

Sentencia T-1017/02

ACCION DE TUTELA-Requisitos

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO CONCURSAL-Par conditio creditorum

Uno de los principios que inspira el derecho concursal es el de universalidad, predicable tanto del patrimonio del agente económico (universalidad objetiva) como de sus acreedores (universalidad subjetiva). De este principio deriva una regla básica del derecho concursal, conocida como la par conditio creditorum, según la cual, los acreedores en los procesos universales, deben concurrir en igualdad de condiciones tanto para la gestión de sus intereses como para el pago de sus acreencias frente al agente económico.

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN MATERIA CONCURSAL-Doble propósito

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EMPRESARIAL-Igualdad de los acreedores

La disposición de suficientes herramientas para garantizar la igualdad de los acreedores durante el trámite de la reestructuración, sumada al compromiso del Estado de darle prevalencia al interés general en el desarrollo de dichos procesos, permite concluir que la realización de pagos por fuera del acuerdo de reestructuración, cuando los mismos no obedecen al giro ordinario de los negocios del agente económico, resulta constitucionalmente insostenible. Primero, porque desconoce el derecho a la igualdad de trato de los otros acreedores en la medida en que burla la prelación y el principio de pago ordenado y proporcional, y segundo, porque distorsiona la finalidad del acuerdo y puede llegar a desestabilizar las proyecciones financieras del caso, en desconocimiento del interés general que la recuperación o el saneamiento fiscal del agente económico reporta.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para el caso

Referencia: expediente T-630363.

Acción de tutela instaurada por Álvaro Suárez Prasca contra el municipio de Magangué.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

La Sala Séptima de revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Magangué, dentro del expediente de tutela T-630363.

I. ANTECEDENTES.

Hechos.

1. En el año 1999, el señor Álvaro Suárez Prasca celebró con el municipio de Magangué un contrato de obra que tuvo como objeto pintar las instalaciones del Colegio Departamental de Bachillerato del barrio Yatí, por un valor de \$9.302.950.00. Igualmente, en el año 2000, entre las mencionadas partes se celebró un contrato de suministro que tuvo como objeto la entrega y repotenciación de luminarias para ciertos corregimientos del municipio, por un valor de \$19.250.000.00.

Con ocasión de estos contratos se constituyeron las pólizas de cumplimiento pertinentes y se allegaron los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal (folios 1 a 72).

2. Durante el año 2000, con motivo del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el señor Suárez Prasca, consecuencia de la ejecución de los contratos celebrados, el municipio de Magangué expidió sendos actos administrativos, uno el 26 de febrero y otro el 18 de diciembre, en los que se le reconocía y ordenaba el pago de \$4'651.475.00 y \$9'625.000.00, respectivamente (folios 12 y 41).

3. El catorce (14) de mayo de dos mil uno (2001), el Municipio de Magangué se sometió al procedimiento de reestructuración de pasivos de que trata el artículo 58 de la ley 550 de 1999 (folios 1-3, 90 y 91).

4. Ante el incumplimiento de las obligaciones reconocidas en los referidos actos administrativos, la imposibilidad de promover procesos judiciales para obtener su pago y la que juzgó como una situación insostenible frente a sus acreedores que había debilitado su salud y sus relaciones familiares, el señor Suárez Prasca presentó acción de tutela contra el municipio de Magangué, por la aparente violación de sus derechos fundamentales a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica (folios 1-6, 77 y 78).

Decisión de instancia.

5. El Juzgado Segundo Civil Municipal de Magangué, teniendo conocimiento de que el Municipio de Magangué se encontraba sometido al proceso de reestructuración de que trata la ley 550 de 1999, concedió la tutela impetrada y ordenó a la entidad territorial efectuar el pago de \$14.276.475.00. en favor del señor Suárez Prasca.

Consideró el Juez que el Municipio desconoció los derechos al acceso a la justicia y a la legítima confianza del señor Suárez Prasca, toda vez que: i) existían sendos actos administrativos en los que el Municipio reconocía y ordenaba el pago de la deuda a favor del señor Suárez Prasca, y ii) que el Municipio había tardado más de ocho meses, incumpliendo los términos de ley, para adoptar el respectivo acuerdo de reestructuración.

6. El municipio de Magangué presentó impugnación contra la sentencia, pero el Juzgado Segundo Civil Municipal de Magangué la rechazó por extemporánea.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA REVISIÓN.

Competencia.

1. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

Problema jurídico del caso y temas jurídicos a tratar.

2. En el presente caso corresponde a la Sala definir: i) si la acción de tutela es procedente para proteger derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero, cuando la entidad demandada se encuentra en un proceso concordatario o de reestructuración de pasivos, y ii) si el municipio de Magangué, ante el retardo en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con el señor Suárez Prasca desconoció algún derecho fundamental.

Para lo cual la Sala se pronunciará sobre: i) los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero, y ii) los procesos concordatarios o de reestructuración de pasivos y el principio de igualdad de los acreedores.

Los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero.

3. La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia y en estricto cumplimiento de los términos del artículo 86 de la Constitución política, ha señalado que los requisitos de procedencia en materia de acción de tutela se configuran bajo cinco aspectos: la legitimación en la causa, el objeto de protección, la inexistencia o ineficacia de los mecanismos de protección, la oportunidad y los requisitos especiales¹.

En este sentido se afirma que la acción de tutela sólo es procedente para la protección de derechos fundamentales, los cuales se constituyen en el objeto exclusivo de protección; igualmente y de manera excepcional, la Corte ha considerado que la acción de tutela es procedente para la protección de derechos constitucionales o legales que no ostenten el rango de fundamentales, solamente cuando guardan especial relación con otros de carácter fundamental; contrario sensu la acción de tutela no es procedente para la protección de derechos de rango legal o infralegal, o para resolver conflictos de contenido económico².

Frente a la existencia o ineficacia de los mecanismos ordinarios de protección la Corte también, ha sido enfática al resaltar el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela. Por esta razón se ha concebido como un mecanismo judicial que procede solamente en dos circunstancias: i) ante la inexistencia de mecanismos ordinarios para el amparo del objeto de protección y ii) en caso de inidoneidad e ineficacia del mecanismo ordinario de protección,

circunstancia que debe estar ligada a la eventualidad del perjuicio irremediable, y en donde la virtud cautelar de la acción se modula para convertirse en un mecanismo tutelar transitorio³.

En este orden de ideas, la procedencia de la acción de tutela, cuando la consecuencia de su amparo implique la orden del pago de una suma de dinero, se encuentra sometida a la verificación del marco señalado: i) existencia de una vulneración, afectación o puesta en peligro de un derecho fundamental, o de un derecho constitucional que guarde especial relación con aquél, y ii) inexistencia o ineficacia de otro mecanismo judicial o administrativo de protección.

Por otro lado, la Corte ha definido como regla general la improcedencia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales ligada al pago de sumas de dinero⁴; sin embargo, ha salvado como excepción la protección del derecho fundamental al mínimo vital⁵ o a la maternidad⁶, con un marcado acento en la protección de la causa de tales obligaciones, es decir, cuando la afectación del mínimo vital tiene como origen el incumplimiento de obligaciones surgidas de la relación laboral como el no pago de los salarios, de las mesadas pensionales o de la licencia de maternidad.

Los procesos de reestructuración de pasivos y el principio de igualdad de los acreedores.

4. Uno de los principios que inspira el derecho concursal es el de universalidad, predicable tanto del patrimonio del agente económico (universalidad objetiva) como de sus acreedores (universalidad subjetiva). De este principio deriva una regla básica del derecho concursal, conocida como la par conditio creditorum, según la cual, los acreedores en los procesos universales, deben concurrir en igualdad de condiciones tanto para la gestión de sus intereses como para el pago de sus acreencias frente al agente económico.

Acerca de los rasgos constitucionales del derecho concursal, a propósito de una demanda contra la ley 550 de 1999, mediante la cual se estableció el régimen para la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, la Corte en sentencia C-586 de 2001, afirmó:

“El derecho concursal actual, además de los principios de libertad de empresa, libre iniciativa privada y libertad de disponer de lo propio, se sustenta en el respeto de los derechos ajenos

y en la sujeción de los intereses individuales al interés colectivo y al beneficio común –artículos 16, 58, 95, 333 y 334 C.P.-. Así, esta rama o disciplina del derecho no desconoce que el deudor debe cumplir con las obligaciones adquiridas y que, correlativamente, el acreedor tiene derecho a perseguir sus bienes hasta lograr la satisfacción total de su crédito, sino que, ante la imposibilidad del primero de atender puntual y satisfactoriamente todas sus obligaciones, reemplaza la ejecución singular por una colectiva en la que se satisfacen los derechos de crédito concurrentes de manera ordenada, amén de solucionar todos los pasivos, mediante un tratamiento igualitario que, además, garantice el reparto equitativo de las pérdidas, dentro del rango adquirido por cada acreedor –*par conditio creditorum*-. ”

En este sentido, es claro que el propósito de los acuerdos de reestructuración o su equivalente en materia de derecho concursal, es doble, en primer lugar busca generar condiciones favorables para la reactivación empresarial en el caso de las empresas, y para la reestructuración financiera y el saneamiento fiscal en el caso de las entidades territoriales⁷, y en segundo lugar, pretende establecer un escenario claro, abierto, ordenado e igualitario para el pago de las obligaciones y la debida satisfacción de los acreedores⁸.

6. Frente al establecimiento de un escenario igualitario, el caso de la ley 550 de 1999 es ilustrativo, toda vez que el principio constitucional de igualdad, que se erige como principio rector de los procesos de reestructuración, es desarrollado en múltiples normas a lo largo del articulado. Entre estas normas cabría mencionar las siguientes: la obligación del promotor de mantener a disposición de todos los acreedores la información que posea y sea relevante para efectos de la negociación (art. 8 numeral 3), la publicidad suficiente de la promoción del acuerdo de reestructuración (art. 11), la prohibición de realizar ejecuciones singulares (arts. 14 y 58 nl. 13), la prohibición de celebrar negocios jurídicos que no correspondan al giro ordinario de los negocios como reformas estatutarias, constitución de garantías, pagos, compensaciones, conciliaciones, transacciones, y enajenación de bienes (art. 17), la ineficacia de pleno derecho de cualquier acto ejecutado en contravención de la anterior prohibición (art. 17 inc.5), el derecho de todos los acreedores para negociar y celebrar el acuerdo (art. 19), la definición y fijación de criterios objetivos para el establecimiento de los derechos de voto (art. 22), la celebración del acuerdo con un número plural de acreedores, que contemple al menos tres de las clases previstas en la ley, y que representen al menos la mayoría absoluta de los acreedores (art.29), la obligatoriedad y oponibilidad del acuerdo legalmente celebrado (art. 34), la ineficacia de los actos o contratos realizados por la entidad

territorial contraviniendo los términos del acuerdo de reestructuración (art. 58 nl. 4), la fijación de reglas de prevalencia para la ejecución de las operaciones ordinarias de la entidad territorial (art. 58 nl.7).

Del caso concreto.

7. En el presente asunto, el señor Suárez Prasca consideró que el retardo en el cumplimiento de sendas obligaciones de origen contractual, imputable al municipio de Magangué, desconocía sus derechos a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica. El juez de instancia, a pesar de advertir que el municipio de Magangué se encontraba sometido a la ley 550 de 1999, consideró que la entidad territorial al no pagar, existiendo actos administrativos ordenándolo, desconocía el derecho a la legítima confianza del señor Suárez Prasca.

8. Frente a lo solicitado por el actor y lo resuelto por el juzgado de instancia, la Corte considera, primero, que el municipio de Magangué no desconoció derecho fundamental alguno del señor Suárez Prasca, y segundo, que la acción de tutela no era el mecanismo procedente para obtener el pago de las referidas acreencias, por lo cual era imperioso, como resulta ahora, denegar la tutela impetrada. Estas consideraciones se sustentan en los siguientes argumentos:

i) que el Municipio de Magangué, por encontrarse bajo las disposiciones de la ley 550 de 1999, toda vez que desde el catorce (14) de mayo de dos mil uno (2001) había promovido un acuerdo de reestructuración, estaba en la obligación de no realizar pagos que estuviesen por fuera del giro ordinario de sus negocios o que no constituyeran gasto de administración según el artículo 17 de la ley 550 de 1999, aplicable al caso por remisión expresa del artículo 58 de la misma ley;

ii) que precisamente el proceso de reestructuración, como se señaló, está inspirado por el principio de igualdad, que se desarrolla a lo largo de la ley 550 de 1999 en las diferentes herramientas establecidas para garantizar la igualdad de trato a los acreedores del agente económico, como se señaló en la consideración 6 de esta providencia;

iii) que en virtud del interés general que el saneamiento fiscal del agente económico implica, se establecen limitaciones al ejercicio de ciertos derechos, como es el caso del derecho al

acceso a la administración de justicia, que como todo derecho fundamental no es absoluto y que debe ceder al entrar en tensión, con el derecho a la igualdad de los demás acreedores, o con la eficacia de los derechos fundamentales que dependen de la recuperación del agente económico (principalmente el goce de los derechos asociados a la prestación efectiva de los servicios públicos y al funcionamiento de la entidad territorial);

iv) que ante la imposibilidad de acceder a la justicia en los procesos de reestructuración, la ley 550 de 1999 permite a los acreedores insatisfechos una participación activa durante el trámite de la negociación y celebración del respectivo acuerdo, lo que indica que si bien se cierra la vía judicial, queda abierta la vía contractual del acuerdo bajo los parámetros de la autocomposición, toda vez que el procedimiento allí establecido no es, ni judicial ni propiamente administrativo;

v) que frente a la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica o legítima confianza, cuya fundamentalidad es discutible, no le asiste razón ni al peticionario ni al juez de instancia, toda vez que como ha sido señalado, ante la existencia de sendos actos administrativos en que se reconocían derechos crediticios al señor Suárez Prasca, el escenario del acuerdo de reestructuración era el único indicado para establecer la oportunidad y efectividad del pago, por lo cual, la misma existencia del proceso de reestructuración, mencionadas sus características, aleja de manera suficiente, la posibilidad de argumentar ausencia alguna de aplicación igualitaria de las normas jurídicas vigentes, o incluso algo parecido a una aplicación sorpresiva o subrepticia;

vi) que el juez de instancia, al ordenar el pago de la acreencia bajo el argumento de la protección al “derecho a la legítima confianza”, desconoció el derecho fundamental de igualdad de los demás acreedores del municipio, desconoció el interés general que implican los procesos de reestructuración y además desconoció la jurisprudencia de esta Corte en materia de protección de derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero, toda vez que no se probó en el presente caso, el supuesto de hecho para la procedencia de la tutela: la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital.

9. En conclusión, la Corte: i) ante la improcedencia de la tutela para obtener el pago de sumas de dinero, ii) la no constatación de la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital como supuesto de hecho excepcional para su procedencia, iii) la situación especial de la

entidad demandada sometida al trámite del proceso de reestructuración de que trata la ley 550 de 1999, iv) la necesidad de garantizar el saneamiento fiscal del municipio de Magangué, v) la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de los demás acreedores de la entidad territorial, y vi) la no vulneración de los derechos a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica del actor, revocará la decisión del juez de instancia y en su lugar denegará el amparo solicitado.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Magangué en el trámite de tutela adelantado por Álvaro Suárez Prasca contra el municipio de Magangué, por la presunta vulneración de sus derechos a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad jurídica; y en su lugar denegar el amparo solicitado.

Segundo. Ordenar al municipio de Magangué que si no ha realizado el pago de las acreencias adeudadas al señor Álvaro Suárez Prasca, se abstenga de hacerlo y en su lugar, lo someta en cuanto a su oportunidad y efectividad al acuerdo de reestructuración respectivo.

Tercero. Prevenir al Juzgado Segundo Civil Municipal de Magangué, para que en lo sucesivo se abstenga de ordenar el pago de sumas de dinero en virtud del trámite de tutela, sin que se reúnan los requisitos excepcionales para su procedencia.

Cuarto. Por secretaría general librar las comunicaciones de que trata el Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

Eduardo Montealegre Lynett

álvaro Tafur Gálvis

Magistrado.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia T-577 de 2002.

2 Cfr. Sentencia T-112 de 2002.

3 Cfr. Sentencia T-432 de 2002.

4 Sobre la improcedencia de la tutela para la obtención del pago de sumas de dinero, Cfr. Sentencias T-777 de 2002, T-750 de 2002, T-558 de 2002, T-146 de 2002 y T-1160 de 2001.

5 Cfr. Sentencias T-777 de 2002 y T-750 de 2002.

6 Cfr. Sentencias T-743A de 2000, T-1620 de 2000, T-308 de 2002, T-664 de 2002 y T-880 de 2002.

7 En este sentido Cfr. Sentencia C-493 de 2002, consideración 5.

8 Ibid., consideración 6.