

Sentencia T-014/05

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para hacer efectivas obligaciones dinerarias por suministro de artículos a entidad pública

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-Naturaleza contractual/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-Igualdad de los acreedores convocados

Sin perjuicio de la naturaleza contractual de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y del interés de obtener la satisfacción total de sus acreencias en el menor tiempo individual que acompaña a cada uno de los acreedores comprometidos con dichos Acuerdos, lo cierto es que éstos, como los procesos judiciales concursales, comportan un interés público de índole económico y social de gran entidad, frente al que no resulta posible desconocer la condición universal al que los acreedores fueron legalmente convocados, con miras a solventar el pasivo, con sujeción a las reglas de igualdad de los acreedores en el concurso -par contido creditorum- y comunidad de pérdidas. Los créditos de la misma naturaleza tienen que recibir igual tratamiento, en cuanto a la forma y condiciones de pago y si los recursos no llegaren a alcanzar para satisfacer todas las obligaciones, las pérdidas se distribuirán a prorrata de las obligaciones, salvo que haya causas de preferencia, las que están señaladas, no solo en el artículo 2495 del Código Civil, como suele aducirse, sino especialmente en el artículo 13 constitucional que señala un trato especial para quienes, en razón de su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-Prelación de créditos exigida por acreedores

ENTIDAD PUBLICA-Cesación de pagos compromete al Estado a la rehabilitación e integración social de las personas disminuidas

DERECHO A LA SALUD-Atención de salud mental, rehabilitación social e integración comunitaria

ACCION DE TUTELA CONTRA ENTIDAD TERRITORIAL-Pago en forma gradual y sucesiva de obligación dineraria

El Municipio está en el deber de hacer que el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con sus acreedores haga realidad la igualdad prevista en la Carta Política, lo que comporta que en interior del Acuerdo se considere muy especialmente las necesidades del peticionario relacionadas con la enfermedad mental de su esposa y se disponga el pago anticipado de las acreencias a favor de aquel, frente a necesidades insatisfechas de menor jerarquía constitucional de otros acreedores, previa depuración de las mismas, sin perjuicio del orden establecido en el Acuerdo, como tampoco del monto, ni la antigüedad de las obligaciones, en consideración a las previsiones de los artículos 13, 47 y 95 de la Carta Política.

Referencia: expediente T-952392

Acción de tutela instaurada por David Ciro Flórez Atencia contra el Municipio de Santiago de Tolú

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil cinco (2005).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos emitidos por los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú y Primero Penal del Circuito de Sincelejo, para resolver el amparo constitucional invocado por el señor David Ciro Flórez Atencia contra el Municipio de Santiago de Tolú.

### I. ANTECEDENTES

El accionante reclama protección constitucional contra el Municipio de Santiago de Tolú, porque la entidad territorial no le ha cancelado una obligación de la que dependen su

subsistencia y la de su familia, conformada por tres hijos adolescentes y su esposa, aquejada de trastorno mental afectivo.

De las pruebas allegadas a la actuación, se pueden tener como ciertos los siguientes hechos:

La familia Flórez Romero está conformada por Ciro David Flórez Atencia de 52 años, comerciante –“local arrendado en San Andresito donde unos amigos le dejan mercancía para que el gane la comisión”-; Susana Romero Salcedo –trabajó durante 15 años en la Contraloría municipal, salió por reestructuración administrativa, el dinero recibido como indemnización “entró hacer parte del negocio familiar que ya no existe”; y David Enrique, Susana Margarita y Karen Paola Flórez Romero de 18, 16 y 15 años, estudiantes de 11 y 9° grado<sup>1</sup>.

-El 5 de mayo de 1999 el H. Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, dentro del proceso promovido por el señor Flórez Atencia contra el Municipio de Santiago de Tolú, practicó una liquidación adicional del crédito objeto de la ejecución, que, a la fecha indicada, arrojó la suma de \$281.700.719, a cargo de la entidad ejecutada.

-La acreencia en comento figura entre los créditos de cuarta clase, en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito en agosto de 2002, entre el Municipio accionado y sus acreedores, en los términos de la Ley 550 de 1999.

-El 5 de julio de 2001, el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú protegió los derechos fundamentales del actor y de su familia, en razón de la obligación insoluble a cargo del mismo Municipio antes relacionada, pero el Superior revocó la providencia que concedía el amparo, por improcedente. Y, el 12 de mayo de 2003 el señor Flórez Atencia instauró una nueva demanda de tutela por los mismos hechos, que el Juzgado Promiscuo en comento negó, esta vez por temeridad.

-El 15 de mayo de 2004 el Instituto de Medicina Legal practicó examen psiquiátrico a la esposa del actor, y dictaminó que la señora Susana María Romero Salcedo “presenta síntomas y signos de la fase depresiva del Trastorno Bipolar o Psicosis maniaco depresiva”, motivada i) “por falta de seguimiento en el tratamiento (..) hace nueve años (..) estuvo internada 35 días en la Clínica Psiquiátrica Santo Tomas de Bogotá, referida por el Seguro Social. Le diagnosticaron Psicosis Maniaco Depresiva o Trastorno Bipolar”; y ii) “por

dificultades económicas (..) se encontraba fuera de su hogar y de su país, le tocó trabajar largas horas de trabajo nocturno y sometida a un intenso estrés laboral (..), en Julio de 2003 viajó a Venezuela, (..) estuvo trabajando modistería un año y cuatro meses, permanecía cosiendo hasta la madrugada cantidades de ropa (..)”.

## 2. La demanda

El señor David Ciro Flórez Atencia afirma que “era un comerciante próspero”<sup>2</sup> hasta que el Municipio de Santiago de Tolú le incumplió el pago convenido en un contrato de suministro de equipos de oficina, por lo que “sobrevino la quiebra de mi negocio, comenzaron a llegar los embargos, los cobros jurídicos de los Bancos por las tarjetas de crédito y los préstamos que estaba pagando. Por lo cual, perdí mi casa, unos locales comerciales que tenía en el Gran Centro del Parque en Sincelejo y vendí mi vehículo; en fin quedé en la calle”.

Afirma que tramita un proceso Ejecutivo contra la entidad accionada, “que se vio truncado”, por el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que el Municipio convino con sus acreedores.

Refiere que sus hijos no pudieron seguir estudiando y que su esposa “comenzó a sufrir en un principio de los nervios, luego fue empeorando y se fue a trabajar a Venezuela para ayudarme, lo que fue peor para ella, pues regresó totalmente enferma con un Trastorno Mental Afectivo Bipolar Tipo 1 fase Maniaca que le diagnosticaron los médicos todo esto en su desespero de ver que estábamos aguantando hambre y no teníamos solución a los problemas económicos”.

Agrega que el 27 de noviembre de 2003, “conseguí dinero prestado y la interné en la Unidad Médica de Salud Mental Santamaría, pero las drogas tan caras que le suministraban y el costo de la clínica me llevaron a sacarla sin estar aún recuperada, esto es el 26 de diciembre de 2003”.

Asegura que el estado mental de la madre afecta a todo el grupo familiar, en especial a sus hijos y que a pesar de estar enterado de su situación el Municipio de Santiago de Tolú no le ofrece ninguna solución.

Destaca que el estado mental de su esposa, agravado por la situación económica de su

grupo familiar, le permite demandar nuevamente la protección constitucional.

### 3. Intervención pasiva

El Alcalde municipal de Santiago de Tolú interviene para solicitar que el amparo impetrado no se conceda, fundado en que la acción de tutela no procede para el cobro de obligaciones de naturaleza patrimonial, y en la temeridad de la acción.

Para el efecto se detiene en las características y regulación que rige los Acuerdos de Reestructuración de las entidades territoriales, en los términos de la Ley 550 de 1990, y en jurisprudencia de esta Corporación de la que trae apartes, -T-585 de 20023-, a la vez que destaca “que es la segunda vez que pretende que se le cancelen sus acreencias sin esperar el turno que le corresponde”.

#### 4.1 Decisión de primera instancia

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú declara improcedente la acción, fundado en que en los archivos del despacho existen dos expedientes que indican que el actor ha impetrado dos acciones de tutela por los mismos hechos. Señala el juzgador:

“En este tercera ocasión, no le queda al Despacho otra alternativa diferente que ratificar la negativa del pedido de tutela por tratarse de los mismos hechos que en (sic) por tres ocasiones sirven de base para invocar la Acción de Tutela, pues se trata de la misma cuenta por el suministro de bienes que el accionante hiciera al municipio accionado y por el que iniciara proceso de ejecución ante el Tribunal Administrativo de Sucre”.

#### 4.2 Impugnación

En la diligencia de notificación personal de la decisión antes reseñada el actor impugnó la decisión.

Por su parte el Alcalde del Municipio accionado, una vez notificado de la decisión de primera instancia, interviene en el asunto, esta vez con objeto de informar que i) que el Comité de Vigilancia del Acuerdo “autorizó el pago del saldo de aquellas acreencias del grupo uno que quedaron pendientes y de aquellas que son objeto de depuración por parte del Comité de Saneamiento Contable a fin de saldar acreencias del grupo uno. Fueron aprobados el pago de

acreencias del grupo dos y parte del grupo tres tal como quedó establecido en el escenario financiero hasta el 2004; ii) que la entidad ha pagado “Contratos por órdenes de tutela (..)” algunas revocadas por esta Corporación –T-971 de 2001 y T-052 de 2003-; y iii) que “en la base de datos se encuentran unas acreencias con códigos N° 242501 y 299601, las cuales corresponden a acreencias verdaderas el primero y falsos (sic) el segundo; esto significa que estas acreencias serán objeto de depuración con base en el Acuerdo de Reestructuración suscrito el 9 de agosto del 2002 (..). Es de anotar que las acreencias que aparecen en la base de datos no aparecen físicamente como cuentas que estuvieran pendientes por pagar por parte del Municipio de Santiago de Tolú. El proceso ejecutivo que igualmente parece certificado no hay sentencia auténtica de la existencia de este proceso. Sin embargo como estas acreencias hacen parte del grupo 4 y, aun no se está depurando dicho grupo, se seguirá en la búsqueda de las mismas a fin de establecer su existencia física en los archivos”4.

#### 4.3 Decisión de segunda instancia

El Juez Primero Penal del Circuito de Sincelejo resolvió revocar la sentencia antes reseñada, en su lugar conceder la protección y compulsar copias para que la Fiscalía General de la Nación investigue la conducta del Alcalde municipal de Santiago de Tolú, frente a las obligaciones adquiridas por la entidad territorial a favor del actor.

Inicialmente analiza cómo en las distintas acciones de tutela instauradas el actor revela el estado de desesperación en que se encuentra, el que se ha ido incrementando a medida que se deteriora el nivel de vida de su grupo familiar, en especial por las dolencias de su esposa, al punto de llegar a situaciones “catastróficas como lo manifiesta el accionante que tiene pensado, como lo es el suicidio”; mientras la accionada se excusa “en plazos o términos que vienen a ser demasiado largos”, productos del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con sus acreedores.

Afirma que sin perjuicio del convenio en cita, que le ha permitido al Municipio de Santiago de Tolú atender sus pasivos, “al tiempo en que cronológicamente le corresponda a cada factor”, lo cierto es que los derechos fundamentales del señor Flórez Atencia y de su familia están siendo quebrantados, además de que situar la conducta de las autoridades municipales “ (..) dentro de los parámetros de la punibilidad, dado que se puede estimar una destinación

diferente, de la suma con la que se debía responder para el pago de la obligación del accionante para cumplir con otros asuntos (..)”.

Agrega que la sentencia impugnada tendrá que ser revocada, toda vez que, contrario a lo afirmado por el A quo, en esta oportunidad, a diferencia de las acciones otrora instauradas por el actor contra el Municipio de Santiago de Tolú -en razón de la obligación insatisfecha por suministro de equipos de oficina-, los hechos puestos a consideración del juez constitucional difieren, puesto que la acción en estudio no se funda en el incumplimiento de la entidad territorial accionada, sino “en el padecimiento de los miembros que integran su núcleo familiar (..) por la falta de percepción de los dineros que se le adeudan (..) sin que se pueda llegar a definir que ese padecimiento se pueda atenuar con otros bienes que posea dicho accionante, por cuanto como el mismo lo dice y resulta probado también con la documentación que así lo demuestra, los bienes con los que contaba los perdiera (sic) como producto de las obligaciones adquiridas y que le ha tocado cumplir, quedándole solamente al dinero que en su favor resulta de la entidad accionada”.

Así las cosas, el ad quem dispuso que en los tres días siguientes, contados a partir de la notificación de la decisión, la entidad accionada dispondría de lo necesario “para la cancelación gradual y sucesiva de la obligación que resulta tener con el accionante, en proporción que al mismo le sirva para la conservación de lo necesario en procura de mantener su nivel de vida acorde con las necesidades que se le presenten, en especial en lo que tiene que ver con la enfermedad que padece la esposa de éste, así como para procurar que cumpla con las obligaciones para con sus hijos y demás obligaciones que tenga, obligación que se debe liquidar sobre la base de la suma reflejada en el acta que contiene el acuerdo de reestructuración de pasivos firmada entre el Municipio de Tolú y sus acreedores dentro del marco de la ley 550 de 1999, cuya copia debe conservar la entidad, suma que debe ser debidamente indexada y con el reconocimiento de los correspondientes intereses legales causados desde la fecha del cumplimiento de la obligación hasta el momento en que se comience a efectuar la cancelación de la misma. (..)”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias

proferidas en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto de 17 de septiembre del año en curso, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve de esta Corporación.

### 1. Problema jurídico planteado

Debe esta Sala revisar las sentencias proferidas por los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú y Primero Penal del Circuito de Sincelejo, que le conceden al actor la protección invocada, porque el Superior revocó la sentencia que declaraba improcedente la acción y en su lugar ordenó a la accionada disponer lo necesario para la cancelación “gradual y sucesiva de la obligación que resulte tener con el accionante”.

De modo que se requiere considerar, desde la perspectiva de la situación que apremia al señor David Ciro Flórez Atencia y a su grupo familiar, si éste cuenta con una vía eficaz, distinta a la acción de tutela, para obtener el amparo que reclama, porque la acción de tutela no es un modo alternativo sino subsidiario y residual de protección de los derechos fundamentales -artículo 86 C.P.-.

También es necesario evaluar la protección concedida, en cuanto, sin perjuicio de los derechos constitucionales del actor, de su esposa y de sus hijos adolescentes, afectados por la enfermedad mental de la madre, quien no está siendo atendida como corresponde, los acuerdos de reestructuración de pasivos que regula la Ley 550 de 1999 se informan de principios que imponen igualdad de trato y comunidad de pérdidas, entre los acreedores ubicados en la misma categoría, incluyendo ausentes y disidentes, de suerte que se habrá de considerar si el Juzgado Primero Penal del Circuito de Sincelejo tuvo en cuenta los artículos 13 y 95 de la Carta Constitucional al ordenarle a la accionada cancelar la obligación insoluta del actor, no solo en “lo que tiene que ver con la enfermedad de la madre”, sino también en la proporción que le permitía atender las obligaciones “para con sus hijos y demás acreedores que tenga”, sin restricción.

### 3. Procedencia de la acción

Esta Corporación ha sostenido, de manera reiterada, que el mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales resulta en principio improcedente para hacer efectivas obligaciones dinerarias, salvo que de la solución de éstas dependa el restablecimiento de derechos de mayor jerarquía constitucional, que la pretensión puramente económica de quien suministró artículos a una entidad pública y aguarda por el pago del precio convenido.<sup>5</sup>

De ahí que mediante sentencia T-971 de 2016 fuera revocado el amparo concedido a una cesionaria de obligaciones generadas en relaciones contractuales del Municipio de Santiago de Tolú con algunos de sus proveedores, quien pretendía que el Juez constitucional ordenara el pago de las acreencias, fundada en que a su padre lo aquejaba un cáncer de próstata y el dinero era requerido para procurar su atención.

Expuso la Corte, en la oportunidad que se reseña, entre otras consideraciones, que “además de haber concedido una acción de tutela claramente improcedente, el Juez Promiscuo Municipal de Tolú, en sentencia ratificada (con algunas diferencias que serán objeto de estudio más adelante) por el Juez Tercero Civil del Circuito de Sincelejo, ordenó el pago de unos créditos sobre cuyo monto y exigibilidad no había certeza<sup>7</sup>”.

Recuerda la sentencia que el ordenamiento regula el proceso Ejecutivo, al que pueden recurrir los acreedores de las entidades públicas para hacer valer sus obligaciones, respetando los garantías constitucionales del deudor.

En otra oportunidad, en vigencia del Acuerdo de Reestructuración suscrito entre el Municipio de Santiago de Tolú y sus acreedores, en los términos permitidos por la Ley 550 de 1999, mediante sentencia T-052 de 20038 la Sala Sexta de Revisión revocó el amparo concedido por los jueces de instancia dado que “los casos en estudio tratan sobre deudas de obligaciones pecuniarias derivadas de contratos, las cuales no pueden ser reclamadas mediante una orden de tutela, pues no se trata de la protección de derechos fundamentales”.

Recordó la Corte en la oportunidad que se reseña que “los accionantes no se encuentran dentro de la categoría establecida en el orden de prioridad que para los gastos corrientes de la entidad territorial fueron previstos, conforme con los montos que para el efecto se prevean en el acuerdo, según el artículo 58, numeral 7, de la ley 550. Tampoco se evidencia la

existencia de violación de los derechos fundamentales invocados en cabeza de los accionantes”.

En consideración a la jurisprudencia traída a colación y atendiendo las previsiones del artículo 86 de la Carta Política<sup>9</sup>, debe esta Sala apreciar en concreto los mecanismos con que cuenta el actor para obtener los recursos que le adeuda el Municipio accionado, con miras a mitigar las dificultades familiares que afronta, en razón del recrudecimiento de la enfermedad mental de su esposa.

Ahora bien, el señor Flórez Atencia demandó ejecutivamente al Municipio accionado, hasta obtener sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución de su crédito y la reliquidación del mismo, y terminado el proceso que adelantaba en razón del Acuerdo de Reestructuración<sup>10</sup>, varias veces referido, consiguió que la obligación a su favor figurara entre las que tendrán que ser atendidas una vez sean satisfechas las acreencias que integran los grupos Uno, Dos, y Tres, con base en la prelación señalada en la ley, para que los acreedores de la cuarta clase accedan al pago en condiciones de igualdad.

Quiere decir entonces que el actor no cuenta sino con la acción de tutela para que dentro del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se ha hecho mención se reconsidere la ubicación de su crédito y se convenga en darle al mismo un trato acorde con las circunstancias que afronta.

#### 4. El caso concreto

a) El H. Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre condenó al Municipio de Santiago de Tolú, por providencias en firme, a pagarle al señor David Ciro Flórez Atencia la suma de \$281,700.719, pero la ejecución culminó sin solventar la obligación, porque la entidad territorial ejecutada convino con sus acreedores en un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, en los términos de la Ley 550 de 1999.

El incumplimiento de las obligaciones acordadas con el Municipio significó para el actor la liquidación de su actividad mercantil, viéndose abocado a atender su sustento y el de su familia con los escasos ingresos que le proporciona el negocio al menudeo de las mercancías en consignación que le facilitan sus amigos, lo que no le permite atender los requerimientos de su esposa, afectada por una enfermedad mental, y de sus hijos, quienes otrora disfrutaron

de mayor bienestar.

b) Sabido es que las obligaciones tienen que cumplirse y que su incumplimiento necesariamente ocasiona a los deudores dificultades en mayor o en menor grado y de diversa índole, y también lo es que cuando el estado de insolvencia de una persona o entidad afecta masivamente la actividad económica de un lugar o región requiere de medidas excepcionales, en especial cuando quien no está al corriente de sus obligaciones debe mantenerse en la actividad, sin perjuicio de su estado de general incumplimiento.

La Ley 550 de 1999 al hacer extensivos a las entidades territoriales los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, establecidos para promover la reactivación de las empresas mercantiles, mediante la corrección a corto plazo de las deficiencias de su capacidad operativa, propugna por asegurar el cumplimiento de las funciones que a tales entidades competen, teniendo en cuenta su naturaleza y características.

Ahora bien, sin perjuicio de la naturaleza contractual de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y del interés de obtener la satisfacción total de sus acreencias en el menor tiempo individual que acompaña a cada uno de los acreedores comprometidos con dichos Acuerdos, lo cierto es que éstos, como los procesos judiciales concursales, comportan un interés público de índole económico y social de gran entidad, frente al que no resulta posible desconocer la condición universal al que los acreedores fueron legalmente convocados, con miras a solventar el pasivo, con sujeción a las reglas de igualdad de los acreedores en el concurso -par contidio creditorum- y comunidad de pérdidas.

En virtud de los principios anotados, los créditos de la misma naturaleza tienen que recibir igual tratamiento, en cuanto a la forma y condiciones de pago y si los recursos no llegaren a alcanzar para satisfacer todas las obligaciones, las pérdidas se distribuirán a prorrata de las obligaciones, salvo que haya causas de preferencia, las que están señaladas, no solo en el artículo 2495 del Código Civil, como suele aducirse, sino especialmente en el artículo 13 constitucional que señala un trato especial para quienes, en razón de su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

En este punto vale recordar que el artículo 95 de la Carta Política impone obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas; y que el artículo 47 del mismo

ordenamiento compromete al Estado con las políticas de previsión rehabilitación e integración social para las personas disminuidas en sus capacidades físicas, sensoriales y psíquicas.

De suerte que las previsiones del Código Civil, en cuanto indican que los gastos de enfermedad, como también los referidos a los artículos necesarios para la subsistencia del deudor y de su familia se pagarán con prelación, a la vez que señalan qué créditos se pagarán posteriormente, no pueden entenderse dirigidas únicamente al deudor en estado de insolvencia, sino también a los acreedores, quienes podrán exigir que en la prelación de pagos se consideren las situaciones que ameritan una especial protección constitucional, a la par que para el efecto cuentan la antigüedad y la cuantía del crédito sin solución.

Lo anterior cobra mayor importancia cuando es una entidad pública la incurso en cesación de pagos, porque las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, entre los que se cuentan muy especialmente -como quedó anotado- los deberes de rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.

Sostuvo la Corte:

“De acuerdo con lo expuesto, no queda duda que la acreencia de la señora González Fonseca goza de una prerrogativa que el Alcalde Municipal de Malambo no puede desconocer, así se enfrente a una situación fiscal apremiante, de modo que los Jueces de instancia estaban en el deber de ordenar un compromiso real de parte de la administración municipal para aliviar la situación de la actora y de su familia, integrada por un persona con discapacidad.

Es que, como lo ha sostenido esta Corte insistentemente<sup>11</sup>, a las autoridades, para el caso el Alcalde del Municipio de Malambo, les corresponde tener presente que las personas afectadas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales pueden exigir del Estado y de la sociedad condiciones que les permitan vivir con dignidad<sup>12</sup>, rehabilitarse e integrarse a la comunidad, de suerte que sus derechos, y los de quienes los apoyan, así parezcan puramente patrimoniales, deberán estar presentes en las decisiones, planeaciones y

programaciones institucionales de todo orden -artículo 9° C.P.-.

Para el efecto vale recordar que el aparte 8° de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad -proclamadas por la asamblea de las Naciones Unidas en la 85ª plenaria, reunida en 1993- desarrolla la obligación de los Estados de garantizar a estas personas una suma periódica para su manutención, y se detiene especialmente en los derechos de sus familias, dice la norma -se destaca-13.

“Artículo 8. Mantenimiento de los ingresos y seguridad social. Los Estados son responsables de las prestaciones de seguridad social y mantenimiento del ingreso para las personas con discapacidad.

Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingreso a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo. Los Estados deben velar por que la prestación de apoyo tenga en cuenta los gastos en que suelen incurrir las personas con discapacidades y sus familias, como consecuencia de su discapacidad.”14.

c) En el Capítulo Primero del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se ha hecho mención, la entidad accionada convino con sus acreedores en atender conforme la prelación legal las obligaciones insatisfechas, previa depuración de las mismas, por parte del Comité de Vigilancia, creado para el efecto<sup>15</sup>; fue así como se convino en que las acreencias clasificadas en el Grupo Cuatro serían canceladas “dentro de los plazos señalados en el Anexo 2”, siguiendo el orden establecido, el que indica que primeramente se pagarían las deudas menores a \$100.000.000 y que las deudas de valores superiores “serán pagadas simultáneamente a prorrata de su participación en el total de la deuda del grupo número 4 previo descuento de los valores ya cancelados”, empezando por las acreencias de vencimiento anterior- artículo 2496 C.C.-.

Cabe resaltar, en este estado, que a tiempo de suscripción del Acuerdo -8 de agosto de 2002- la salud mental de la esposa del actor no demandaba de cuidados especiales, al punto que la misma resolvió viajar a Venezuela con el propósito de trabajar para ayudar a su esposo -a la sazón en serias dificultades económicas motivadas por incumplimiento de la accionada- a solventar los gastos del hogar.

d) El Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú, en escrito presentado el 18 de mayo del año en curso, informa al Juez de segundo grado que el Comité de Vigilancia aprobó el pago de las acreencias “del grupo dos y parte del grupo tres” -los Grupos Uno, Dos y Tres se integran por las obligaciones de carácter laboral, las acreencias de entidades públicas y de seguridad social, y las deudas de las entidades financieras, respectivamente-; y también indica que “a medida que entren recursos”, sin perjuicio del orden acordado, se cancelaron acreencias de “distintos grupos de acreedores dada la naturaleza especial de la fuente de financiación de dichas acreencias”.

e) De modo que la sentencia de segunda instancia que se revisa, en cuanto concedió la protección tendrá que confirmarse, porque el Municipio de Santiago de Tolú tendrá que comprometerse muy especialmente con la atención de la esposa del accionante, contribuyendo eficazmente a la atención de su salud mental y procurando su rehabilitación social, e integración comunitaria<sup>16</sup>.

No obstante, la orden emitida tendrá que ser modificada, en cuanto -como se indica en los antecedentes- la entidad pública accionada fue conminada a disponer lo necesario para la cancelación gradual y sucesiva de la obligación a favor del accionante, “en procura de mantener su nivel de vida acorde con las necesidades que se le presenten, en especial en lo que tiene que ver con la enfermedad que padece la esposa de éste así como para procurar que cumpla con las obligaciones para con sus hijos y demás acreedores que tenga”, desconociendo los principios de igualdad, solidaridad y universalidad, que informan la intervención estatal en los estados generalizados de insolvencia.

Lo anterior, porque detrás de todas las obligaciones pendientes de cancelar, muy seguramente habrán necesidades que solventar, lo que se traduce en que la proporción en que serán atendidas las necesidades apremiantes del actor, es un asunto que deberá ser determinado por el Comité de Vigilancia del Acuerdo, oportunidad esta que éste tendrá que resolver sobre otras necesidades insatisfechas de igual o superior jerarquía constitucional, a las que aquejan a la familia del accionante, si es del caso.

5 Conclusiones. Las sentencias de instancia se confirmarán parcialmente

Los Juzgados de instancia conceden al actor la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la dignidad humana, por cuanto el Juzgado Primero Penal del Circuito

de Santiago de Tolú revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar ordenó al Municipio accionado disponer lo necesario para que el actor reciba en forma gradual y sucesiva el pago de su obligación, en procura de mantener su nivel de vida, atendiendo las necesidades que se le presenten, entre ellas las relacionadas con la enfermedad mental que aqueja a su esposa.

De modo que la sentencia se confirmará parcialmente, porque el Municipio de Santiago de Tolú está en el deber de hacer que el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con sus acreedores haga realidad la igualdad prevista en la Carta Política, lo que comporta que en interior del Acuerdo se considere muy especialmente las necesidades del señor David Ciro Flórez Atencia relacionadas con la enfermedad mental de su esposa y se disponga el pago anticipado de las acreencias a favor de aquel, frente a necesidades insatisfechas de menor jerarquía constitucional de otros acreedores, previa depuración de las mismas, sin perjuicio del orden establecido en el Acuerdo, como tampoco del monto, ni la antigüedad de las obligaciones, en consideración a las previsiones de los artículos 13, 47 y 95 de la Carta Política.

Es que, como lo ha sostenido esta Corte insistentemente<sup>17</sup>, a las autoridades, para el caso al Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú y el Comité de Vigilancia del Acuerdo a que se ha hecho mención les corresponde tener presente que debido a su debilidad manifiesta las personas afectadas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales tienen derecho a exigir condiciones que les permitan rehabilitarse e integrarse a la sociedad<sup>18</sup>, de suerte que los derechos de quienes los apoyan, así parezcan puramente patrimoniales, deberán estar presentes en las decisiones, planeaciones y programaciones institucionales de todo orden -artículo 9° C.P.-<sup>19</sup>.

No obstante lo expuesto no da lugar a desconocer los derechos de acreedores de la entidad que aguardan el pago y podrían encontrarse en una situación similar o de mayor entidad constitucional que la que afrontan el actor y su familia, por esto la sentencia de segunda instancia será revocada en cuanto dispuso que el señor Flórez Atencia recibiría pagos graduales y sucesivos en proporción a sus necesidades, en especial en lo que tiene que ver con la enfermedad que padece su esposa, para en su lugar disponer que dichos pagos, en cuanto no respeten el orden convenido en el Acuerdo, tendrán que ser responder al dictamen del facultativo que atiende la señora Romero Salcedo, atendiendo a su necesidades de

atención en salud, rehabilitación e integración social, únicamente.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Sincelejo el 1° de junio del año en curso, para decidir la acción de tutela instaurada por David Ciro Flórez Atencia contra el Municipio de Santiago de Tolú, en cuanto ordena a la entidad accionada disponer “lo necesario para la cancelación gradual y sucesiva de la obligación que resulta tener con el accionante”, pero REVOCAR la decisión en lo atinente a que el pago debe comprender “lo necesario en procura de mantener su nivel de vida acorde con las necesidades que se le presenten, en especial en lo que tiene que ver con la enfermedad que padece la esposa de éste, así como para procurar que cumpla con las obligaciones para con sus hijos y demás acreedores que tenga”.

En lugar del aparte que se revoca de la sentencia, se dispone que en las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión el Alcalde del Municipio accionado convoque al Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, suscrito entre la entidad territorial y sus acreedores, para que dicho Comité disponga -en las cuarenta y ocho horas siguientes a su Convocatoria- lo necesario para la cancelación gradual y sucesiva de las acreencias a favor del actor, previa depuración de las mismas, en proporción a los gastos que, a juicio del facultativo que atiende a la señora Romero Salcedo, resulten indispensables para la atención de sus dolencias, rehabilitación e integración social, sin desconocer las reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional, que llegaren a presentar otros acreedores, como se indica en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Informe de Estudio Socio Familiar, solicitado por el Juzgado 1° Penal del Circuito de Sincelejo, 17 de mayo de 2004.

2 Los señores Enais María Corpas Suárez y Julio Gómez Benítez , en sendas declaraciones rendidas ante el Juzgado Primero Penal del Circuito de Valledupar afirmaron respectivamente i) “manifesté que conocí al señor David en su negocio, hasta el momento en que hizo negocio con el municipio de Tolú, de ahí empezaron sus problemas económicos como familiares y por eso tuvieron que internar a la esposa en una clínica de reposo, lo que más le afectó a la señora fue la pérdida de su casa, la tuvieron que sacar de la clínica por no tener con que pagar dicha clínica (..) hasta el momento tenemos buena relación, hemos conocido toda su familia, sus hijos están estudiando pero no como antes, estudian en colegio Público; ii) “el señor DAVID y su señora vivían hace años bien, ahora están mal. Ellos tienen la casa, pero creo que ya no la tiene, creo que al (sic) vendió. Tenía vehículo, lote y el negocio bien surtido pero tengo entendido que hizo unos negocios malos con el municipio de Tolú, que le acreditó una suma de dinero, que no se cuanto es, y eso data desde la administración de Villalobos, de ahí le comenzaron los apuros económicos, vendió el lote, el vehículo y casi todos sus bienes y a raíz de eso la señora ha tenido problemas de salud de tipo mentales, los problemas económicos la han afectado, y han tenido que internarla en clínica de reposo por la crisis nerviosas que tiene actualmente, no todo el mundo aguanta esa situación Ellos estaban bien económicamente, tenía su almacén bien surtido y ahora trabaja a consignación

y con plata al interés”.

3“Se acudió a la acción de tutela para conseguir por parte del municipio accionado, el pago de unas sumas de dinero a seis ex concejales del municipio de Magangué, por concepto de honorarios, “reembolso” por transporte y capacitación, causados durante el período 1998-2000, y de honorarios a un profesional del derecho por concepto de “asesoría jurídica” prestada al Concejo Municipal de Magangué correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1999.

La acción se promovió el 19 de noviembre de 2001 con el argumentó de que a los actores se les vulneró el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 C. P.), por cuanto, a personas que igualmente ostentaban la condición de concejales durante el período 1998-2000, y a otros profesionales del derecho que fueron contratados durante ese lapso por el Concejo Municipal, sí se les pagaron los dineros que les correspondían por esos mismo conceptos. El alcalde de Magangué, al oponerse a la solicitud de amparo, puso de presente que el municipio se encuentra bajo los lineamientos de la Ley 550 de 1999.

(..)

Tampoco puede dejarse de lado que en este caso en concreto, se persigue, en últimas, el pago de unas acreencias que no tienen origen en una relación laboral y no se trata de proteger derechos fundamentales al mínimo vital, a la subsistencia de los actores, sin que haya elemento de juicio alguno en el expediente que evidencie un perjuicio irremediable” -sentencia T-585 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández-

4 En la relación de acreedores que votaron el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, el 2 de agosto de 2002, remitida por la entidad territorial accionada al Juez de primera instancia, figura David Flórez Atencia, con dos acreencias, pertenecientes a los grupos uno y cuatro respectivamente, por valor, en ambos casos, de \$281.700.719, y una participación de 0,77529 % y 1.18143% en su orden.

5 Sobre el punto, entre otras decisiones, se pueden consultar las sentencias T-445 y 052 de 2003, que declaran improcedentes las acciones revisadas, en razón de los procedimientos con que cuenta el ordenamiento para el efecto y dada la no afectación del mínimo vital; como quiera que los accionantes pretendían de los entes territoriales demandados la

retribución por los servicios prestados.

6 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta ocasión la Corte reitera la sentencia SU-091 de 2000; M.P. Alvaro Tafur Galvis, “en la que se reafirmó el criterio general según el cual la acción de tutela no procede para la resolución de conflictos derivados de la actividad contractual”.

7“ Aquí es necesario tener en cuenta varios puntos, que ya han sido mencionados pero que la Corte recuerda con el fin de hacer claridad sobre las circunstancias que rodean el caso que se estudia. En primer lugar, de acuerdo con el comunicado enviado por el alcalde de Tolú a esta Corporación “El Municipio de Santiago de Tolú ha sido deudor de la señora NILDA ROSARIO DE LA ESPRIELLA en virtud a unos títulos valores (cheques girados por el Municipio de Santiago de Tolú a nombre del GEOVANNI GUILLERMO SALAZAR HERRERA Y/O CASA ELECTRICO; por concepto de suministro de electrodomésticos y otros artículos), los cuales fueron endosados a su favor por el señor GEOVANNI GUILLERMO SALAZAR HERRERA Y/O CASA ELECTRICA” (Folio 71. Copiado de manera idéntica). En este orden de ideas, es claro que el origen de todos los créditos a favor de la accionante en este proceso, se originan en contratos de suministro de electrodomésticos celebrados por el señor Salazar Herrera con el Municipio de Tolú. En segundo lugar, el expediente contiene dos oficios enviados al alcalde de Tolú, uno por el contralor municipal (Folio 83) y otro por la Oficina Jurídica del Municipio (Folio 349) en donde se advierte que los créditos a favor del señor Salazar Herrera (y, en esa medida, los créditos a favor de la señora De la Espriella) carecen del debido soporte jurídico y podrían basarse en cuentas de cobro ya canceladas. En este orden de ideas, se pregunta la Corte de qué mecanismo se valieron el alcalde encargado de Tolú, Oswaldo Morales Ezqueda, y el secretario administrativo, Alfonso Ríos Bermúdez para despejar las dudas existentes sobre los créditos en cuestión y para proceder a la firma de las diez resoluciones expedidas el 31 de octubre en donde se ordena el pago de créditos a favor del señor Salazar Herrera y de la señora De la Espriella”.

8 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En esta providencia la Corte reiteró la sentencia T-585 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, oportunidad en que la Corte, al resolver sobre la pretensión de amparo instaurada “para conseguir por parte del municipio accionado, el pago de unas sumas de dinero a seis ex concejales del municipio de Magangué, por concepto de honorarios, “reembolso” por transporte y capacitación, causados durante el período

1998-2000, y de honorarios a un profesional del derecho por concepto de “asesoría jurídica” prestada al Concejo Municipal de Magangué correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1999”, expuso, entre otras consideraciones que “cuando la entidad territorial se encuentra sometida al proceso que regula la Ley 550 de 1999, la acción de tutela sólo puede prosperar de manera excepcional cuando se trate de conseguir el pago de acreencias laborales o pensionales, siempre y cuando se consolide la vulneración o amenaza de quebrantamiento de derechos fundamentales del peticionario y sea evidente la existencia de un perjuicio irremediable.”

9 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-018 y C-531 de 1993.

11 Entre otras sentencias se pueden examinar, T-492 M.P. Ciro Angarita Barón, T-427 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-290 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-067 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-224 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-378 de 1997 y T-207/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 de 2002, considera la justicia y la seguridad social para con estas personas cimiento de paz que los Estados Partes están en el deber de hacer realidad, dentro del marco de los tratados y declaraciones impulsados y proclamados por las Organizaciones de las Naciones Unidas y de Estados Americanos. Al respecto se puede consultar la sentencia C-401 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

13 Al respecto se puede consultar la sentencia T-951 de 2003.

14 Sentencia T-1012 2004 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

15 El Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración convenido entre el Municipio de Tolú y sus Acreedores está conformado por nueve miembros, así: El promotor o su designado, un representante del Municipio, dos representantes de las Entidades Públicas y de Seguridad Social, un representante de acreedores laborales, dos representantes de acreedores financieros, dos representantes de otros acreedores –Capítulo Segundo, Cláusula Novena..

16 Mediante la sentencia T-161 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo protegió el derecho de una profesional en estado de gravidez, madre cabeza de familia, quien además soportaba un embarazo de alto riesgo, a quien la entidad con la que convino en la prestación de sus servicios no le pagó oportunamente sus emolumentos; porque la posición del contratante además de “indolente o desconsiderada”, “implica de suyo un agravio inmenso a los postulados del Estado Social de Derecho y a la efectividad de las garantías constitucionales plasmadas en defensa del sector femenino de la población colombiana”.

17 Entre otras sentencias se pueden examinar, T-492 M.P. Ciro Angarita Barón, T-427 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-290 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-067 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-224 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-378 de 1997 y T-207/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 de 2002, considera la justicia y la seguridad social para con estas personas cimiento de paz que los Estados Partes están en el deber de hacer realidad, dentro del marco de los tratados y declaraciones impulsados y proclamadas por las Organizaciones de las Naciones Unidas y de Estados Americanos. Al respecto se puede consultar la sentencia C-401 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

19 Ídem.