia de otros medios judiciales para que se declare el incumplimiento de un contrato estatal o para que se obligue a una entidad estatal a pagar una obligación dineraria conduce a la conclusión de que la acción de tutela no es la vía adecuada para exigir el pago de la suma adeudada por el municipio al actor. Ha de tenerse en cuenta que la acción de tutela tiene por objeto la defensa de los derechos fundamentales de las personas. Los derechos que se derivan de los contratos estatales, dada su fuente, no tienen esta naturaleza.

Actor: Luis Rodríguez Acevedo

Tema:

Improcedencia de la tutela para exigir el pago de las obligaciones pecuniarias de una entidad administrativa

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 CONSTITUCIÓN

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-99.428, promovido por el señor Luis Rodríguez Acevedo contra el Alcalde Municipal de Maicao.

ANTECEDENTES

1. Por medio de apoderado, Luis Rodríguez Acevedo instauró acción de tutela ante la Sala Civil del Tribunal Superior de Riohacha contra el Alcalde del Municipio de Maicao, para obtener de éste la aprobación de unas cuentas de cobro a su favor por concepto de obras ejecutadas en el municipio.

Manifiesta que en 1994 y 1995 suscribió diversos contratos con el Municipio de Maicao, relacionados con la construcción del acueducto y el alcantarillado de esa ciudad. Sostiene que “las obras relacionadas con los anteriores contratos fueron debidamente recibidas a satisfacción y se formularon las respectivas cuentas de cobro, las que se encuentran actualmente en la Secretaría de Hacienda de dicho Municipio”.

2. La Sala Civil dispuso la práctica de diversas pruebas, a saber: oír en declaración al apoderado del demandante, requerir al alcalde de Maicao para que informara sobre los hechos objeto de la tutela y recabar copias de la actuación surtida en la primera demanda.

En su declaración, el apoderado del actor narra que desde mayo de 1995 ha intentado infructuosamente ante la Administración Municipal de Maicao que ésta tramite las cuentas de cobro objeto de la demanda. Confirma que, en 1995, su poderdante interpuso por esa razón una acción de tutela y que durante su trámite el Alcalde Municipal de Maicao declaró haber dado curso legal a las cuentas en referencia, motivo por el cual el Tribunal, en fallo de octubre 13, se había abstenido de conceder el amparo. Declara que lo manifestado en aquella ocasión por el Alcalde no era cierto por cuanto hasta la fecha dichas cuentas se encuentran aún sin su aprobación, y reposan en la Secretaría de Hacienda Municipal de Maicao y no en la Tesorería, que es donde deberían estar para que se procediera a su pago.

El alcalde (e) de Maicao precisó que, de acuerdo con el decreto 2150 de diciembre de 1995, ya no es necesario presentar las cuentas de cobro para el pago de las obligaciones contractuales, sino que es suficiente acompañar a la solicitud de pago la orden de trabajo o el contrato en el cual conste la obligación, junto con el documento en el cual se exprese que la obra contratada ha sido recibida en forma satisfactoria.

Manifiesta que de acuerdo con las leyes de presupuesto las cuentas de años anteriores que afectan el presupuesto de 1996 pasan al rubro de déficit fiscal para que cuando se constituya reserva presupuestal se puedan cancelar. Anota, además, que el municipio hace los esfuerzos necesarios para pagarle las cuentas al contratista y cita como ejemplo la conciliación que se realizó con éste, el 26 de marzo, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, por la suma de treinta y cuatro millones de pesos.

Finalmente, expresa que debido a las circunstancias en que se encuentra el Municipio, y atendiendo a las normas de presupuesto, debe cancelar primero las deudas de la ciudad con sus empleados, a los cuales se les debe siete meses de pago, antes de proceder a cumplir con las obligaciones contraídas con los particulares.

2.1. El 25 de abril de 1996, el Tribunal Superior de Riohacha decidió tutelar el derecho de petición del demandante. Manifiesta el Tribunal en sus consideraciones que el actor ha procurado a través de la tutela “que la gestión de cobro quede en condiciones de efectivizar el pago, por culminación de la actuación administrativa correspondiente y el Señor alcalde, sin justificación atendible, con grave omisión, la ha bloqueado”.

Luego precisa: “Realmente la Alcaldía de Maicao afronta la culminación de la actuación administrativa promovida por la petición, en interés particular, del señor Luis Rodríguez Acevedo de reconocimiento y pago de lo que le debe dicha Alcaldía y que concretamente, con miras a la conformación de un título ejecutivo complejo, comprende los siguientes hitos: a) decreto del gasto mediante acuerdo b) inscripción del respectivo egreso en el presupuesto de gastos c) la cuenta de cobro o copia del contrato acompañado de la manifestación de recibo o cumplimiento a satisfacción suscrita por el funcionario competente de la entidad contratante (artículo 19 decreto No. 2150/95) y d) ordenamiento del pago. Esto es lo que debe resolver, en forma favorable o no y con la debida motivación en este caso, a pesar de la demora de más de dos (2) meses sin notificarle la correspondiente decisión y al silencio administrativo negativo. Con (sic), se insiste (sic), una posición de fondo, clara y precisa y no con una simple respuesta”.

Afirma, además, que si bien el decreto 2150 de 1995, en su artículo 19, suprimió el requisito de la presentación de las cuentas de cobro por parte del contratista para recibir el pago de

las obras ejecutadas, este hecho no excusa la desatención de la administración municipal de Maicao a la petición elevada por el actor, pues “debió pensar que en el cambio sobre el pleno de requisitos para el pago de la obligación contraída, la constancia de ‘cumplimiento a satisfacción’ sobre las obras contratadas podía obtenerla de su archivo lo mismo que las copias de los contratos y con estos elementos de juicio resolver la solicitud de Rodríguez Acevedo y no dejarla insoluta hasta la fecha”.

En consecuencia, le ordenó al alcalde de Maicao que “en el término de cuarenta y ocho (48) horas resuelva la solicitud de reconocimiento y pago que [el demandante] le formuló hace más de dos (2) meses, previa la culminación de la correspondiente actuación administrativa”.

El Tribunal consideró que la tutela interpuesta difería de la anterior y, por tanto, era procedente en tanto que el anterior proceso había sido frustrado por la mala fe del alcalde de Maicao al proporcionar información falsa a ese despacho judicial. Dispuso, asimismo, dar traslado a la Procuraduría de la actuación del alcalde (e) en este caso.

Manifiesta el Tribunal que la efectividad del derecho de petición se materializa si la petición es resuelta rápidamente y si la respuesta implica una posición de fondo sobre lo solicitado. Para la Sala, los anteriores presupuestos no se evidencian en la conducta del alcalde (e), el cual ha dilatado el reconocimiento y pago de las obligaciones contraídas con el contratista.

3. El día 6 de mayo de 1996, el alcalde (e) de Maicao impugnó el fallo de tutela, recurso que fue denegado por haber sido presentado extemporáneamente.

Aduce que si bien a finales de 1995 las cuentas de cobro se encontraban en Tesorería, en turno para cancelación, al terminar el año esas cuentas debieron ser devueltas al jefe de presupuesto para que les cree un rubro de déficit fiscal aplicable al presupuesto de 1996. Por eso, afirma que la respuesta que se le había proporcionado al actor y al Tribunal con ocasión de la primera demanda de tutela no contenía engaño alguno. Manifiesta también que sí se había dado contestación oportuna sobre la situación de las diferentes cuentas presentadas por el demandante, las cuales ascenderían ya, aproximadamente, a cien millones de pesos.

4. El día 7 de mayo de 1996, el demandante presentó un escrito al alcalde municipal de Maicao en el que expresa que, “de conformidad con el fallo proferido en la acción de tutela

promovida por el suscrito, de fecha abril 25 del año en curso, comedidamente solicito a usted se sirva ordenar el pago de las cuentas a mi favor en el término previsto por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha”. Y a renglón seguido envió un memorial al Tribunal, el día 7, en el cual le comunica a ese despacho que el alcalde de Maicao aún no le había dado cumplimiento a la sentencia de tutela.

FUNDAMENTOS

1. El actor instauró la acción de tutela contra el municipio de Maicao con el objeto de obtener que le fueran autorizadas algunas cuentas de cobro a su favor, por concepto de diversos trabajos de obras públicas que él realizó en la ciudad.
2. El Tribunal concedió la tutela por violación del derecho de petición. Consideró el Tribunal que la alcaldía de Maicao no había respondido al demandante, en la forma debida, su solicitud de que se le diera curso a sus cuentas de cobro y le fueran pagadas sus acreencias.

El Problema planteado

3. La lectura de las piezas procesales que obran en el expediente da lugar a equívocos acerca del contenido de la petición que es materia del proceso de tutela que se revisa. Por un lado, se observa que el actor en su escrito de demanda solicita que la administración le apruebe unas cuentas de cobro a su favor por concepto de los trabajos de obras públicas que realizó para el municipio. Sin embargo, para los efectos del pago de las obligaciones contractuales contraídas por las entidades públicas el requisito de la presentación de las cuentas de cobro fue eliminado por el artículo 19 del decreto 2150 de 1995, lo cual haría inocua la petición elevada. De otra parte, en la demanda de tutela interpuesta por el actor, por los mismos hechos, en 1995, la petición de éste se dirigía a que se le diera el trámite correspondiente a las cuentas de cobro para su pago, cosa que no se habría hecho, “a pesar de peticiones encaminadas a que lleguen a Tesorería y sean canceladas”. Igualmente, pocos días después de haberse proferido la sentencia de tutela que se revisa el actor solicitó a la alcaldía de Maicao que procediera a pagarle sus acreencias, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal. Así las cosas, ha de entenderse que el objeto de la tutela impetrada era obtener que el juez de tutela le ordenara a la municipalidad de Maicao que procediera a pagar ciertas obligaciones contraídas con el actor.

En atención a lo anterior, en esta sentencia se habrá de establecer si la acción de tutela es procedente en aquellos casos en los que se busca obtener por parte de los contratistas de las diferentes entidades de la administración pública el pago de las obligaciones pecuniarias a cargo de éstas.

4. Las controversias generadas alrededor del pago de las obligaciones contraídas por el municipio de Maicao con respecto al actor se derivan de un contrato estatal de obra. En efecto, el artículo 31 de la ley 80 de 1993, establece que “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...”.

El mismo artículo precisa en su numeral 1o. que “son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”. Cabe agregar que entre las entidades a que hace referencia el artículo se hallan los municipios, tal como lo precisa el artículo 2°, literal a), de la misma Ley 80 de 1993.

Para el debate judicial de los conflictos emanados de un contrato estatal, el inciso 1° del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo consagró la acción contractual, en los siguientes términos:

“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”.

De otro lado, el mismo artículo 75 del estatuto de la contratación administrativa preceptúa que cuando se trate de iniciar un proceso ejecutivo contra la administración ha de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa.¹

La existencia de estos medios judiciales para que se declare el incumplimiento de un contrato estatal o para que se obligue a una entidad estatal a pagar una obligación dineraria

conduce a la conclusión de que la acción de tutela no es la vía adecuada para exigir el pago de la suma adeudada por el municipio de Maicao al actor. En efecto, la tutela sólo procede cuando no existe otro medio idóneo y efectivo de defensa judicial. Ha de tenerse en cuenta, además, que la acción de tutela tiene por objeto la defensa de los derechos fundamentales de las personas. Los derechos que se derivan de los contratos estatales, dada su fuente, no tienen esta naturaleza.

Además, las pruebas que reposan en el expediente permiten deducir que el actor conocía de la improcedencia de la tutela en este evento. En efecto, en la comunicación enviada por el alcalde de Maicao al Tribunal se señala que el día 26 de marzo de este año ya se había realizado una conciliación sobre la controversia en el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, acto en el cual se determinó que la suma a pagar ascendía a treinta y cuatro millones de pesos.

Al respecto conviene mencionar que el artículo 59 de la ley 23 de 1991 dispone que “podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventilarían mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo”. Nótese que este artículo precisa que sólo son conciliables aquellos conflictos que podrían debatirse judicialmente a través de una cualquiera de las tres acciones señaladas. Ello significa, entonces, que cuando el actor participó en la conciliación ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira sabía que su pretensión podía exigirse a través de la acción contractual.

5. De otro lado, la documentación que obra en el proceso no ofrece a la Corte los elementos necesarios para pronunciarse acerca de la conducta del alcalde de Maicao con ocasión del trámite de la primera acción de tutela presentada por el actor. Por esta razón, y en vista de que la acusación que se le hizo es de gravedad, se confirmará la orden del Tribunal de dar traslado de la misma a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO: REVOCAR el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Riohacha, el día 25 de abril de 1996, objeto de esta revisión, con excepción del numeral 2° de dicha providencia, el cual confirma.

SEGUNDO: DENEGAR la tutela solicitada por el señor Luis Rodríguez Acevedo.

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

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CUMPLASE.

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 veinticuatro (24) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

1 Así lo ha determinado ya el Consejo de Estado, en su interpretación del artículo 75 de la ley 80 de 1993. Ver al respecto el expediente S-414, auto de noviembre 29 de 1994 de Sala Plena, magistrado ponente Guillermo Chahín Lizcano. Igualmente el expediente 10.226, auto de febrero 9 de 1995 de Sala Unitaria, magistrado ponente Daniel Suárez Hernández.