

C-307-19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE PROMUEVE LA REACTIVACION EMPRESARIAL Y LA REESTRUCTURACION DE ENTES TERRITORIALES-Estarse a lo resuelto en Sentencia C-493 de 2002

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-No configuración del cargo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza y pertinencia en los cargos

Referencia: Expedientes D-12971

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 13 (parcial) del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”

Demandante:

John Carlos Charrupi Palomino

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública establecida en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano John Carlos Charrupi Palomino demandó la constitucionalidad del numeral 13 (parcial) del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, por considerar que dicha disposición es contraria a los artículos 13, 29, 89 y 229 de la Constitución Política[1].

El magistrado sustanciador, mediante auto del 6 de noviembre de 2018[2], admitió parcialmente la demanda instaurada por la presunta vulneración de los artículos 13, 29, 89 y 229 Superiores, dispuso la fijación en lista del proceso, corrió traslado al Procurador General de la Nación, comunicó la iniciación del trámite al Presidente de la República, a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, del Interior, y de Justicia y del Derecho, e invitó a diferentes universidades e instituciones[3] para que intervinieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad del precepto demandado. A la vez, inadmitió el cargo relativo a la violación del artículo 89 de Carta originada en una presunta omisión legislativa relativa y le concedió al demandante el término de tres días para que subsanara la demanda.

Presentado oportunamente el memorial de corrección[4], por auto del 29 de noviembre de 2018[5], el magistrado sustanciador determinó que el actor satisfizo los requisitos para proseguir con el juicio de constitucionalidad.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma legal acusada, precisando que la demanda se dirige contra la expresión subrayada:

LEY 550 DE 1999[6]

(diciembre 30)

Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 58. ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN APLICABLES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales:

(...)

13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

(...)

III. LA DEMANDA

La acusación del demandante recae sobre el enunciado “no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución” contenido en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, en virtud del cual se limita la posibilidad de promover procesos ejecutivos contra entidades territoriales en reestructuración.

En criterio del actor, los acuerdos de reestructuración que realizan las entidades territoriales a los que se alude en la norma se sitúan en el ámbito económico y, por ende, las obligaciones que pueden hacer parte de los mismos son exclusivamente las de carácter pecuniario. Tanto es así -indica- que el numeral 11 del propio artículo 58 demandado prescribe que “el acuerdo de reestructuración será celebrado entre la entidad territorial y los acreedores externos”, los cuales son definidos por el numeral 19 de la misma ley como “los titulares de créditos ciertos que pertenezcan a una cualquiera de las cinco clases de créditos previstas en el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil”, esto es, acreedores de obligaciones meramente pecuniarias o de dar, excluyéndose así -en su concepto- las obligaciones de hacer o no hacer.

Estima el demandante que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 que se demanda “establece una restricción contra todo proceso ejecutivo que se inicie contra una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración, sin hacer distinción alguna relacionada sobre el tipo de obligación que se pretenda reclamar por esta vía -bien sea de dar, hacer o no hacer-, ni del título ejecutivo del que emanen, por ejemplo, de las que emanan de una providencia judicial, (...) y tampoco establece excepción alguna que se pueda aplicar a esa regla, la cual restringe indistintamente todo tipo de proceso ejecutivos (sic), al margen de la clase de obligación (pecuniaria o no) que contenga el título ejecutivo”.

De suerte, entonces, que tal prohibición impide que se pueda demandar ejecutivamente a las entidades territoriales inclusive por obligaciones de hacer o no hacer, pese a que la ley se concentra en las obligaciones pecuniarias y los fines de la reestructuración son únicamente económicos.

Esto genera una consecuencia adversa para los acreedores de obligaciones no dinerarias, en vista de que no podrán inscribir sus acreencias dentro del acuerdo de reestructuración debido a que esta ley sólo beneficia un grupo de obligaciones -las contenidas en el título XL

del Libro Cuarto del Código Civil- entre las cuales no están comprendidas las de hacer o no hacer (es decir, las de carácter no pecuniario).

Lo anterior implica que “quien tenga en su poder una obligación a cargo de una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración, que sólo se pueda materializar vía proceso ejecutivo, sin importar qué tipo de obligación sea -ni el hecho de ser una obligación distinta a las contempladas a lo largo del articulado de la Ley 550-, no podrá iniciar proceso ejecutivo alguno, ni tampoco podrá participar del acuerdo de reestructuración para el cumplimiento de su obligación, quedando supeditado a que se liquide el acuerdo de reestructuración -si es que esto llega a suceder-, para luego sí proceder a iniciar un proceso ejecutivo.”

Descrita así la situación, el promotor de la acción señala que la norma acusada vulnera el principio de igualdad (artículo 13 Superior), en tanto la restricción de promover procesos ejecutivos se erige frente a todo tipo de obligaciones (dar, hacer y no hacer), no obstante lo cual las obligaciones con carácter pecuniario sí pueden entrar al acuerdo de reestructuración para lograr su cumplimiento, mientras que las obligaciones que no tienen dicha naturaleza (las de hacer y no hacer) no pueden participar de dicho acuerdo. En esa medida, considera que los acreedores de obligaciones de hacer y no hacer no deberían resultar afectados por un acuerdo en el que no pueden tomar parte, ni se les debería privar del mecanismo -el proceso ejecutivo- para ver satisfechas sus acreencias. Afirma: “la norma no discrimina [trata de manera igual] en los efectos de la restricción, pero sí lo hace sobre el tipo obligaciones que pueden participar en el acuerdo.”

A la vez, el peticionario sostiene que el precepto censurado viola el derecho al acceso a la administración de justicia (artículo 229 constitucional), por cuanto quien tenga una obligación de hacer emanada de una providencia judicial queda despojado de la posibilidad de hacer valer su acreencia, toda vez que, en virtud de la norma acusada, no puede incluirla en el acuerdo de reestructuración ni tampoco promover el proceso ejecutivo para requerir su cumplimiento forzoso. En otras palabras, este tipo de acreedores de obligaciones no pecuniarias no cuentan con acciones ni recursos para exigir los derechos consagrados en los títulos que portan hasta cuando en un futuro incierto la entidad salga del acuerdo de reestructuración (lo que no ocurre, insiste, respecto de los acreedores de obligaciones dinerarias).

Adicionalmente, anota el actor que la norma acusada desconoce el deber que impuso la Carta al legislador (artículo 89 de la Carta) de disponer un mecanismo alternativo para propiciar el pago de obligaciones que, por no ser pecuniarias, no pueden sumarse al acuerdo de reestructuración, y cuya reclamación vía proceso ejecutivo, sin embargo, en nada interferiría con los fines económicos y financieros de la ley. Esta circunstancia evidencia una omisión legislativa relativa, pues (i) la norma debió exceptuar de la prohibición de instaurar procesos ejecutivos a las obligaciones no pecuniarias, y (ii) no existe justificación para que el legislador haya incurrido en dicha omisión, generando con ello una desigualdad respecto de los acreedores que sí están protegidos porque sus obligaciones dinerarias pueden ser tenidas en cuenta en el marco de la reestructuración.

Para ilustrar su postura, el ciudadano se refiere a obligaciones de hacer como las derivadas de las decisiones dictadas al interior de un proceso policivo, que ordenen la restitución de la posesión de un inmueble. Asegura que tales decisiones policivas son actos jurisdiccionales para cuyo cumplimiento el mecanismo apropiado es el proceso ejecutivo, pues la acción de tutela tiene un carácter residual y no tiene cabida cuando lo que se ventila son derechos de mera propiedad que no tienen el grado de fundamentales –cita, para el efecto, la sentencia T-454 de 2012[7]–. Lo expuesto ocasiona, entonces, que la entidad territorial renuente a cumplir una decisión policiva logre eludir la obligación a su cargo, bajo el argumento de que se encuentra en acuerdo de reestructuración.

Por otra parte, aclara el actor que sobre la disposición en cuestión la Corte ya se pronunció en la sentencia C-493 de 2002, pero sostiene que los cargos de inconstitucionalidad examinados en aquella ocasión distan de los planteados por él en esta oportunidad. En ese sentido, manifiesta que operó la cosa juzgada relativa, porque en ese entonces el debate de constitucionalidad se centró exclusivamente en situaciones derivadas de obligaciones de pago y/o pecuniarias (de dar), mientras que la demanda instaurada por él versa sobre obligaciones de hacer o no hacer, y más específicamente, las que emanan de providencias judiciales, de manera que ahora se presentan nuevas acusaciones contra la norma que ameritan un nuevo juicio de validez constitucional.

IV. intervenciones

1. Federación Colombiana de Municipios[8]

Por escrito allegado el 11 de enero de 2019, el Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios solicita a la Corte no acceder a las súplicas de la demanda.

Sostiene que las referencias de la sentencia T-454 de 2012 traídas por el accionante, según las cuales el proceso ejecutivo es el mecanismo idóneo y eficaz para conseguir la ejecución de decisiones adoptadas en el marco de un proceso policivo, son obiter dicta y, por lo tanto no tienen fuerza normativa como en efecto la tiene la ratio decidendi.

Además, indica que luego de dicha providencia de tutela fue expedido un nuevo Código Nacional de Policía que contempla una solución para cuando las decisiones de las autoridades de policía no son debidamente acatadas. Así, conforme al artículo 223 de dicha normatividad, relativo al proceso verbal abreviado, la decisión ejecutoriada de una orden de policía o una medida correctiva se cumplirá en un término máximo de 5 días, so pena de que la autoridad competente, por intermedio de la entidad correspondiente, pueda ejecutarla a costa del obligado –en tanto ello sea posible–, lo que luego habrá de cobrarse por la vía de la jurisdicción coactiva.

Inclusive, afirma, debe considerarse que “la acción de cumplimiento es un medio parangonable al proceso ejecutivo en cuanto (sic) a su idoneidad, y que a ella podría acudir quien se halle en la situación descrita a modo de ejemplo en la demanda”.

Asegura que, aún si la Corte no compartiera la anterior argumentación, resultaría desmesurado declarar la inconstitucionalidad del aparte acusado, pues bastaría una interpretación condicionada en el sentido de que podrán iniciarse acciones ejecutivas carentes de contenido patrimonial para la entidad pública.

2. Universidad Sergio Arboleda[9]

A través del Vicedecano y dos docentes de la Escuela de Derecho, por escrito del 14 de enero de 2019, la Universidad Sergio Arboleda solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada, en tanto no contraviene ninguno de los preceptos constitucionales invocados.

Expone que debe tenerse en cuenta la naturaleza de norma en que se halla inserta la expresión demandada, toda vez que su propósito es extender la reestructuración

empresarial a las entidades territoriales, con el propósito de buscar una solución a una necesidad económica real originada por la crisis financiera que impacta sobre el servicio público.

En ese contexto, manifiesta que, aunque la demanda no se enfoque en los pasivos que se deben en dinero, sí hace un reproche contra la imposibilidad de demandar ejecutivamente las obligaciones de hacer, las cuales en la práctica siempre van a exigir pagos de carácter económico, como la construcción de un puente, o el arreglo de una vía. En cuanto a las obligaciones de no hacer, precisa que las entidades públicas deben realizar lo que la ley les señala, por lo que exigir mediante proceso ejecutivo la no realización de una conducta resulta, en principio, contrario a la lógica. No obstante, si lo que se reclama es el daño originado en una omisión, se tornará entonces en una prestación de contenido económico.

Añade que el actor no sustenta la afirmación según la cual las obligaciones distintas a las dinerarias no pueden hacer parte de la lista de acreedores de la reestructuración. Sobre este punto, indica que el parágrafo 2º del artículo 6 de la Ley 550 de 1999 no hace referencia exclusiva a las obligaciones de dar, como tampoco excluye las de hacer y no hacer. Además, en el numeral 7 del artículo 22 de la ley se prescribe que las obligaciones pueden versar sobre objetos diferentes a una suma de dinero.

3. Cámara de Representantes[10]

A través de apoderado especialmente constituido por la Jefe de la División Jurídica, la Cámara de Representantes, mediante memorial del 16 de enero de 2019, manifiesta que el enunciado normativo demandado debe ser declarado exequible.

Estima que, desde una interpretación armónica, el artículo demandado guarda relación con toda la Ley 550 de 1999, en la medida en que está orientada a solucionar el problema de insuficiencia de recursos para atender los pasivos, que ha conllevado desequilibrios en las finanzas públicas.

Así, el régimen de reestructuración contenido en la ley a que se alude busca mejorar y replantear la administración de los recursos de las entidades territoriales para garantizar el pago a los acreedores, razón por la cual durante el acuerdo de reestructuración no opera la

caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, no habrá procesos ejecutivos en su contra, ni se embargarán sus activos y recursos.

Agrega que, como lo que se busca es reactivar la funcionalidad de las entidades territoriales y garantizar las prestaciones económicas, declarar inexecutable la expresión acusada conllevaría una afectación sustancial de la esencia de la norma en tanto se harían efectivas prestaciones por encima de la prelación de créditos prevista en el Código Civil, vulnerando el derecho a la igualdad y produciendo un detrimento del activo destinado a hacer frente a la reestructuración.

Frente al alegato del actor con respecto al trato desigual que deben soportar los acreedores de obligaciones de hacer y no hacer, recurre a la definición de títulos ejecutivos prevista en el artículo 297 del C.P.A.CA. y señala que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 “debe enmarcarse en aquellos títulos ejecutivos que representen una erogación para la entidad y que su ejecución ponga en riesgo los dineros adeudados a los acreedores externos e internos del ente territorial.”

Con fundamento en lo anterior, expresa que es necesario mantener la suspensión de los procesos ejecutivos que obliguen al pago de sumas de dinero por parte de las entidades territoriales, y que las obligaciones de hacer o no hacer se encuentran relacionadas con las funciones que por ley o acto administrativo les han sido encargadas –con base en el principio de legalidad que rige a las autoridades públicas–, de manera que para apremiar la observancia de tales deberes lo que procede es la acción de cumplimiento, con miras a que el adecuado funcionamiento de la entidad no se afecte mientras se surte la reestructuración.

4. Universidad Santo Tomás[11]

Mediante escrito allegado el 16 de enero de 2019 por el Decano de la Facultad de Derecho y el Asesor del Consultorio Jurídico, la Universidad Santo Tomás pide que se declare la inconstitucionalidad del precepto demandado.

Inicia indicando que los acuerdos de reestructuración de que trata la Ley 550 de 2019 son de naturaleza esencialmente económica y, por tanto, las obligaciones que hacen parte de dichos acuerdos son de carácter pecuniario. En tal sentido –anota–, la restricción de

promover todo proceso ejecutivo que consagra la norma demandada viola el derecho a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

Esgrime que al aplicarse un test de igualdad leve para valorar la medida adoptada por el legislador en la norma demandada, se observa que resulta desproporcionada la prohibición de promover cualquier proceso ejecutivo sin atender al tipo de obligación a reclamar, toda vez que las obligaciones de hacer y no hacer no hacen parte del acuerdo de reestructuración y tales acreedores quedan imposibilitados de lograr la efectividad de sus derechos frente a las entidades territoriales.

Además, señala que los derechos de acceso a la justicia y debido proceso no se ven garantizados cuando se despoja a los acreedores de obligaciones de hacer y no hacer de las acciones o recursos para hacer valer sus títulos.

5. Universidad Externado[12]

La Universidad Externado, por intermedio del Director del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo, en escrito del 30 de enero de 2019, solicita que se declare la exequibilidad condicionada de la disposición demandada.

Afirma que la finalidad del proceso de reestructuración es la corrección de deficiencias económicas y financieras mediante la administración inteligente, ágil y efectiva de los recursos públicos, para poder responder a cabalidad con las obligaciones de carácter económico que están a cargo de las entidades territoriales, lo que implica que el principal objeto de este tipo de intervenciones son las obligaciones de dar, en razón a su contenido patrimonial.

En tal sentido, la ley se encarga de que se atiendan las obligaciones pecuniarias, pero, por el contrario, perjudica la exigibilidad de las obligaciones de hacer o no hacer, habida cuenta de que, al crear una prohibición general para poder demandar en proceso ejecutivo a la entidad territorial, impide la ejecución respecto de las obligaciones que no persiguen el pago de dinero, brindando un trato desigual injustificado para este tipo de acreedores.

Ello conduce –añade–, a la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por cuanto la legitimación para actuar en la reestructuración está

atada a la prelación de créditos que prescribe el Código Civil, y al no encontrarse allí comprendidos los acreedores de obligaciones no pecuniarias, los mismos se ven supeditados a la culminación del proceso de reorganización, a pesar de que sus acreencias en nada interfieren con la recuperación financiera de la entidad territorial.

Por lo expuesto, concluye que debe declararse la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, en el sentido de que podrán iniciarse procesos ejecutivos cuando la obligación sea de hacer o no hacer y no genere detrimento económico en la entidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242 y 278 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto número 6525 en relación con la demanda instaurada contra el numeral 13 (parcial) del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, solicitándole a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-493 de 2002 o, subsidiariamente, declararse inhibida para pronunciarse de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En primer lugar, el jefe del Ministerio Público plantea, como cuestión previa, que debe considerarse la existencia de cosa juzgada constitucional a partir de lo resuelto en la sentencia C-493 de 2002 sobre la constitucionalidad del numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

En dicha oportunidad los demandantes sostenían que la disposición en mención violaba los artículos 2 y 229 de la Carta por razones similares a las presentadas en la presente oportunidad. Se alegaba entonces que “la improcedencia de embargos de los activos y recursos de las entidades territoriales sometidas al acuerdo de reestructuración de pasivos, está desprotegiendo a las personas que tienen créditos y/o embargos de acreencias laborales y comerciales”, por lo cual se desconocía la obligación del Estado de proteger los derechos de las personas (artículo 2 C.P.), y a la vez se les privaba de acceder a los órganos de justicia para reclamar sus derechos (artículo 229 C.P.).

En criterio del Procurador, ya en la referida sentencia la Corte juzgó la prohibición de iniciar procesos ejecutivos contra entidades territoriales contenida en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, es decir que se trata del mismo objeto de control; además, en dicha ocasión se usó el mismo parámetro de control y respecto de un cargo

esencialmente semejante al formulado en la demanda D-12971, pues esta Corporación se enfrentó a un problema jurídico que se conecta con lo que ahora se propone resolver: “Para el Ministerio Público el punto central de esta demanda y lo resuelto por la Corte Constitucional es el mismo: la imposibilidad de los acreedores de las entidades territoriales en proceso de reestructuración para acceder a la administración de justicia por vía del proceso ejecutivo y de reestructuración, aun cuando el accionante en este proceso parece plantear un cargo nuevo por igualdad y por omisión legislativa relativa.”

Sobre esto último agrega que, si bien la Corte no se pronunció concretamente sobre el tipo de obligaciones (dar, hacer o no hacer), ello no debilita la configuración de cosa juzgada, porque el fallo juzgó el proceso ejecutivo como institución procesal, regulada por las normas de procedimiento civil, que cubre a todos los títulos ejecutivos que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles, sin que el tipo de obligación cambie el hecho de que se trata del mismo proceso ejecutivo.

Así, insiste en que la identidad entre objeto de control y parámetro de control ponen de relieve la existencia de cosa juzgada constitucional. No obstante, señala que, si no se acoge esa postura, la Corte debe declararse inhibida para decidir de fondo, porque la demanda no cumple con el requisito de certeza, dado que la ejecución de las obligaciones de hacer o no hacer también implica el pago de sumas de dinero en caso de constitución en mora, lo que eventualmente generaría consecuencias patrimoniales para el municipio y, en esa medida, dichas obligaciones también podrían ser tenidas en cuenta en el acuerdo de reestructuración.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución, esta Corte es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad promovidas contra el literal a) del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 734 de 2002.

2. Cuestiones previas: cosa juzgada constitucional y aptitud sustantiva de la demanda

Dado que en su intervención el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que se esté a lo resuelto en la sentencia C-493 de 2002 o, subsidiariamente, que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento en torno a la constitucionalidad del precepto demandado por ineptitud sustantiva de la demanda, corresponde a la Sala Plena, como medida inicial, dilucidar estos aspectos previos.

Así, antes de emprender el estudio de constitucionalidad planteado, resulta necesario establecer las siguientes cuestiones: (i) si se configura en el sub júdice el fenómeno de cosa juzgada constitucional, en razón a que la Corte se pronunció con anterioridad, en sede de control abstracto, respecto del numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999; y, (ii) si es viable realizar un pronunciamiento en torno a la constitucionalidad de la disposición acusada, a la luz de los requisitos de aptitud decantados por la jurisprudencia constitucional.

2.1. Cosa juzgada constitucional

El jefe del Ministerio Público afirmó, en primer lugar, que con base en la sentencia C-493 de 2002 se configura en el sub júdice el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

En el supuesto de comprobarse que la materia en estudio ya fue objeto de control por parte de este Tribunal —luego de verificarse que en efecto exista identidad entre las disposiciones acusadas, el cargo de inconstitucionalidad formulado, el parámetro superior invocado y el análisis sobre la proposición jurídica—, la Corte no podría emitir un pronunciamiento sobre los reparos de inconstitucionalidad formulados por el ciudadano Juan Carlos Charrupi Palomino en la demanda D-12971, en atención al mandato derivado del artículo 243 de la Carta y del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

Es menester, entonces, evaluar si la providencia traída a colación por el Procurador General de la Nación da paso al fenómeno de cosa juzgada constitucional:

En la sentencia C-493 de 2002[13] se examinó la demanda de inconstitucionalidad instaurada en contra del numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 por la supuesta infracción de los artículos 2, 13, 58 y 229 de la Carta Política.

En criterio de los entonces accionantes, al establecer la referida disposición la

improcedencia de embargos de los recursos de las entidades territoriales en acuerdo de reestructuración, quedaban desprotegidas las personas que tenían acreencias laborales y/o comerciales pendientes por cancelar, en contravía de la obligación del Estado de tutelar los bienes de todos los residentes en Colombia (artículo 2 C.P.).

A su vez, los ciudadanos promotores de la acción indicaban que el precepto demandado generaba desigualdad jurídica entre los funcionarios y exfuncionarios de los entes territoriales, pues a los primeros se les pagaban puntualmente sus salarios y demás prestaciones, mientras que a los segundos se les sometía a una situación discriminatoria al restringir los embargos judiciales, cuando debería brindarse un mismo trato a unos y a otros (artículo 13 C.P.).

Por último, alegaban que la norma acusada privaba a los acreedores de los entes territoriales del acceso a los órganos de justicia para obtener el pago de sus obligaciones (artículo 229 C.P.)

Frente a los anteriores planteamientos, tras analizar las consideraciones puestas de relieve por el Gobierno frente a la necesidad de reestructurar los pasivos de los entes territoriales, la Corte examinó la naturaleza y finalidad de la Ley 550 de 1999 y señaló que la misma estaba encaminada a conjurar los efectos de la crisis de la economía nacional a nivel de las administraciones territoriales y a lograr el desarrollo armónico de las regiones.

Subrayó la Corte que en el marco del Estado social de derecho la dirección de la economía está en cabeza del Estado, que cuenta con facultades de intervención a través de la ley –con fundamento en los artículos 150.21 y 334 de la Carta–, en procura del interés general, del mejoramiento de la calidad de vida de las personas y del acceso a los bienes y servicios básicos, en condiciones de equidad; campo en el cual la desjudicialización de la solución de los conflictos originados en la insolvencia de las entidades en crisis, a través del denominado acuerdo de reestructuración, era una estrategia plausible que comprometía al deudor y a los acreedores de una forma compatible con el propósito de reactivación económica.

De acuerdo con ello, la Corte agrupó los cargos por vulneración de los artículos 2, 13 y 58 Superiores y sostuvo que el numeral 13 demandado debía integrarse con los demás numerales del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 para apreciar su contenido. A partir de lo

anterior, determinó que la disposición impugnada adquiriría pleno sentido en el entorno creado por la ley para la recuperación financiera de las entidades territoriales que presentaban dificultades para atender sus obligaciones, a fin de que pudieran cumplir de manera eficiente con sus funciones y prestar los servicios a sus habitantes, asegurando así su viabilidad institucional.

Agregó este Tribunal que la reestructuración no era un modo de extinguir las obligaciones a cargo de las entidades territoriales sino un mecanismo para organizar el pago de las mismas, por lo que la interpretación de los demandantes, según la cual la norma desatendía las acreencias de los extrabajadores al no permitir procesos de ejecución ni embargos contra la entidad involucrada, era una visión simplificada de su verdadero alcance y alejada de su finalidad y de la realidad administrativa territorial, habida cuenta de que “las entidades que celebren los acuerdos de reestructuración son precisamente aquellas que no están en condiciones de atender sus obligaciones con ningún acreedor en particular ni tampoco de efectuar el pago oportuno de los salarios a sus empleados, pues su crítica situación financiera y de déficit no les permite ningún margen de maniobra”.

Estimó la Corte que el numeral 13 demandado, al disponer medidas integrales como la suspensión de los términos de prescripción, la no operancia de la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad, la no iniciación –o suspensión– de procesos ejecutivos –se subraya– y de embargos a sus activos, “lejos de configurar la vulneración del derecho a la igualdad, el incumplimiento de las obligaciones del Estado y el desconocimiento de derechos adquiridos de los extrabajadores, son medidas razonables y proporcionadas, coherentes con la finalidad de la Ley 550 y con la necesidad de recuperación institucional de las entidades territoriales, encargadas de garantizar la atención de las necesidades básicas de la población”, insistiendo en que tales medidas no conllevan la extinción de las obligaciones a cargo de departamentos y municipios sino un mecanismo para poder cumplir con ellas, en virtud del cual legislador zanjó adecuadamente la tensión entre el interés general y los derechos de los acreedores.

Asimismo, consideró que tampoco se vulneraba el derecho de acceso a la administración de justicia, particularmente en el caso de los acreedores de la entidad territorial en reestructuración, “pues ellos disponen de la oportunidad y del escenario garantizado por la Ley 550 para ver atendidos sus créditos”, lo cual expresa una concepción no judicial del

acuerdo que reserva la intervención del juez a los eventos “cuando realmente se requiere, esto es, cuando se presentan controversias acerca de la eficacia del acuerdo celebrado, o de algunas de sus cláusulas, respecto del incumplimiento o sobre eventuales acciones revocatorias o de simulación de determinados actos”.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que, armonizado el numeral 13 acusado con las demás reglas del artículo 58 de la ley en cuestión, la norma no desprotegía a quienes tenían créditos pendientes, pues existía un orden de prelación para realizar tales pagos –en el cual justamente los trabajadores y pensionados tenían una posición preferente sin desconocimiento del derecho a la igualdad–, toda vez que, recalcó, la entidad que se veía abocada a una reestructuración era aquella que no tenía capacidad para atender las obligaciones respecto de ninguno de sus acreedores.

Determinó, de esa manera, que el numeral 13 a que se alude “hace parte del principio de libertad de configuración legislativa en materia económica, contiene medidas razonables y proporcionadas de dirección económica del Estado y apunta en la misma dirección en que fue concebida la ley de la cual hace parte: lograr la reactivación económica; proteger la función social de la empresa; facilitar la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades territoriales, y propender por el desarrollo armónico de las regiones”; en consecuencia, lo declaró exequible.

Vale anotar que la misma disposición, esto es, el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, fue objeto de demandas posteriores.

Así, en la sentencia C-519 de 2002[14] se estudió la constitucionalidad de la expresión “y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho”, por la acusación de contravenir los artículos 13, 25, 29 y 229 de la Constitución.

Estimaba la demandante que al impedirse la iniciación de procesos ejecutivos durante la vigencia del acuerdo de reestructuración, se desconocía la prelación de créditos a favor de ciertas acreencias, con el agravante de que tales pagos se verificarían después sin el reconocimiento de intereses moratorios. Además, aducía que se afectaba el derecho al trabajo, por cuanto los exempleados de las entidades territoriales no recibirían su

liquidación ni lo trabajadores su salario, sin que tales sujetos tuvieran la posibilidad de acudir a la administración de justicia para lograr su cobro.

Sin abundar en elucubraciones, la Corte señaló que la sentencia C-493 de 2002, relacionada con la misma norma censurada, había hecho tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 de la Carta. En consecuencia, resolvió estarse a lo resuelto en la referida providencia, que declaró exequible el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999.

Más tarde, en la sentencia C-061 de 2010[15], la Corte se ocupó de otra demanda en contra del mismo precepto, por la supuesta vulneración de los artículos 2, 13, 95.7 y 229 constitucionales.

En esa ocasión, el promotor de la acción argüía que la norma impugnada no distinguía entre los acreedores de obligaciones que se originaron antes del acuerdo de reestructuración de las entidades y aquellas adquiridas con posterioridad. Aun cuando el pago de estas últimas hubiese recibido una atención prioritaria por parte del legislador, consideraba el actor que faltó precisar que era viable interponer procesos ejecutivos para reclamar la cancelación de dichas acreencias surgidas después del acuerdo, toda vez que –en su sentir– los nuevos acreedores no contaban con un mecanismo para beneficiarse del acuerdo de reestructuración y tampoco se les permitía acceder a la acción ejecutiva para hacer valer sus derechos.

Cabe anotar que el entonces demandante afirmó que no se presentaba el fenómeno de cosa juzgada respecto de la sentencia C-493 de 2002, por cuanto “los cargos analizados en dicha oportunidad versaron sobre la imposibilidad que tienen los acreedores de acudir ante las instancias judiciales para exigir el pago de obligaciones previas al acuerdo de reestructuración, mientras en esta oportunidad se cuestiona esa prohibición pero respecto del cobro de acreencias surgidas con posterioridad a la celebración del acuerdo, todo lo cual plantea una problemática distinta.”

Una vez más, la Corte Constitucional constató que efectivamente había operado la cosa juzgada constitucional, comoquiera que se atacó la misma disposición, existía correspondencia en cuanto a los parámetros invocados (artículos 2, 13 y 229 C.P.), y en el pronunciamiento anterior se llevó a cabo un análisis que comprendía las razones de

inexequibilidad propuestas por el actor. Así, aunque en ese momento se añadiera un cargo por la supuesta infracción del artículo 95.7, ello “por sí solo no implica la existencia de una acusación nueva o diferente[16]” en tanto “la referencia a esa norma en nada modifica el sentido de la acusación, que gira en torno a la exigibilidad judicial de los créditos surgidos con posterioridad al acuerdo de reestructuración.”

Adicionalmente, sostuvo la Corte que “la sentencia C-493 de 2002 partió de la base que la norma prohíbe iniciar o continuar procesos de ejecución y embargos durante la negociación y desarrollo de un acuerdo de reestructuración, independientemente de si la obligación surgió con anterioridad o con posterioridad a la celebración del acuerdo, pues el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 no hizo diferenciación alguna en este sentido”. De tal suerte, no era cierto que la providencia previa hubiese centrado su análisis en las obligaciones surgidas antes del acuerdo de reestructuración y, “por el contrario, lo que se observa es que la Corte tuvo en cuenta que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 prohíbe adelantar cualquier proceso de ejecución o embargo, sin importar que un crédito haya nacido con anterioridad o con posterioridad a la negociación, celebración o desarrollo del acuerdo” (se subraya), sin perjuicio de la regulación complementaria que en la misma ley propendía a asegurar el pago de las obligaciones contraídas después del acuerdo.

En consecuencia, este Tribunal entendió que una vez más había operado el fenómeno de cosa juzgada respecto de los reparos contra el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 y resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-493 de 2002.

Pues bien: de lo expuesto se colige que la Corte ya evaluó si era compatible con la Constitución la medida consistente en restringir la posibilidad de demandar a través de procesos ejecutivos a las entidades territoriales que se encuentran en reestructuración y que, agotado el análisis respectivo, desestimó las acusaciones que apuntaban a la violación de los mandatos superiores de igualdad (art. 13 C.P.) y acceso a la justicia (art. 229 C.P.).

Vistos el sentido y el alcance de los pronunciamientos anteriores, la Sala evidencia que, pese a su intento de presentar su demanda como un nuevo debate en torno a la norma -basado en la presunta diferenciación entre acreedores de obligaciones pecuniarias y

acreedores de obligaciones no pecuniarias- el actor no logra disociar sus reparos de la cuestión jurídica esencial que ya fue dirimida por esta Corporación y que tiene que ver con la validez constitucional de la restricción general (que abarca a todo tipo de acreedores) de ejecutar judicialmente a los municipios, distritos y departamentos que están adelantando un proceso de reestructuración de pasivos con el objetivo de conjurar de una crisis en sus finanzas.

Y es que, independientemente de la naturaleza de la obligación cuyo cumplimiento se reclame, un proceso ejecutivo puede llevar al ente territorial a enfrentar repercusiones económicas que trunquen su posibilidad de recuperarse financieramente, pues las obligaciones de hacer y no hacer -al igual que las obligaciones de dar- tienen el potencial de tener un alcance pecuniario.

Nótese que las obligaciones de hacer, al tenor de lo previsto en el artículo 433 del Código General del Proceso[17], en concordancia con el artículo 1610 del Código Civil[18], dan lugar a que (i) junto con el mandamiento de pago se disponga el pago de los perjuicios moratorios que hubiesen sido reclamados con la demanda; (ii) si el hecho ejecutado por el deudor es objetado por el acreedor y prospera la objeción, el proceso prosigue por el pago de los perjuicios; (iii) si la obligación no se cumple dentro del término señalado en el mandamiento ejecutivo y no se pidió subsidiariamente el pago de perjuicios, el juez puede autorizar al acreedor para que celebre contrato con un tercero que ejecute el hecho debido a expensas del deudor; (iv) si el deudor no paga los gastos que demande la realización de la obligación, la ejecución se extenderá a la cuenta de gastos.

Por su parte, tratándose de obligaciones de no hacer, de conformidad con el artículo 435 del Código General del Proceso[19], y en concordancia con el artículo 1612 del Código Civil[20], una vez probada la contravención e impartida la orden judicial de destruir lo hecho, el incumplimiento implica que el juez (i) inicie ejecución por los perjuicios moratorios solicitados con la demanda; (ii) ordene la destrucción a expensas del deudor; o bien, (iii) disponga el pago de perjuicios compensatorios por el incumplimiento.

Así, aunque el contenido de la prestación originalmente exigida sea de hacer o no hacer, ante del incumplimiento por parte del deudor el proceso ejecutivo se convierte en un escenario para la patrimonialización de la obligación. En esa dirección, la doctrina clásica

indica que, al no conseguirse la ejecución de la prestación inicial en esta clase de obligaciones, se abren paso los daños y perjuicios compensatorios y moratorios, sujetos ambos a una regla general idéntica: “la indemnización es siempre pecuniaria. Esto no está escrito en el Código, pero se deduce de que el dinero es la única medida común de los valores. El juez no podría, sin cometer un exceso de poder, condenar a algo que no fuese una suma en numerario.” [21]

En esa línea, la doctrina nacional enseña que “es útil distinguir entre el interés del acreedor, de ordinario patrimonial, pero que bien puede ser espiritual, afectivo, recreacional, etc., [...] y la prestación, que así excepcionalmente no sea patrimonial, de todas maneras ha de ser apreciable en dinero, pues de otra forma no podría hacerse efectiva la responsabilidad, en últimas siempre pecuniaria. Los ejemplos de la obligación de reparar la ofensa a bien de la personalidad en forma específica o mediante un sucedáneo, son dicientes: el interés del acreedor no es, ciertamente, pecuniario, pero la prestación, aun cuando no muestre esa calidad, sí es apreciable en dinero, de modo que ante la renuencia del deudor a ejecutarla, podrá el acreedor pretender que un tercero lo realice, a expensas del deudor, o sin más, demandarlo por el equivalente pecuniario.”[22] En otras palabras, la satisfacción del acreedor agraviado –sea cual fuere la naturaleza de la obligación– termina por consistir en el pago de una determinada suma de dinero por parte del deudor[23].

Ese elemental entendimiento es justamente el que ha conducido a esta Corporación a determinar en oportunidades anteriores que resulta válida la restricción genérica de promover procesos ejecutivos en contra de las entidades territoriales en reestructuración, pues, al margen del acreedor de que se trate (empleados, exempleados, de obligaciones anteriores o posteriores al acuerdo de reestructuración, de obligaciones pecuniarias o no pecuniarias), si la satisfacción de la acreencia pasa a traducirse, en últimas, en un importe económico, afrontar un proceso ejecutivo implicará la eventual descapitalización del municipio, el distrito o el departamento insolvente que intenta salir a flote ante una crisis.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional reseñada en precedencia estableció en su momento que la mencionada prohibición de ejecutar judicialmente a las entidades territoriales en reestructuración no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia, debido a que las diferentes acreencias pueden hacerse valer en el marco del acuerdo de reestructuración previsto en la propia Ley 550 de 1999.

De esta vía señalada por la Corte en sus anteriores providencias no se encuentran excluidos los acreedores de obligaciones de hacer y no hacer, toda vez que el artículo 6 de la anotada ley[24] confiere la potestad de promover el acuerdo de reestructuración a “uno o varios acreedores” sin distingo alguno. Además, conforme a una interpretación sistemática de la ley, es claro que las obligaciones no pecuniarias también tienen cabida en dicho acuerdo, habida cuenta de que el numeral 7 del artículo 22 de la Ley 550 de 1999[25], al fijar las reglas que gobiernan la determinación de los derechos de voto de los acreedores en el acuerdo, contempla la posibilidad de que la obligación debida no tenga por objeto una determinada suma de dinero y establece un mecanismo para su cuantificación.

Observando lo anterior, resulta claro por qué esta Corporación en el pasado, al preguntarse por la constitucionalidad de la norma acusada, concluyó que en virtud de ella no se veía comprometido el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.) al impedirse la ejecución judicial de las entidades territoriales en reestructuración, dado que los distintos acreedores bien pueden tomar parte en el acuerdo para que sus obligaciones sean atendidas en un escenario extrajudicial que busca, precisamente, que la entidad deudora encuentre una manera concertada de gestionar sus compromisos financieros, sin llegar a entorpecer con la esperada normalización económica. Cabe añadir que, en todo caso, la tutela judicial está garantizada en la medida en que la ley previó precisos eventos en que el juez interviene. Como ya lo señaló la Corte: la intervención del juez queda reservada a los eventos “cuando realmente se requiere, esto es, cuando se presentan controversias acerca de la eficacia del acuerdo celebrado, o de algunas de sus cláusulas, respecto del incumplimiento o sobre eventuales acciones revocatorias o de simulación de determinados actos”[26].

Así las cosas, es claro que el razonamiento desarrollado por el accionante, aunque pretenda presentar un enfoque aparentemente diferente respecto de la norma impugnada, no logra en realidad generar un debate constitucional distinto del que se suscitó en las sentencias C-493 de 2002, C-519 de 2002 y C-061 de 2019 en relación con la inejecutabilidad judicial de las entidades territoriales. Dicho de otro modo, aunque en esta oportunidad el ciudadano intenta valerse de distintos recursos argumentativos para sugerir que se propone un juicio de constitucionalidad novedoso, la Sala observa que, al menos en lo que respecta a los cargos por violación del principio de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia, la validez de la norma demandada ya fue verificada en pronunciamientos de

control anteriores.

Por consiguiente, ante la ausencia de razones jurídicas que permitan diferenciar la cuestión planteada por el actor de lo resuelto anteriormente por la Corte en torno a la misma materia, y al constatar, por el contrario, que se trata de un supuesto que se subsume dentro de lo decidido en aquellas providencias que declararon la exequibilidad del numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, es forzoso concluir que se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional en relación con la supuesta infracción de los artículos 13 y 229 de la Carta.

2.2. Aptitud sustantiva de la demanda

Dilucidado lo relativo a la configuración del fenómeno de cosa juzgada en materia de igualdad y acceso a la justicia, ahora corresponde a la Sala determinar si los restantes cargos, sustentados en la presunta violación del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y en la supuesta existencia de una omisión legislativa relativa respecto del deber constitucional del legislador de prever los recursos y mecanismos para la protección del orden jurídico y la defensa de los derechos individuales (art. 89 C.P.), cumplen los requisitos mínimos para ser examinados de fondo.

A propósito de los requisitos de admisibilidad de la demanda, el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que cuando los ciudadanos acuden a la jurisdicción constitucional mediante acción pública de inconstitucionalidad deben señalar: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan quebrantadas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el trámite impuesto por la Carta Política para la expedición del acto demandado, así como la forma en que fue quebrantado, y, (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Los numerales 1 y 3 de la mencionada normatividad disponen que para que se configure un cargo de inconstitucionalidad se requiere el señalamiento de las normas demandadas, así como las razones por las cuales la Constitución se estima infringida.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre estos presupuestos de procedibilidad en el sentido de que, si bien la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y, por ende, en su trámite

prevalece la informalidad, existen requisitos y contenidos mínimos que se predicen de la demanda que son indispensables para que se pueda generar una controversia constitucional.

En efecto, la Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y, a partir de la sentencia C-1052 de 2001, ha sistematizado –sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción– que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

A la luz de estas condiciones, la demanda debe: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redundará en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

Los cargos son claros cuando permiten al lector comprender el concepto de la violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión sea posible, no solo la argumentación debe tener un hilo conductor, sino que quien la lee –en este caso el juez constitucional– entienda con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente perceptibles.

En cuanto a la certeza, este presupuesto se cumple cuando los argumentos recaen sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico y se orienten a cuestionar la norma acusada y no otra que no hubiese sido mencionada en la demanda. En ese sentido, no es dable inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de éstas efectos que no contemplan objetivamente. En últimas, serán ciertos los cargos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo. Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no son admisibles a trámite de constitucionalidad.

La especificidad como parámetro de la demanda implica que los argumentos deben mostrar

sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Es decir, los cargos deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales que impidan configurar un problema de constitucionalidad. En suma, esta exigencia pretende que los razonamientos sean efectivamente propios del estatuto superior y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos y precisos en relación con la norma acusada.

La pertinencia alude a que los razonamientos efectivamente tengan una naturaleza constitucional, de tal manera que se contrapongan normas de inferior categoría con las disposiciones constitucionales. En este aspecto, no pueden admitirse argumentaciones simplemente legales o doctrinarias. Tampoco aparecen pertinencia los argumentos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada con fundamento en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Finalmente, los cargos deben ser suficientes, lo cual, en palabras de la Corte, consiste en que “despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

Claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia son, entonces, los requisitos básicos que debe satisfacer toda demanda de inconstitucionalidad para dar paso a un juicio sobre la validez de la norma impugnada.

Ahora bien: cuando lo que pretende demostrar el promotor de la acción es que la violación de la Constitución se concreta a partir de la ausencia de regulación por parte del legislador frente a una determinada materia, este Tribunal ha entendido que las omisiones legislativas absolutas no son susceptibles de ser enjuiciadas –en tanto la Corte no está investida de competencia para suplir tales vacíos[27]–, no obstante que si se trata de una omisión legislativa relativa sí se puede llevar a cabo el control abstracto de constitucionalidad, siempre y cuando la demanda cumpla unas exigencias de carga argumentativa que, según

la jurisprudencia, se contraen a precisar los siguientes elementos:

“(i) existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Carta, resulta esencial para armonizar la disposición jurídica censurada con los mandatos de la Carta; (iii) la exclusión de los casos o ingredientes debe carecer de un principio de razón suficiente; (iv) en los casos de exclusión, se debe generar una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) la omisión es consecuencia de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador.” [28]

Descendiendo al caso bajo estudio, en primer lugar, en lo que concierne a la censura por vulneración del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.), observa la Sala Plena que el accionante, al exponer los cargos por los cuales considera que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 es inconstitucional[29], se limita a plantear argumentos en relación con el quebrantamiento de los artículos 13 y 229 C.P. (derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia), y 89 C.P. (existencia de una omisión legislativa relativa originada en no excluirse a los acreedores de obligaciones no pecuniarias de la prohibición de iniciar acciones ejecutivas contra entidades territoriales en reestructuración). Pero allí en ningún momento hace referencia, siquiera tangencialmente, de la violación del derecho al debido proceso, el cual aparece apenas enunciado en el encabezamiento de la demanda y en los acápites intitulados “derechos fundamentales violados” y “normas constitucionales violadas”, este último en el cual tan solo realiza una transcripción de los preceptos superiores que estima infringidos.

Se echa de menos, por lo tanto, el concepto de la violación en este específico cargo o, lo que es lo mismo, las razones que fundan la censura del ciudadano en cuanto a la vulneración al debido proceso que, a su juicio, se desprende de la norma demandada.

Como se indicó en precedencia, por expresa disposición del numeral 3 del artículo 2 Decreto Ley 2067 de 1991, el concepto de la violación es un elemento sine qua non para activar la jurisdicción constitucional en sede de esta acción pública, así que, ante la ausencia de

argumentos que respalden la mencionada inconformidad, no cabe juicio de validez alguno. No es posible, pues, analizar si el reproche por desconocimiento del derecho al debido proceso es claro, cierto, específico, pertinente y suficiente, cuando no se estructura un razonamiento básico ni un cargo puntual sobre el cual recaiga tal análisis.

Ante el absoluto silencio que guardó el demandante en cuanto a los motivos por los cuales considera que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 lesiona el derecho al debido proceso, para la Sala resulta imposible emitir un pronunciamiento de fondo sobre el particular.

Por otro lado, en lo que atañe al alegado desconocimiento por parte del legislador de su obligación constitucional de prever los recursos y mecanismos para la protección del orden jurídico y la defensa de los derechos individuales (art. 89 C.P.), en criterio del demandante se configuró una omisión legislativa relativa a raíz de que la ley demandada pasó por alto que, en marco de la reestructuración de una entidad territorial, los acreedores de obligaciones de hacer y no hacer no cuentan con las mismas alternativas para exigir su acreencias que aquellos titulares de acreencias pecuniarias, y por lo tanto a los primeros no debía imponérseles iguales restricciones que a los segundos para apremiar judicialmente a las entidades deudoras. Ese tratamiento idéntico a unos y a otros -aduce el actor- deja a los acreedores de obligaciones no pecuniarias sin medios judiciales para reclamar sus derechos.

Si bien el sentido de la acusación es claro, la Corte encuentra que la censura incurre en falta de certeza por las siguientes razones.

Para empezar, porque el actor asegura que la norma demandada restringe a los acreedores de obligaciones no dinerarias la posibilidad de hacerse parte en el acuerdo de reestructuración, pero ello no lo extrae del texto acusado sino que resulta ser una deducción que realiza a partir del artículo 19 de la Ley 550 de 1999[30] que se refiere a la prelación de créditos del Código Civil para efectos de distinguir algunos sujetos que tienen calidad de acreedores, no obstante que dicha disposición no fue objeto de demanda.

El libelista asume que si es titular de una obligación de hacer o no hacer, la referida remisión al estatuto sustantivo civil le impedirá tomar parte en el acuerdo de reestructuración, mas sin embargo no yergue su demanda contra la norma que le ocasiona

tal inconformidad, pues sólo dirige sus reparos contra el precepto que prohíbe la iniciación de procesos ejecutivos.

Visto que a la luz de la jurisprudencia constitucional se ha considerado válida la restricción a las acciones ejecutivas introducida por el legislador en la disposición demandada, si el descontento del actor se relaciona entonces con que -a su juicio- la ley obstaculiza que determinado grupo de acreedores accedan al acuerdo de reestructuración porque -en su parecer- la prelación de créditos consagrada en el Código Civil no comprende obligaciones no dinerarias, salta a la vista que el demandante enfiló su ataque contra la norma equivocada, pues no es el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 el que acoge este criterio para la cancelación de las deudas de los municipios y departamentos en reestructuración, sino que, se insiste, ello está contemplado en el artículo 19 ibidem, falencia esta que se enmarca en una falta de certeza.

Por lo demás, como ya se dijo, el artículo 6 de la Ley 550 de 1999 no limita la posibilidad de celebrar los acuerdos de reestructuración a los acreedores de obligaciones de dar, al paso que el artículo 22 prevé que las obligaciones objeto de reorganización no sean dinerarias, de manera que, conforme a una interpretación sistemática de la ley, la supuesta exclusión a los acreedores de obligaciones de hacer y no hacer resulta ser en realidad una deducción del actor, mas no un contenido normativo que se desprenda del texto legal acusado.

Se presenta igualmente una falta de certeza en la demanda cuando el ciudadano argumenta que el ordenamiento jurídico sólo ofrece el proceso ejecutivo y la acción de tutela como los dos únicos dispositivos para conminar a las entidades territoriales a desplegar una determinada actuación, desconociendo otros mecanismos legales que operan en diversos contextos para garantizar los derechos e intereses de los asociados frente a los diferentes niveles de la administración.

Como lo sugieren en sus intervenciones la Federación Colombiana de Municipios y la Cámara de Representantes, el actor parte de una premisa equivocada acerca de los medios que existen para propiciar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales, pues deja de lado que la Constitución y la ley contemplan diferentes acciones encaminadas a exigir de tales entes la adopción de determinadas conductas. Solo a manera enunciativa, y sin pretender hacer aquí un inventario exhaustivo el universo de mecanismos

que prevé el derecho –pues no es el objeto que ocupa a la Sala–, se encuentran, por ejemplo, la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 constitucional y desarrollada en la Ley 393 de 1997 para que una autoridad acate una norma o un acto administrativo, o la acción popular de que trata el artículo 88 superior y que se reguló en la Ley 472 de 1998, que incorpora además un incidente de desacato, y cuya aplicación trasciende las obligaciones de contenido pecuniario.

Ahora bien: en su esfuerzo argumentativo, el actor refiere en la demanda que la norma acusada perjudica particularmente a quien busca, mediante el proceso ejecutivo, que una entidad dé cumplimiento a una orden policiva de protección de bienes inmuebles. Sobre este aspecto, basta reiterar que para formular un cargo apto en el marco de esta acción pública no son admisibles los argumentos orientados a sustentar la inconstitucionalidad de la disposición acusada con base en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma, lo cual evidencia la palmaria falta de pertinencia del reproche así planteado.

Bajo esta panorámica, y en lo que concierne a las pautas específicas para invocar un cargo por omisión legislativa relativa, la Sala advierte que las mismas no se encuentran satisfechas en el sub júdice, comoquiera que el accionante no expuso argumentos que evidenciaran que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 aquí cuestionado, excluyera injustamente de sus consecuencias jurídicas a un grupo de sujetos que debiera ser incluido o que omitiera un ingrediente para armonizar su texto con la Constitución, circunstancia cuya verificación es preliminar y condición de posibilidad para examinar los requisitos jurisprudenciales subsiguientes –ausencia de razón suficiente para el trato distinto, existencia de una desigualdad negativa e inobservancia de un deber impuesto por la Carta al legislador–.

En efecto, como ha quedado demostrado, la censura partió de inferencias equivocadas en relación con el supuesto deber del legislador de otorgarle un trato diferenciado a los acreedores de obligaciones no pecuniarias, en el sentido de que –en su criterio– ha debido permitirles incoar procesos ejecutivos contra entidades territoriales en reestructuración, pero, de acuerdo con lo analizado en precedencia, dichos alegatos han quedado claramente desvirtuados.

Es así que ni siquiera a partir de una valoración de los requisitos mencionados en función del principio pro actione –el cual implica que la duda respecto del cumplimiento de los parámetros exigidos sea resuelta a favor del accionante–, es posible estructurar un cargo de la demanda, pues la argumentación expresada por el demandante (i) no se deriva del contenido verificable de la norma acusada y, por el contrario, los reparos planteados apuntan al contenido prescriptivo de otra disposición legal; (ii) parte del supuesto equivocado de que el ordenamiento jurídico sólo ofrece el proceso ejecutivo y la acción de tutela como mecanismos para conminar a las entidades territoriales; (iii) se basa en las apreciaciones sobre los efectos de la norma para casos particulares; y, (iv) no logra desarrollar una exposición que ponga de presente que el legislador omitió un imperativo constitucional de regulación.

Al advertir, entonces, que la demanda no satisface los parámetros generales de certeza y pertinencia, ni las exigencias específicas para plantear un cargo por omisión legislativa relativa que han sido sistematizadas por la jurisprudencia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el presente asunto la Corte Constitucional no puede emitir un pronunciamiento de fondo por los cargos relacionados con la infracción de los artículos 29 y 89 de la Carta Política.

Sobre este aspecto, si bien la demanda fue inicialmente admitida, en determinados eventos puede ocurrir que, más tarde, la Corporación decida realizar una nueva verificación de los requisitos de aptitud sustantiva, ya que evaluación que precede a la decisión definitiva debe ser adoptada por la Sala Plena, quien es la encargada de examinar la ponencia elaborada por el magistrado sustanciador.

En este sentido, el auto admisorio no constituye un prejuzgamiento, de suerte que entre lo resuelto en dicha providencia y lo decidido al momento de proferir la respectiva sentencia pueden presentarse nuevos elementos de juicio –como los señalados en esta oportunidad por los intervinientes y en particular por el señor Procurador General de la Nación– que impliquen volver a reflexionar sobre los argumentos planteados por el demandante, con la consecuencia de que en algunos casos excepcionales ello puede llevar a la Sala Plena a determinar que las razones expuestas no cumplen los presupuestos para suscitar un juicio sobre el fondo. Al respecto, este Tribunal, en sentencia C-841 de 2010, se pronunció en los siguientes términos:

“Ha explicado esta Corporación que aun cuando en principio la oportunidad para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio, ese primer análisis que responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, llevada a cabo por cuenta del magistrado ponente, no puede comprometer ni limitar la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley, siendo así la Corte en pleno, al momento de proferir sentencia, la capacitada para establecer si la demanda fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad, de lo que depende su competencia para emitir pronunciamiento de fondo.”

De conformidad con lo anterior, no es posible para esta Corte entrar a examinar el mérito de la demanda en relación con los cargos por vulneración de los artículos 29 y 89 Superiores, por falta de aptitud sustantiva de los mismos.

3. Síntesis

3.1. En esta oportunidad la Corte se ocupó de la acción pública de inconstitucionalidad formulada en contra del enunciado “no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución” contenido en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”. La acusación del demandante se contrae a que, en su criterio, limitar genéricamente la posibilidad de promover procesos ejecutivos contra entidades territoriales en reestructuración, vulnera los artículos 13, 29, 89 y 229 de la Constitución.

A juicio del actor, los acuerdos de reestructuración que celebran las entidades territoriales solamente comprenden las obligaciones de carácter pecuniario, pues la propia ley remite a la prelación de créditos contemplada en el Código Civil, de manera que –en su concepto– los acreedores de obligaciones de hacer o no hacer no pueden tomar parte en dichos acuerdos.

El demandante estima que al establecerse en la norma demandada una restricción general frente a la posibilidad de promover procesos ejecutivos contra una entidad territorial en

reestructuración, resultan afectados los derechos a la igualdad (art. 13 C.P.), al acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.) y al debido proceso (art. 29 C.P.) de los acreedores de obligaciones no pecuniarias, pues –desde su perspectiva–, esas personas quedan en una situación de desventaja para hacer valer sus acreencias en contraste con quienes persiguen la satisfacción de una obligación de contenido dinerario, ya que estas últimas tienen el escenario del acuerdo de reestructuración para concertar el pago de lo debido, mientras que si la obligación es de hacer o no hacer los interesados quedan sin mecanismos para exigir sus derechos. Sostiene, además, que esta circunstancia constituye una omisión legislativa relativa, pues la Constitución le ordenó al legislador prever las acciones, recursos y mecanismos para la defensa de los derechos individuales (art. 89 C.P.).

3.2. En el marco del proceso, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que se esté a lo resuelto en la sentencia C-493 de 2002 o, subsidiariamente, que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento en torno a la constitucionalidad del precepto demandado por ineptitud sustantiva de la demanda. En consecuencia, antes de emprender el estudio de constitucionalidad planteado, la Sala Plena encontró que era necesario dilucidar las siguientes cuestiones previas: (i) si se configuraba el fenómeno de cosa juzgada constitucional, en razón a que la Corte se pronunció con anterioridad, en sede de control abstracto, respecto del numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999; y, (ii) si era viable realizar un pronunciamiento en torno a la constitucionalidad de la disposición acusada, a la luz de los requisitos de aptitud sustantiva decantados por la jurisprudencia constitucional.

3.3. Así, como medida inicial, esta Corporación analizó la sentencia C-493 de 2002, mediante la cual se declaró exequible el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999. En dicha ocasión, los cargos de inconstitucionalidad se fundaban en la supuesta infracción de los artículos 2, 13, 58 y 229 Superiores, pues, según la demanda, la improcedencia de embargos y prohibición de promover procesos ejecutivos contra entidades territoriales en reestructuración, desconocía los derechos de ciertos acreedores a exigir el pago de sus deudas.

Al abordar el estudio del asunto, este Tribunal precisó que la finalidad de la Ley 550 de 1993 era conjurar los efectos de la crisis en la economía nacional a nivel de las entidades territoriales y permitirles recuperarse financieramente mediante la gestión y reorganización

de sus deudas, sin sacrificar el cumplimiento de sus funciones constitucionales para con sus habitantes.

Para la Corte, dicha medida de intervención del Estado en la economía buscaba asegurar la viabilidad institucional de los municipios, distritos y departamentos en situación de insolvencia, lo cual estaba sustentado en los principios del Estado social de derecho, en la prevalencia del interés general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el deber de garantizar el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de equidad, sin que ello significara en manera alguna la extinción de las obligaciones, pues el acuerdo de reestructuración era un mecanismo adecuado para que la entidad atendiera los compromisos con sus acreedores sin tener que afrontar apremios judiciales que frustraran sus opciones de recuperarse económicamente. Por lo tanto, concluyó que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1990, al incorporar restricciones para demandar ejecutivamente a las entidades territoriales en reestructuración, era válido a la luz de la Constitución.

3.4. Ahora bien: en esta oportunidad la Sala Plena advirtió, adicionalmente, que la misma disposición relativa a la inejecutabilidad de los entes territoriales en reestructuración fue objeto de demandas posteriores por cargos iguales a los que se habían examinado en precedencia, y que, como resultado de ello, en las sentencias C-519 de 2002 y C-061 de 2010, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la citada C-493 de 2002.

Al constatar el sentido y el alcance de los referidos pronunciamientos y verificar que en la presente demanda también se formularon reparos que guardaban identidad con lo decidido anteriormente, la Sala encontró que se configuraba el fenómeno de cosa juzgada constitucional, toda vez que esta Corte ya había evaluado si era compatible con la Carta la medida consistente en restringir la posibilidad de demandar ejecutivamente a municipios, distritos y departamentos en reestructuración, y había desestimado en todos los casos las acusaciones que apuntaban a la violación de los mandatos superiores de igualdad (art. 13 C.P.) y acceso a la justicia (art. 229 C.P.).

Lo anterior, dado que, independientemente de la naturaleza de la obligación cuyo cumplimiento se reclame, el proceso ejecutivo es un escenario en el cual el ente territorial demandado es susceptible de enfrentar repercusiones económicas que pueden dar al traste

con su posibilidad de recuperarse financieramente, en tanto las obligaciones de hacer y no hacer –al igual que las obligaciones de dar– tienen el potencial de generar un efecto pecuniario para el deudor. Entonces, la norma de prohibición de incoar acciones ejecutivas es general y aplica a todas las personas interesadas en exigir judicialmente la satisfacción de sus acreencias –no genera una discriminación respecto de determinado tipo de acreedores–, bajo la premisa de que ello tiene la virtualidad de ocasionar un impacto negativo en el patrimonio de la entidad que intenta salir a flote ante la crisis.

Además, como ya la Corte lo sostuvo en las sentencias a las que se ha hecho alusión, los diferentes acreedores de las entidades territoriales en reestructuración cuentan con el mecanismo del acuerdo para hacer valer sus acreencias, sin que de dicha vía estén excluidos los titulares de obligaciones de hacer y no hacer, pues el artículo 6 de la Ley 550 de 1999 confiere la potestad de promover el acuerdo a “uno o varios acreedores” sin distingo alguno, y el numeral 7 del artículo 22 ibidem contempla la posibilidad de que la obligación debida no tenga por objeto una determinada suma de dinero y establece un mecanismo para su cuantificación. Aunado a ello, la tutela judicial está garantizada en la medida en que la ley previó precisos eventos para la intervención del juez, la cual –como también lo dijo antes esta Corporación– queda reservada a los eventos en que realmente se requiere.

3.5. Una vez verificada la configuración del fenómeno de cosa juzgada en torno a los reparos por infracción a los artículos 13 y 229 Superiores, la Sala Plena se propuso examinar la aptitud sustantiva de la demanda respecto de los restantes cargos, esto es, los relativos a la presunta vulneración de los artículos 29 y 89 de la Constitución, a la luz de los presupuestos decantados por la jurisprudencia constitucional.

3.6. En cuanto al alegado desconocimiento del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.), la Corte halló que el actor sólo se refirió a dicha garantía a manera enunciativa, sin plantear en la demanda el concepto de la violación, es decir, sin exponer las razones que sustentan su censura, conforme lo exige el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Tal circunstancia, se señaló, impide a la Sala realizar juicio de validez alguno, pues no se estructura una argumentación básica sobre la cual recaiga un análisis de aptitud.

3.8. La Sala advirtió que ni siquiera a partir de una valoración de los requisitos mencionados

en función del principio *pro actione* –el cual implica que la duda respecto del cumplimiento de los parámetros exigidos sea resuelta a favor del accionante–, era posible estructurar un cargo apto de la demanda, en razón de que la argumentación expresada por el promotor de la acción (i) no se deriva del contenido verificable de la norma acusada y, por el contrario, los reparos planteados apuntan al contenido prescriptivo de otra disposición legal –pues su descontento se dirige, en realidad, contra el artículo 19 de la ley que remite a la prelación de créditos del Código Civil– (falta de certeza); (ii) tiene como punto de partida el supuesto equivocado de que el ordenamiento jurídico sólo ofrece el proceso ejecutivo y la acción de tutela como únicos mecanismos para conminar a las entidades territoriales a desplegar determinada conducta (falta de certeza); (iii) se basa en las apreciaciones sobre los efectos de la norma para casos particulares (falta de pertinencia); y, (iv) no logra desarrollar una exposición que ponga de presente que el legislador omitió un imperativo constitucional de regulación, en materia de las garantías que se brindan a los acreedores de las entidades territoriales en reestructuración.

3.9. Así las cosas, si bien la demanda fue inicialmente admitida, entre el momento en que se profiere el auto admisorio y el momento en que se dicta la respectiva sentencia pueden presentarse nuevos elementos de juicio –como los aportados en esta oportunidad por los intervinientes y en particular por el señor Procurador General de la Nación– que implican volver a reflexionar sobre los argumentos planteados en por el demandante, con la consecuencia de que en algunos casos excepcionales ello puede llevar a la Sala Plena a determinar que las razones expuestas no cumplen los presupuestos para suscitar un juicio sobre el mérito de la pretensión.

En efecto, en el caso sub júdice se encontró, fruto de este nuevo análisis, que no es posible entrar a un análisis de fondo, pues las falencias advertidas –relacionadas con la ausencia del concepto de violación respecto del debido proceso, aunada la falta de certeza, de pertinencia y de carga argumentativa para invocar una omisión legislativa relativa frente al deber del legislador de prever mecanismos para la protección de los derechos– se alzan como un obstáculo insalvable para extraer un cargo apto de la demanda, lo cual impide que la Corte emita un pronunciamiento de fondo ante la falta de aptitud sustantiva de los cargos por vulneración de los artículos 29 y 89 Superiores.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-493 de 2002, que declaró exequible el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, por los cargos relativos a la vulneración de los artículos 13 y 229 de la Constitución.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de mérito en relación con la pretensión de inconstitucionalidad formulada contra el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, en cuanto a la presunta infracción a los artículos 29 y 89 de la Constitución, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cfr. fols. 1 a 13 del expediente.

[2] Cfr. fols. 15 a 21 ibídem.

[3] Se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Libre (sede Bogotá), Nacional de Colombia, Jorge Tadeo Lozano, Autónoma, de Antioquia, Santo Tomás y del Rosario, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Nacional de Concejos Municipales –FENACON–, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[4] Cfr. fols. 23 a 25 del expediente.

[5] Cfr. fols.s 35 a 40 ibídem.

[6] La Ley 550 de 1999 fue prevista, inicialmente, como una medida de carácter temporal, cuya vigencia se concibió para un término de cinco (5) años a partir de su publicación en el Diario Oficial (artículo 79 ibidem). Sin embargo, más tarde, mediante el artículo 126 de la Ley 1116 de 2006, el legislador prorrogó su vigencia por seis (6) meses, y se dispuso que, vencido dicho término, se aplicaría de manera permanente a las entidades territoriales, las descentralizadas del mismo orden y las universidades estatales.

[7] Con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, en dicha sentencia la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, resolvió la acción de tutela promovida por el Fondo Ganadero del Meta S.A contra la Alcaldía de Villavicencio (Meta) y el Comando de Policía del Meta, en razón de que no se había llevado a cabo por las autoridades el desalojo de unos ocupantes (varios de ellos víctimas del conflicto) de un predio de propiedad de la entidad accionante. En esa oportunidad, la Corte constató que se logró el lanzamiento durante el trámite y, por lo tanto, señaló que se estaba ante una carencia actual de objeto y así lo dispuso en el decisorio. No obstante, en la parte motiva indicó que la acción de tutela no era procedente para encauzar las pretensiones de la entidad accionante ante la posibilidad de promover un proceso ejecutivo.

[8] Cfr. fols. 75 a 78 del expediente.

[9] Cfr. fols. 79 a 83 del expediente.

[10] Cfr. fols. 84 a 90 del expediente.

[11] Cfr. fols 109 a 118 del expediente.

[12] Cfr. fols. 120 a 125 del expediente.

[13] M.P.: Jaime Córdoba Triviño

[15] M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

[16] Cons. sentencia C-729 de 2009

[17] “Artículo 433. OBLIGACIÓN DE HACER. Si la obligación es de hacer se procederá así:

1. En el mandamiento ejecutivo el juez ordenará al deudor que se ejecute el hecho dentro del plazo prudencial que le señale y librará ejecución por los perjuicios moratorios cuando se hubieren pedido en la demanda.

2. Ejecutado el hecho se citará a las partes para su reconocimiento. Si el demandante lo acepta, no concurre a la diligencia, o no formula objeciones dentro de ella, se declarará cumplida la obligación; si las propone, se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en el artículo anterior.

3. Cuando no se cumpla la obligación de hacer en el término fijado en el mandamiento ejecutivo y no se hubiere pedido en subsidio el pago de perjuicios, el demandante podrá solicitar, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de dicho término, que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor; así se ordenará siempre que la obligación sea susceptible de esa forma de ejecución. Con este fin el ejecutante celebrará contrato que someterá a la aprobación del juez.

4. Los gastos que demande la ejecución los sufragará el deudor y si este no lo hiciere los pagará el acreedor. La cuenta de gastos deberá presentarse con los comprobantes respectivos y una vez aprobada se extenderá la ejecución a su valor.”

[18] “Artículo 1610. MORA DEL DEUDOR EN OBLIGACIONES DE HACER. Si la obligación es de hacer, y el deudor se constituye en mora, podrá pedir el acreedor, junto con la indemnización de la mora, cualquiera de estas tres cosas, a elección suya:

1a.) Que se apremie al deudor para la ejecución del hecho convenido.

2a.) Que se le autorice a él mismo para hacerlo ejecutar por un tercero a expensas del deudor.

3a.) Que el deudor le indemnice de los perjuicios resultantes de la infracción del contrato.”

[19] “Artículo 435. OBLIGACIÓN DE NO HACER. Si la obligación es de no hacer y se ha probado la contravención, el juez ordenará al demandado la destrucción de lo hecho dentro de un plazo prudencial y librárá ejecución por los perjuicios moratorios, si en la demanda se hubieren pedido.

Si el ejecutado considera que no es procedente la destrucción deberá proponer la respectiva excepción.

En caso de que el deudor no destruya oportunamente lo hecho, el juez ordenará su destrucción a expensas de aquel si el demandante lo pide y siempre que en subsidio no se hayan demandado perjuicios por el incumplimiento. Para este efecto podrá el juez requerir el auxilio de la fuerza pública y, en cuanto sea pertinente, aplicará lo dispuesto en el artículo 433.”

[20] “Artículo 1612. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE NO HACER. Toda obligación de no hacer una cosa se resuelve en la de indemnizar los perjuicios, si el deudor contraviene y no puede deshacerse lo hecho.

Pudiendo destruir la cosa hecha, y siendo su destrucción necesaria para el objeto que se tuvo en mira al tiempo de celebrar el contrato, será el deudor obligado a ella, o autorizado el acreedor para que la lleve a efectos a expensas del deudor.

Si dicho objeto puede obtenerse cumplidamente por otros medios, en este caso será oído el deudor que se allane a prestarlos.

El acreedor quedará de todos modos indemne.”

[21] GAUDEMET, Eugène. Teoría general de las obligaciones. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1984 (p.403). A su turno, Planiol y Ripert, al ocuparse de los eventos en que, tratándose de obligaciones de hacer y no hacer, no tiene cabida el cumplimiento forzoso, retoman el Código Civil francés para señalar que toda obligación de hacer o de no hacer se resuelve en los daños y perjuicios en caso de incumplimiento por el deudor. PLANIOL, Marcelo, y RIPERT, Jorge. Tratado práctico de Derecho Civil Francés. Tomo VII. Las obligaciones (segunda parte). Ed. Cultural S.A., Habana, 1945 (p.81-83)

[22] HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones, concepto, estructura y vicisitudes, 2ª edición, Tomo I. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004 (p.67-68)

[23] OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. Régimen General de las Obligaciones. Editorial Temis, Bogotá, 2018 (p.91)

[24] “Artículo 6. PROMOCIÓN DE LOS ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN. Los acuerdos de reestructuración podrán ser promovidos a solicitud escrita de los representantes legales del respectivo empresario o empresarios, o de uno o varios acreedores; o promovidos de oficio por las Superintendencias de Valores, de Servicios Públicos Domiciliarios, de Transporte, Nacional de Salud, del Subsidio Familiar, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Economía Solidaria y de Sociedades, tratándose de empresarios o empresas sujetos, respectivamente, a su vigilancia o control, de conformidad con las causales previstas en las normas vigentes. [...]”

[25] “Artículo 22. DETERMINACIÓN DE LOS DERECHOS DE VOTO DE LOS ACREEDORES. Con base en la relación certificada de acreencias y acreedores suministrada al promotor, en los demás documentos y elementos de prueba que aporten los interesados, y, en especial, con base en los estados financieros a que se refiere el artículo 20 de esta ley, el promotor, con la participación de peritos, si fuera el caso, establecerá el número de votos que corresponda a cada acreedor por cada peso, aproximando en el caso de centavos, del monto correspondiente a cada acreencia, a la fecha de corte de la relación de acreencias, con sujeción a las siguientes reglas:

[...]

7. En los casos en que la obligación del empresario no tenga por objeto una determinada suma de dinero, el número de votos del respectivo acreedor se determinará tomando como base exclusivamente el valor en dinero de los pagos que efectivamente se hayan realizado al empresario como contraprestación, sin incluir ningún tipo de sanción o indemnización. [...]

[26] Sentencia C-493 de 2002.

[27] Sentencias C-073 y C-543 de 1996.

[28] Sentencia C-220 de 2019.

[29] Cfr. fols. 6-8 del expediente.

[30] “Artículo 19. PARTES EN LOS ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN. Los acuerdos de reestructuración se negociarán y celebrarán entre los acreedores externos e internos de la empresa.

Son acreedores externos los titulares de créditos ciertos que pertenezcan a una cualquiera de las cinco clases de créditos previstas en el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen y adicionen.

Son acreedores internos los accionistas, socios, asociados o cooperados del empresario que tenga forma jurídica asociativa; el titular de las cuotas de la empresa unipersonal; el controlante de la fundación; y, en general, los socios, controlantes o beneficiarios reales que

haya aportado bienes al desarrollo de la empresa en forma demostrable y cuantificable.

Cualquier crédito que se origine en fecha posterior a la de la iniciación de la negociación y con anterioridad a la celebración del acuerdo, no dará derecho a voto; pero su pago se atenderá en forma preferente, de conformidad con el tratamiento propio de los gastos administrativos.

En el evento de sustitución de acreedores por causas legales o convencionales, el causahabiente deberá acreditar, en forma siquiera sumaria, su calidad de tal ante el promotor.” (se subraya)