

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Alcance

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional. En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior. Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo.

En principio las decisiones de tutela proferidas por la Corte Constitucional en virtud del artículo 241-9 de la Constitución, no pueden ser sometidas a nuevo análisis, controversia o debate, menos aún con posterioridad a su ejecutoria. La decisión que se propone por parte de la entidad accionante alegando un supuesto perjuicio irremediable concretado en la imposibilidad de atender el pago indicado en la sentencia y que ahora se ejecuta, supone necesariamente que se produzca una alteración de la parte resolutive de la sentencia casi tres años después de su ejecutoria, solicitud que la Corte desestima tajantemente, debido a que en virtud de los principios de seguridad jurídica y respeto por las decisiones del juez constitucional cuando actúa como órgano de cierre de su jurisdicción no es posible añadir

nuevas órdenes o modificar las existentes cuando quiera que ellas hayan sido lo suficientemente claras para establecer los parámetros de salvaguarda de los derechos tutelados.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia de modificar órdenes contenidas en sentencia SU484/08

Referencia: expediente T- 2972157

Acción de tutela promovida por Diego Bejarano Daza, apoderado de la Beneficencia de Cundinamarca contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGA SILVA

Bogotá D.C. trece (13) junio de dos mil once (2011).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle, Mauricio González Cuervo y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda Subsección D- y la Sección Primera del Consejo de Estado.

I. Antecedentes

El ciudadano Diego Bejarano Daza, actuando como apoderado de la Beneficencia de Cundinamarca, presentó acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cobro coactivo que ha iniciado esa entidad con base en la aplicación de la sentencia de unificación de la Corte Constitucional SU-484 del 15 de Mayo de 2008.

1. Hechos

La demanda hace en primer lugar, un recuento de la sentencia SU- 484 de 2008, indicando que algunos de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios instauraron acciones de tutela contra el Ministerio de Crédito Público, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, por el no pago de los salarios, prestaciones sociales y pensiones causados durante el tiempo que prestaron su servicio en el Hospital San Juan de Dios y en el Instituto Materno Infantil de Bogotá. Las sentencias de instancia fueron seleccionadas por la Corte Constitucional, que las acumuló y se pronunció mediante sentencia de unificación de jurisprudencia SU-484- 2008, declarando que se habían violado los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social de los trabajadores vinculados con la Fundación San Juan de Dios - Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, y en consecuencia, procedió a conceder la protección de los mismos.

En desarrollo de lo anterior, el fallo estableció unas cargas patrimoniales a cargo de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C., Departamento de Cundinamarca, Beneficencia de Cundinamarca, de la siguiente manera:

“5.2.2. “DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR que en relación con el pago por concepto de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social, que incluye el pasivo pensional y respecto de todas las obligaciones mencionadas en el numeral décimo, de la Fundación San Juan de Dios - Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, causado entre el primero (1º) de enero de 1994 y el 14 de junio de 2005, deben concurrir:”

“1. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje del cincuenta por ciento (50%).”

“2. Bogotá Distrito Capital, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%).”

“3. La Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%). (la subraya no es del texto).”

“El numeral décimo se refiere a el pago adeudado “por concepto de aportes y cotizaciones al

sistema integral de seguridad social y otra obligaciones atinentes a la financiación del pago de las pensiones”.

“5.2.3. “DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR que en relación con el pago de los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, de la Fundación San Juan de Dios, mencionados en el numeral noveno causados hasta el 29 de octubre de 2001, en relación con el Hospital San Juan de Dios y los causados hasta el 14 de Junio de 2005, en relación con el Instituto Materno Infantil, deben concurrir:”

“1. La Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje del treinta y cuatro por ciento (34%).”

“2. Bogotá Distrito capital en un porcentaje del treinta y tres por cientos (33%)

“3. La Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca en un porcentaje del treinta y tres por ciento (33%) (la subraya no es del texto).

“El numeral noveno se refiere al pago de las pensiones causadas de los salarios, de las prestaciones sociales diferentes a pensiones, de los descansos y de las indemnizaciones” (la subraya no es del texto).

1. De acuerdo al numeral décimo tercero de la sentencia de unificación, le correspondió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público atender los pagos por concepto de pasivos laborales de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios y facultó a dicho Ministerio, para que pudiera “repetir, compensar o deducir” contra las transferencias, regalías o participaciones a las que tuviere derecho la Beneficencia de Cundinamarca.

El numeral relacionado dice así:

“DÉCIMO TERCERO: Con el fin de evitar problemas de iliquidez, el responsable del pago y en consecuencia de los desembolsos, frente a los trabajadores, para cancelar en los plazos señalados en los ordinales noveno (9º) y décimo (10º) las obligaciones relacionadas por concepto del pasivo pensional, los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, es la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin

perjuicio de que éste pueda repetir compensar o deducir en las proporciones aquí fijadas o que se fijen, conforme a esta sentencia de las transferencias, regalías o participaciones, contra Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca”. (negrillas por fuera de texto).

1. La Corte estableció igualmente, un plazo para redistribuir los porcentajes entre las entidades afectadas con la sentencia, y señaló la vía judicial para definir las relaciones entre ellos y las respectivas responsabilidades patrimoniales, como sigue:

“OCTAVO: OTORGAR un plazo de tres (3) meses, contados a partir de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la parte resolutive de ésta providencia, señaladas en el ordinal, vigésimo tercero (23º) en el cual pueden, si lo tienen a bien, la Nación, - El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, redistribuir los porcentajes en que han de asumir las obligaciones señaladas en la presente sentencia. En el evento de que no se logre un acuerdo de redistribución en el plazo de tres (3) meses, se mantendrá la distribución aquí hecha. (La subraya no es del texto).

1. En relación con la vía judicial para definir las relaciones entre las entidades involucradas en el fallo y su respectiva responsabilidad patrimonial, sostuvo:

“DÉCIMO CUARTO: En el evento en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, no lleguen a un acuerdo - el cual no implica responsabilidad patrimonial - o no estén de acuerdo con la distribución hecha por la Corte Constitucional, podrán acudir ante el Juez Competente (Jurisdicción de lo Contenciosos Administrativo) para definir las relaciones entre ellos y la respectiva responsabilidad patrimonial por su actos, hechos, omisiones, operaciones, etc; La Corte Constitucional habilita un término de dos (2) años, para iniciar las acciones legales, contados a partir del vencimiento del año (1) señalado en el ordinal noveno (9º) (La subraya no es del texto).

1. Sostiene la demanda, que siendo evidente que la Corte defirió la definición de las relaciones entre la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Distrito Especial de Bogotá, la Beneficencia de Cundinamarca y el Departamento de Cundinamarca, solidariamente, y su respectiva responsabilidad patrimonial por sus actos, hechos, omisiones, operaciones, etc, se advierte que la obligación no presta mérito ejecutivo ya que no es expresa, clara y actualmente exigible y por tanto su cobro coactivo no podría adelantarse hasta que se hubiera definido lo pertinente por la jurisdicción contencioso administrativa.

1. Indica que recientemente, el Ministerio de Hacienda ha efectuado cobros a la Beneficencia de Cundinamarca por valor de doce mil novecientos setenta y nueve millones quinientos diecinueve mil quinientos sesenta y cinco pesos, con sesenta y siete centavos (\$12.979.519.565,00), según resoluciones que se relacionan a continuación:

1. Las correspondientes al numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia, por valor de siete mil cuatrocientos once millones trescientos ochenta y seis mil trescientos ochenta y cuatro pesos (\$7.411 '386.384):

ii. Resolución 678 de marzo de 2009, por \$1.368.053.371.44

iii Resolución 1675 de junio de 2009, por \$358.442.652,00

iv. Resolución 2320 de agosto de 2009, por \$26,453.048.00

v . Resolución 2617- 2738 de septiembre de 2009, por \$2,009.857.903.00

vi. Resolución 3785 - 301 de febrero de 2010, por \$95.293.408.99.

5.2. En relación al 25% señalado por el numeral décimo primero citado, asciende, a la fecha, a seiscientos setenta y nueve millones ochocientos ochenta y cinco mil ciento noventa y dos pesos (\$679.885.192.00), de acuerdo con las siguientes resoluciones proferidas por el Ministerio de Hacienda:

- i. Resolución 5064 de noviembre de 2008, por \$435.102.380.00
- ii. Resolución 678 de marzo de 2009, por \$226.901.511.19
- iii. Resolución 2320 de agosto de 2009, por \$17.881.301.00

5.3.El 33% correspondiente al numeral décimo segundo de la sentencia de unificación es, a la fecha, de cuatro mil ochocientos ochenta y ocho millones doscientos cuarenta y siete mil novecientos ochenta y ocho pesos, con sesenta y siete centavos (\$4.888.247.988.67), correspondiente a las siguientes resoluciones proferidas por el Ministerio de Hacienda:

- i. Resolución 5064 de noviembre de 2008, por \$55.954,080.34
- ii. Resolución 5950 de diciembre de 2008, por \$925.902.856.07
- iii. Resolución 6389 de diciembre de 2008, por \$160.516.906.00
- iv. Resolución 678 de marzo de 2009, por \$191.787.927.32
- v. Resolución 1675 de junio de 2009, por \$3.140.957.55
- vi. Resolución 2082 de julio de 2009, por \$2.581.125.570.59
- vii. Resolución 1674 de junio de de 2009, por valor de \$852.059.024.20
- viii. Resolución 2222 de agosto de 2009, por valor de \$45.802.162.59
- ix. Resolución 3487 de diciembre de 2009, por \$21.349.427.55
- x. Resolución 3580 de diciembre de 2009, por \$ 14.425.113.08
- xi. Resolución 3785 - 301 de febrero de 2010, por \$36.183.961.38

Indicó la demanda que en las resoluciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de las cuales se efectúan los cobros a la Beneficencia de Cundinamarca, se señala que, en firme dichas providencias, “se remitirá copia de ella y de la sentencia que se cumple,

al Grupo de Cobro Coactivo y Representación Jurídica de la Subdirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que adelante el cobro de las respectivas entidades concurrentes, de los porcentajes señalados en la Sentencia, sobre los valores efectivamente pagados por medio de la presente resolución, de la siguiente manera:(.,.)”. A su vez, la Beneficencia de Cundinamarca ha rechazado los cobros que le ha hecho el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, porque considera que no “debe absolutamente nada en razón a que el Gobierno Nacional por Decreto 290 de 1979 sacó del patrimonio de la Beneficencia tanto el Hospital San Juan de Dios como el Instituto Materno Infantil, los cuales, en su oportunidad, entregó a paz y Salvo de pasivos laborales, y desde esa fecha hasta el presente no ha tenido injerencia alguna en su administración, ni ha sido beneficiaria de sus servicios, por lo tanto, no tiene ninguna responsabilidad sobre sus pasivos laborales.”

Señaló, que de acuerdo con la proyección financiera efectuada por la Agente Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios, a junio de 2010, su pasivo laboral total es del orden de dos billones seiscientos cuarenta y un mil quinientos sesenta y tres millones, cuatrocientos ochenta y cinco mil pesos (\$2.641.563'485.000.00). Por su parte, el presupuesto de la Beneficencia de Cundinamarca para el año 2010 es de sesenta mil quinientos veinticinco millones doscientos ochenta y tres mil doscientos setenta y ocho pesos (\$60.525'283.278.00).

Pone de presente el accionante, que el Ministerio de Hacienda ya le comunicó, oficialmente a la Beneficencia de Cundinamarca, su decisión de iniciar el cobro por jurisdicción coactiva, de las resoluciones relacionadas, actuación ésta que, según lo reitera el accionante, “pone en riesgo su verdadera función social y su funcionamiento diario, pues simple y llanamente está destinada a desaparecer, ya que el valor de las cargas impuestas por la Corte superan ampliamente su presupuesto de los próximos años, reiterando nuevamente que durante el lapso de legalidad de los decretos 290 y 1374 de 1979, la accionante no administró, ni obtuvo beneficio alguno de la Fundación San Juan de Dios”.

Indica el actor que esta tutela no busca atacar los efectos de la sentencia SU-484 de 2.008 proferida por la H. Corte Constitucional, sino que busca evitar que se cause un perjuicio irremediable a la Beneficencia de Cundinamarca, mientras se acude a la jurisdicción contencioso administrativa para definir las relaciones entre ésta y el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público y su respectiva responsabilidad patrimonial, en los términos y condiciones señalados en la mencionada sentencia.

1. Solicitud de la tutela

De conformidad con los hechos expuestos, el demandante solicita la aplicación del artículo séptimo del decreto 2591 de 1991 y en consecuencia se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suspender el cobro persuasivo y coactivo de las sumas generadas por la aplicación de la sentencia de unificación SU/484 de 2008, hasta que se definan las acciones entre la demandante y la demandada y se establezcan las responsabilidades de carácter patrimonial por los hechos, actos, omisiones u operaciones efectuadas por las entidades involucradas en la dirección y administración de la fundación San Juan de Dios, de acuerdo con lo señalado en la misma sentencia de unificación, evitando un perjuicio grave e irremediable a la Beneficencia de Cundinamarca.

3. Pruebas relevantes allegadas al expediente

-Sentencia de unificación de tutela de la Corte Constitucional SU/484 del 15 de mayo de 2008.

-Copias de las resoluciones de cobro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sus montos y total adeudado.

-Original de la certificación expedida por la Beneficencia de Cundinamarca, en la que consta la población atendida, el costo mensual unitario y el costo mensual total por concepto de asistencia social.

-Original de la certificación expedida por la Beneficencia de Cundinamarca, en la que consta el valor del presupuesto de gastos de la entidad para la vigencia fiscal 2010.

-Copia del oficio 2-2009-036581 del 9 de diciembre de 2009, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cual se dio inicio al cobro coactivo.

-Copia auténtica de la comunicación 2-2010-025222 dirigida por la Coordinadora Grupo

Derechos de Petición, Consulta y Cartera de la Subdirección Jurídica, Doctora Sandra Mónica Acosta García, al Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca, Doctor Luis Helvert Alfonso Roa, radicada en esta entidad en septiembre de 2010, en la que responde a la que se le dirigió rechazando el cobro de distintas resoluciones, y anuncia que “una vez agotada la etapa persuasiva se dará inicio al cobro por jurisdicción coactiva por lo que en próximos días será citado en calidad de representante legal, para que se notifique de la orden de pago emitida en contra de la Beneficencia de Cundinamarca.”

5. Intervención de la entidad accionada

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino ante el juez de primera instancia, aduciendo en primer lugar que mediante la acción de tutela interpuesta se pretende controvertir la orden impartida por la Corte Constitucional.

Concluyó que las ordenes de la sentencia referida, se están ventilando mediante el procedimiento idóneo, garantizándole el debido proceso y los medios de defensa necesarios, en consecuencia, la misma resulta ser improcedente. Consideró pertinente resaltar que el término de 2 años señalado por la Corte para iniciar las acciones pertinentes, opera únicamente en el evento en que no se hubiese llegado a un acuerdo dentro de los 3 meses antes enunciados, razón por la cual, si no se manifestó ninguna inconformidad dentro de dicho tiempo, se mantienen los porcentajes señalados por la Corte Constitucional.

I. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de primera instancia

La Sección Segunda - Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 14 de octubre de 2010, declaró improcedente la acción de tutela tras considerar la existencia de otro medio de defensa judicial. Señaló que la inconformidad del actor se presenta dentro de un proceso de cobro coactivo, el cual se encuentra sujeto a las garantías fundamentales y también puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo que indica que la accionante puede interponer las excepciones frente al

mandamiento de pago, así mismo, el acto que las resuelve, es susceptible de ser impugnado mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 835 del Estatuto Tributario. A su juicio, no se configura un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional.

1. Impugnación-

Inconforme con la decisión del a quo, la actora adujo que no pretende desconocer la sentencia proferida por la Corte Constitucional, sino que antes bien, instauró la presente acción para evitar un perjuicio irremediable, hasta tanto la jurisdicción contenciosa administrativa no hubiese definido las relaciones entre las accionadas en la sentencia de unificación. Reiteró que la tutela se encuentra instituida como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, así existan otros medios de defensa.

Aclaró que no es cierto que no haya ejercido los recursos propios del cobro coactivo, pues está haciendo uso de ellos dentro del término otorgado en la Ley, como es el caso de la excepción al mandamiento de pago y la oposición a los requerimientos de cobro persuasivo.

Reiteró que se encuentran en un grave riesgo de entrar en un estado de absoluta iliquidez lo que además, afecta a todas aquellas personas que están bajo su amparo como trabajadores, discapacitados mentales, físicos y personas de la tercera edad, pues bastaría con que se produjera el embargo de sus dineros para que esta población se viera afectada en sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud y a la vida.

1. Sentencia de segunda instancia

La sentencia de segunda instancia dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, negó las pretensiones de la demanda, luego de sostener que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha vulnerado ningún derecho fundamental, pues “actuó legítimamente en acatamiento de la sentencia de la Corte Constitucional, además que debe tenerse en cuenta que el citado Ministerio le manifestó en reiteradas ocasiones a la actora que en atención a la resolución 321 de 15 de febrero de 2007, ésta podía solicitar, en cualquier momento del

proceso de cobro, facilidades de pago, lo que hace que aquella no se encuentre ante un perjuicio irremediable.” La sentencia sostuvo que la actuación desplegada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contiene actos de ejecución de la sentencia de unificación SU 484 de 1998 proferida por la Corte Constitucional y que la actora tuvo la oportunidad prevista en dicho fallo para redistribuir los porcentajes asignados, oportunidad que dejó precluir. La sentencia precisa finalmente, que lo procedente era denegar las pretensiones de la demanda y no declarar la improcedencia como hizo el juez de primera instancia.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia :

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico:

La Corte Constitucional en sentencia SU- 484 de 2008 condenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Distrito de Bogotá, al Departamento de Cundinamarca y a la Beneficencia de Cundinamarca al pago de las acreencias laborales de los trabajadores del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil. El pago de dichas acreencias, según el numeral décimo primero de la sentencia en comento debe ser asumido el 50% por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 25% por el Distrito de Bogotá y el 25% restante deberá ser pagado por la Beneficencia en solidaridad con el Departamento de Cundinamarca. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público atendió el pago de los pasivos laborales, razón por la cual procedió a cobrar a la Beneficencia de Cundinamarca en solidaridad con el Departamento de Cundinamarca las sumas de dinero que fueron asumidas por dicho Ministerio.

Debido a que el cobro, a juicio de la actora, podría poner en peligro la existencia de la

Beneficencia de Cundinamarca y los derechos fundamentales de las personas que se encuentran amparadas por ésta, interpuso la acción de tutela, tras estimar que los porcentajes indicados por la Corte Constitucional en que deben ser asumidas las obligaciones no son los apropiados y de asumirlos, la entidad podría desaparecer.

Debe la Sala estudiar si es procedente por medio de una acción de tutela intentar modificar las órdenes dadas por la Corte Constitucional en un fallo de Unificación de Jurisprudencia, ante la supuesta eventualidad de un perjuicio irremediable en el cumplimiento del mismo. Deberá analizarse igualmente si la tutela es el medio idóneo para suspender un proceso de cobro coactivo iniciado para hacer cumplir las órdenes de un fallo de unificación de tutela relacionado con el pago de pasivos laborales de entidades del Distrito de Bogotá.

3. Alcance del principio de subsidiariedad en el presente caso

Respecto de dicho mandato, ha manifestado la Corte que, dado que el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo por supuesto los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales hay una regla general: la acción de tutela es el último mecanismo judicial para la defensa de esos derechos al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos. Así lo consideró la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-568/94 :

“Sobre el particular, debe reiterar la Sala la improcedencia de la acción de tutela cuando existen otros medios de defensa judicial, teniendo en cuenta el carácter de mecanismo excepcional concebido en defensa de los derechos fundamentales, con la característica de ser supletorio, esto es, que sólo procede en caso de inexistencia de otros medios de defensa judicial, salvo que se intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable -artículo 86 de la CP. y artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991-“.

Ha destacado la jurisprudencia que la protección de los derechos constitucionales no es un asunto que haya sido reservado exclusivamente a la acción de tutela. En la medida en que la Constitución del 91 le impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (C.P. art. 2º), se debe entender que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley han sido estatuidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la propia Carta le haya reconocido a la tutela un carácter subsidiario frente a los demás medios de defensa judicial, los cuales se constituyen entonces en los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos.

Sobre el punto, ha dicho la Corte:

“la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.”¹

Así las cosas, conforme con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar “una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales”², razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos para controvertir las decisiones que se adopten durante su trámite.

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.

En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior.

Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo.

Ahora bien, no sobra recordar que la acción de tutela se encuentra reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, el cual delimitó el objeto de su ejercicio, definió los principios y características que gobiernan su trámite y estableció el régimen de procedencia, entre otros aspectos que resultan igualmente trascendentales por cuanto dotan de verdadera eficacia a dicho mecanismo y mantienen el diseño constitucional y legal con el cual fue concebido.

Atendiendo a su naturaleza jurídica, a través del Decreto en referencia, se establecieron unas causales generales de improcedencia que garantizan el uso racional del mecanismo de amparo, por un lado, y que supeditan su viabilidad a la no existencia de otros medios de

defensa judiciales con la excepción de que se trate de evitar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, por otro lado.

Por la relevancia que ofrece para resolver el presente asunto, la Sala destacará las precisiones que la Corte ha hecho sobre el requisito general de la subsidiariedad. Ha señalado que para que proceda el amparo se requiere del agotamiento de todas las instancias y recursos en los cuales el afectado hubiera podido solicitar la protección del derecho amenazado o vulnerado, salvo que la tutela se instaure como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ese sentido, ha advertido que el amparo constitucional no se ha constituido como una instancia adicional para decidir conflictos de rango legal, ni para que los ciudadanos puedan subsanar las omisiones o los errores cometidos en el curso de un proceso, ni para modificar ordenes de tutela emitidas en procesos constitucionales. En otras palabras, la Corte ha sostenido que la acción de tutela no es un medio alternativo, ni complementario, ni puede ser estimado como último recurso de litigio.

A partir de los argumentos enunciados en el apartado anterior, la Corte ha determinado, como regla general, que el juez constitucional deberá declarar improcedente la tutela cuando encuentre que existe otro medio o recurso judicial a través del cual pueda el ciudadano obtener la protección de sus derechos.

No obstante, existiendo otro medio de defensa judicial, la Corte ha establecido dos situaciones excepcionales en las cuales es procedente la acción de tutela. Una de ellas, consiste en que el medio o recurso existente no sea eficaz e idóneo y, la otra, radica en la invocación de la tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En cuanto a la primera, la Corte ha sostenido que la sola existencia de otro mecanismo judicial no constituye una razón suficiente para declarar la improcedencia de la acción. El medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Además, debe ser un medio eficaz, esto es, que debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho.

Para determinar la concurrencia de estas dos características, deben examinarse los

planteamientos fácticos de cada caso y establecerse (i) si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente tiene por virtud ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela (ii) si es posible hallar circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance (iii) si la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial protección constitucional, y por lo tanto su situación requiere de particular consideración.

En cuanto a la segunda situación excepcional en la cual puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, la Corte ha señalado que corresponde a quien solicita el amparo mostrar por qué la tutela es una medida necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en contra del afectado.

Al respecto, la Corte ha establecido que un perjuicio tendrá carácter irremediable cuando quiera que, en el contexto de la situación concreta, pueda demostrarse que: (i) El perjuicio es cierto e inminente. Es decir, que “su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas” de suerte que, de no frenarse la causa, el daño se generará prontamente. (ii) El perjuicio es grave, en la medida en que lesione, o amenace con lesionar con gran intensidad un bien que objetivamente pueda ser considerado de alta significación para el afectado. (iii) Se requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación del daño es inevitable.

4.Caso concreto

La Corte Constitucional profirió la sentencia de unificación No. 484 de 15 de mayo de 2008, mediante la cual resolvió que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social de los trabajadores vinculados a la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, por el no pago de los salarios, prestaciones sociales y pensiones causadas durante el tiempo que prestaron su servicio a dicho Hospital.

Adujo que la Corte Constitucional ordenó lo siguiente:

“5.2.2 DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR que en relación con el pago por concepto de aportes y

cotizaciones al sistema integral de seguridad social, que incluye el pasivo pensional y respecto de todas las obligaciones mencionadas en el numeral décimo, de la Fundación San Juan de Dios que comprende el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, causado entre el primero (1o) de enero de 1994 y el 14 de junio de 2005, deben concurrir;"

"1. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje del cincuenta por ciento (50%)." "2. Bogotá Distrito Capital, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%)."

"3. La Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%). (la subraya no es del texto)." "El numeral décimo se refiere al pago adeudado "por concepto de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social y otras obligaciones atinentes a la financiación del pago de las pensiones"."

5.2.3. "DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR que en relación con el pago de los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, de la Fundación San Juan de Dios, mencionados en el numeral noveno causados hasta el 29 de octubre de 2001, en relación con el Hospital San Juan de Dios y los causado hasta el 14 de junio de 2005, en relación con el Instituto Materno Infantil, deben concurrir:"

"1. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje del treinta y cuatro por ciento (34%)."

"2. Bogotá Distrito Capital, en un porcentaje del treinta y tres por ciento (33%)."

"3. La Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca en un porcentaje del treinta y tres por ciento (33%)" (la subraya no es del texto)

"El numeral noveno se refiere al pago de 'las pensiones causadas, de los salarios, de las prestaciones sociales diferentes a pensiones, de los descansos y de las indemnizaciones'." (la subraya no es del texto).

Señaló que según el numeral décimo tercero, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le correspondió atender los pagos por concepto de pasivos laborales de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, pero se le facultó para que pudiera repetir, compensar o deducir

contra las transferencias, regalías o participaciones a las que tuviere derecho la Beneficencia de Cundinamarca.

Lo anterior implica que las entidades accionadas responden solidariamente, por tanto, dicha obligación no presta mérito ejecutivo, ya que no es clara, expresa y exigible y, no podría adelantarse el cobro coactivo hasta tanto no se hubiese definido lo pertinente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sostuvo que el Ministerio de Hacienda ha efectuado cobros a la Beneficencia de Cundinamarca, por un valor de \$12.979.519.565.00 mediante resoluciones en las cuales se señala que en firme dichas providencias, “se remitirá copia de ella y de la sentencia que se cumple, al Grupo de Cobro Coactivo y Representación Jurídica de la Subdirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que adelante el cobro de las respectivas entidades concurrentes, de los porcentajes señalados en la Sentencia, sobre los valores efectivamente pagados por medio de la presente resolución (...)”

Señaló que ha rechazado los cobros realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, porque el Gobierno Nacional, mediante Decreto 290 de 1979 sacó del patrimonio de la Beneficencia el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, los cuales fueron entregados a paz y salvo de pasivos laborales, es decir, que desde ese momento no ha tenido injerencia en la administración de tal fundación, ni tampoco se ha beneficiado de sus servicios, en consecuencia, no adeuda ningún pasivo laboral.

Adujo que según la proyección financiera a junio de 2010 realizada por la Agente Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios, su pasivo laboral es de \$2.641.563.485.000.00 y el presupuesto de la Beneficencia para el 2010 es de \$60.525.283.278.00. Indicó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le comunicó su decisión de iniciar el cobro por jurisdicción coactiva, de las resoluciones por medio de las cuales ha pagado los pasivos laborales adeudados, lo cual pone en riesgo su función social y su funcionamiento diario, pues estaría destinada a desaparecer, ya que el valor ordenado por la Corte supera ampliamente el presupuesto de los años siguientes.

Indicó reiteradamente que con esta acción no pretende desconocer la sentencia SU-484 de 2008 proferida por la Corte Constitucional, sino que busca evitar un perjuicio irremediable hasta que acuda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir las relaciones

con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su responsabilidad patrimonial.

Pretende en consecuencia, que se le ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suspender el cobro coactivo de las sumas generadas por la aplicación de la sentencia de unificación SU/484 de 2008 proferida por la Corte Constitucional hasta que se definan las relaciones entre la demandante y la demandada y se establezcan las responsabilidades de carácter patrimonial, de acuerdo, supuestamente, con lo señalado en la sentencia de unificación.

Las sentencias sujetas a revisión, negaron el amparo por considerar que existían otros mecanismos de defensa judicial.

De lo expuesto, la Corte considera:

1. Que el punto esencial del problema planteado en la tutela, consiste, en que el fallo de la Corte Constitucional SU-484 de 2008 genera a la Beneficencia de Cundinamarca efectos patrimoniales del orden de setecientos mil millones de pesos, parte de los cuales ya han sido empezados a cobrar por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que le genera un perjuicio irremediable a la entidad por no contar con el presupuesto suficiente para atender la obligación impuesta por el juez constitucional.

2. Se advierte entonces dentro del proceso de tutela, que la aludida vulneración de los derechos fundamentales de la parte actora tiene claro fundamento en el proceso de cobro coactivo que inició el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la entidad demandante, con base en lo determinado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-484 de 2008, en la que se ordenó al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Cundinamarca, Bogotá D.C. y a la Beneficencia de Cundinamarca a que concurrieran en el pasivo pensional, laboral y prestacional de los trabajadores de la extinta Fundación San Juan de Dios.

3. El Ministerio de Hacienda atendió las previsiones del fallo de la Corte que impuso obligaciones a la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Distrito Capital de Bogotá y solidariamente al Departamento de Cundinamarca y al Beneficencia de Cundinamarca, en los porcentajes indicados en la sentencia, señalando de manera especial la obligación al Ministerio de proveer liquidez tal y como se determina en el numeral 5.10 de la parte motiva de la sentencia, que a la letra dice:

5.10 Con el fin de evitar problemas de iliquidez, el responsable del pago y en consecuencia de los desembolsos, frente a los trabajadores, para cancelar en los plazos señalados en los ordinales cinco - ocho (5.8) y cinco-nueve (5.9) las obligaciones relacionadas por concepto del pasivo pensional, los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, es la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de que éste pueda repetir, compensar o deducir en las proporciones aquí fijadas o que se fijen, conforme a esta sentencia de las transferencias, regalías o participaciones, contra Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca.

Lo anterior, por ser la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la entidad con mayor capacidad de pago de manera inmediata, lo que traería consigo una salvaguarda más pronta de los derechos fundamentales vulnerados. Además por cuanto el Ministerio mencionado es el organismo a nivel nacional encargado de dirigir la ejecución de la política económica y fiscal del Estado”.

4- El Ministerio de Hacienda conforme tales disposiciones ha pagado entonces las obligaciones reconocidas por la Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil y de esa forma está cumpliendo la sentencia de la Corte. Para ello aplicó efectivamente el procedimiento establecido en el artículo 823 y siguientes del Estatuto Tributario, el cual se encuentra reglamentado por las Resoluciones 321 de 2007 y 572 de 2010 del Ministerio para efectos del cobro coactivo. El 16 de septiembre de 2010 mediante Resolución 2720, profirió mandamiento de pago contra la Beneficencia en solidaridad con el Departamento de Cundinamarca, el cual fue notificado el 4 de octubre del mismo año. Por tanto, al momento de ser presentada esta acción de tutela, la entidad accionada se encontraba precisamente en término para presentar las excepciones que considera pertinentes contra el mandamiento de pago conforme al artículo 831 del Estatuto Tributario.

5. En ese orden de ideas, estima la Corte, que es absolutamente ajeno al debate constitucional el cargo que se presenta en la tutela por un supuesto perjuicio irremediable, toda vez que la entidad accionada tuvo desde un principio varias formas de presentar su reclamo y no lo hizo, denotando con ello o que estaba de acuerdo con el rubro a su cargo o que lo que le correspondía no generaba los perjuicios que ahora dice no poder asumir para atender el cobro coactivo. La Corte recuerda que el paso del tiempo es indicio de la inexistencia de perjuicio irremediable cuando se analiza la procedencia de la tutela frente a

la existencia de otro mecanismo de protección judicial. En efecto, la permisión del paso del tiempo hace presumir que el actor de la tutela no se ha sentido abatido en grado tal que haya sido imposible continuar conviviendo con la amenaza de vulneración o la vulneración misma y que, en esa medida, o bien no existe perjuicio, u otros medios existentes en el ordenamiento jurídico, serán los idóneos para conocer del caso.³

No entiende la Corte cómo luego de tres años y sólo hasta que se efectúa el cobro persuasivo de las obligaciones derivadas del cumplimiento de un fallo judicial, la entidad manifiesta su inconformidad con la distribución de los porcentajes que efectuó la Corte al revisar varias tutelas que reclamaban el pago de pasivos labores. En efecto, la Beneficencia pudo objetar el asunto que ahora le plantea al juez constitucional en varias ocasiones:

a. El numeral 5.7 de la parte considerativa y octavo de la resolutive de la sentencia de unificación, fijó un plazo de 3 meses contados a partir de los cinco días siguientes a la notificación de la sentencia, para que las entidades accionadas, en caso de considerarlo pertinente, redistribuyeran los porcentajes de sus obligaciones, lo cual, en caso de que no se pudiese llevar a cabo, mantendría la distribución efectuada por el alto Tribunal. Dice así la orden dada por la Corte:

“OTORGAR un plazo de tres (3) meses, contados a partir de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la parte resolutive de ésta providencia, señalada en el ordinal vigésimo tercero (23°) , en el cual pueden , si lo tienen a bien, la Nación - el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- , Bogotá Distrito Capital , el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, redistribuir los porcentajes en que han de asumir las obligaciones señaladas en la presente sentencia. En el evento de que no se logre un acuerdo de redistribución en el plazo de tres (3) meses, se mantendrá la distribución aquí hecha”.

La Beneficencia de Cundinamarca no procedió dentro de este plazo de gracia permitido por la Corte para alegar la redistribución, y por lo tanto una vez superado, no es posible retomarlo por vía de tutela cuando ya está de por medio el proceso de cobro coactivo. La entidad accionante, solicitó la redistribución de las sumas dos años después, el 14 de julio de 2010 cuando ya se había iniciado el cobro persuasivo de las obligaciones adeudadas, lo que indica que (i) no existe el alegado perjuicio irremediable y (ii) que con la acción de tutela

pretende revivir los términos que precluyeron.

b. El Grupo executor del Ministerio de Hacienda radicó el proceso No. 3050 para cobrar solidariamente a la beneficencia con el Departamento de Cundinamarca la suma de \$3.667.545.334.66 con los intereses causados a la tasa de 1% mensual y 12% anual, desde el 25 de marzo de 2010 hasta la fecha en que se pagara la obligación; el 24 de marzo de 2010, se remitió al representante legal de la Beneficencia el memorando No. 2-2010-007584, mediante el cual se le comunicó la existencia de la obligación y lo invitó a pagar lo adeudado antes de que se iniciara el respectivo proceso; igualmente se le informó que la Resolución 321 de 15 de febrero de 2007 establece la posibilidad para que el deudor solicite facilidades de pago de la obligación en cualquier momento del proceso de cobro. A pesar de que lo anterior fue reiterado en diferentes comunicaciones, la entidad accionante respondió manera extemporánea mediante oficio No. BEN GG 5000 de 14 de julio de 2010 en el que manifiesta simplemente que se encuentra inconforme con la distribución de las cargas patrimoniales y económicas realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU 484 de 2008.

c. Ahora bien, la supuesta viabilidad de la tutela esta soportada por el accionante principalmente en el siguiente aparte citado textualmente de la demanda:

“La Corte Constitucional dejó abierta una posibilidad, en el numeral décimo cuarto de la parte resolutive de la sentencia, al establecer que si no estaban de acuerdo con la distribución efectuada, de manera transitoria, podían las entidades afectadas acudir al Juez Administrativo con el objeto de definir las relaciones entre ellas, en primer lugar, y en segundo lugar, con el propósito de definir la responsabilidad patrimonial por sus actos, hechos, omisiones y operaciones administrativas. Por ello, la Beneficencia de Cundinamarca va acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativa, para definir estas responsabilidades, pero entre tanto requiere se le ampare transitoriamente con una tutela para evitar un perjuicio irremediable y definitivo.”

El anterior aserto sólo es parcialmente cierto; obedece más a una interpretación amañada e incompleta de la sentencia de unificación que es en últimas lo que genera ahora la inconformidad de la entidad accionante en el proceso administrativo de cobro coactivo. El texto de la orden dada por la Corte dice exactamente lo siguiente:

“DECIMO CUARTO: En el evento en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, no lleguen a un acuerdo – el cual no implica responsabilidad patrimonial – o no estén de acuerdo con la distribución hecha por la Corte Constitucional, podrán acudir ante el Juez Competente (Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo) para definir las relaciones entre ellos y la respectiva responsabilidad patrimonial por sus actos, hechos, omisiones, operaciones, etc; la Corte Constitucional habilita un término de dos (2) años, para iniciar las acciones legales – contados a partir del vencimiento del año (1) señalado en el ordinal noveno (9°).

Si alguno de los obligados hace uso de la anterior facultad, ni la demanda ni el desarrollo del proceso judicial, impiden que se cumpla esta sentencia.”(subrayas fuera del texto)

Es decir, la Corte habilita el término de dos años para iniciar las acciones legales pertinentes ante la jurisdicción contenciosa en caso de que las partes no estuvieren de acuerdo con la distribución hecha por la Corte Constitucional para poder así definir las relaciones entre ellos y la responsabilidad patrimonial correspondiente. Sin embargo, el fragmento que el accionante hábilmente omite, les indica a las partes que tal opción no impide que se cumpla la sentencia. Lo que significa, que bien pueden acudir a la jurisdicción contenciosa pero bajo el presupuesto de que se cumplan las órdenes dadas en el fallo.

Una interpretación diferente como la que hace la entidad demandante, no tendría sentido por cuanto todas las partes hubieran apurado la demanda ante el contencioso para soslayar el cumplimiento del fallo y esperar pacientemente hasta que la jurisdicción administrativa decidiera para pagar los pasivos laborales. No fue ese el sentido ni la intención de la sentencia que claramente buscaba proteger de la mejor forma y de manera pronta al colectivo de personas que demandaban el pago de sus acreencias labores y en donde la Corte como máxima garante de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales vertidos en la Constitución, “rechazó de manera enérgica la grave situación de vulneración de derechos fundamentales producida en esa ocasión por las entidades demandadas (La Nación- Ministerio de la Protección Social-,el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, con citación oficiosa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, La Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – y la Gerente Liquidadora de la Fundación San Juan de Dios) las cuales por pertenecer al Estado- el primero y principal en ser llamado para la protección de los derechos constitucionales fundamentales- denotaban la

magnitud y dimensión de la grave situación producida”. Se reitera entonces, que la comprensión que hace el accionante de tal herramienta debe desestimarse igualmente, porque su lógica sería una salida fácil para eludir el cumplimiento de la sentencia y dejar el tema en manos del contencioso mientras el amparo de los derechos laborales que con tanto celo amparó la Corte se mantendría en vilo.

Bajo esta óptica, nada impide que se acuda al contencioso administrativo si persisten las dudas en relación con las relaciones entre cada una de las entidades comprometidas, pero claramente la orden ineludible es cumplir la sentencia como lo dispuso el último inciso del artículo octavo que el accionante se guarda en su argumentación. La Corte se sorprende además de que la entidad accionante en dos años, tampoco haya acudido a demandar ante el contencioso para despejar las dudas en lo que concierne a la responsabilidad patrimonial de las entidades comprometidas, argumento que en este proceso esgrime como urgente por constituir supuestamente un óbice en el cumplimiento del fallo de la Corte, pero que en sede de revisión es evidentemente un criterio adicional para desestimar la inminencia de un perjuicio inminente.

e. En efecto, la otra circunstancia suscitada en la tutela en punto a la poca o nula responsabilidad que le concierne a la Beneficencia en relación con el pago de pasivos laborales, esta soportada en el siguiente argumento textual de la demanda:

“La Beneficencia de Cundinamarca ha rechazado los cobros que le ha hecho el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, porque considera que no “debe absolutamente nada en razón a que el Gobierno Nacional por Decreto 290 de 1979 sacó del patrimonio de la Beneficencia tanto el Hospital San Juan de Dios como el Instituto Materno Infantil, los cuales, en su oportunidad, entregó a paz y Salvo de pasivos laborales, y desde esa fecha hasta el presente no ha tenido injerencia alguna en su administración, ni ha sido beneficiaria de sus servicios, por lo tanto, no tiene ninguna responsabilidad sobre sus pasivos laborales.”

El anterior también es un cargo que debe desecharse como argumento para la viabilidad de la tutela, por cuanto no se trata de un hecho nuevo sino que pudo incluso alegarse dentro del proceso de la acción de tutela SU-484 de 2008 si se quería cuestionar la responsabilidad que le correspondía a la Beneficencia en el pago de pasivos laborales de los Hospitales Materno Infantil y San Juan de Dios; luego la inoportunidad de alegar ese tópico se revela

aún más en el contexto del proceso de cobro coactivo y luego de tres años de ejecutoriado el fallo constitucional. En la sentencia SU-484 de 2008, la Corte encontró que era clara la responsabilidad de todas las entidades comprometidas, (y la Beneficencia no discutió su situación) en el pago de los pasivos laborales y mal podría cuestionarse ahora cuando por el contrario la Sala Plena en su momento constató “cómo el Estado a través de las diferentes entidades que han sido demandadas en la presente acción de tutela actuaron respecto de la Fundación San Juan de Dios con tal desidia, con tal negligencia, con tal flojedad y apatía que contrariaron las bases mínimas del estructural y vinculante Estado Social de Derecho. La indolencia y dejadez con que las entidades estatales apreciaron la situación de cientos de personas produjo como única secuela la grave situación de vulneración de derechos fundamentales.”

6. En relación con las acciones judiciales, la entidad accionada hubiera podido igualmente solicitar la nulidad de la sentencia de unificación si en su parecer era una jurisprudencia violatoria del debido proceso o se hacían patentes causales de nulidad. Actualmente, en virtud del principio de subsidiariedad que rige las actuaciones de la acción de tutela, la entidad accionante cuenta con las vías idóneas para lograr el amparo de sus derechos y lograr la suspensión del proceso coactivo, intención que erróneamente guió la presentación de su tutela. Tales mecanismos son la presentación de excepciones dentro del proceso de cobro coactivo que está en curso y la vía contenciosa para atacar la decisión que resuelve sobre las excepciones propuestas, decisión del juez de la causa que por igual suspende toda la actuación de la administración, tal como lo indica el artículo 835 del Estatuto Tributario aplicable a este caso por remisión expresa de la Ley 1066 de 2006. Se reitera de esta manera, la jurisprudencia de esta Corporación cuando en ocasiones anteriores ha considerado que “para cuestionar la validez de un procedimiento de cobro coactivo, el demandante cuenta con las acciones contencioso administrativas. La validez del proceso de cobro coactivo, por haberse desconocido incluso garantías constitucionales, es inicialmente competencia del juez de la administración”.⁴

Así pues, la ausencia de un perjuicio irremediable como se ha expuesto en precedencia, indica que los mencionados mecanismos de defensa desplazan al juez constitucional porque se muestran como los idóneos para cuestionar el proceso de cobro coactivo, en el entendido

de que en este caso, la parte demandante lo que cuestiona es la validez del procedimiento de cobro coactivo adelantado por el Ministerio de Hacienda porque no está de acuerdo con las cargas propuestas por la Corte en la sentencia SU-484 de 2008 que es la base de las obligaciones que persigue el ente demandado en cobro coactivo.

7. Finalmente, en punto a la duda que le genera a la entidad el título ejecutivo emanado de la sentencia SU-848 de 2008 del cual tiene reservas por no contener una obligación clara, expresa y exigible, baste con señalar que tanto la sentencia de la Corte SU- 484 de 2008 como los actos administrativos emitidos por el Ministerio de Hacienda junto con el mandamiento de pago, constituyen claramente un título ejecutivo complejo que no deja dudas de la exigibilidad de la obligación, al tenor de lo dispuesto en los artículos 62, 66 y 68 del CCA y del 828 del Estatuto Tributario, y por ello tampoco este argumento constituye un cargo contra el proceder de la entidad accionada, amén de que las objeciones frente al título ejecutivo también constituyen motivos para excepcionar dentro del proceso de cobro coactivo.

8. CONCLUSIÓN

La Corte considera que este caso no tiene vocación de prosperar por cuanto se ataca el cumplimiento de una sentencia de tutela que se dictó en el año 2008 y cuyas previsiones han sido siempre las mismas y solo hasta ahora la entidad cuestiona las órdenes del fallo que actualmente se ejecuta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No entiende la Corte cómo tres años después de proferidas las órdenes de la tutela, la Beneficencia objeta las decisiones impartidas en punto al porcentaje que le cabe de participación en el pago de pasivos laborales y no atacó la sentencia en su momento por los medios que podrían haberle sido oportunos como un recurso de nulidad dentro de los tres días siguientes a la notificación de la misma, la utilización de los tres meses que la Corte le concedió para acordar nuevos porcentajes con el Ministerio y las alternativas de pago que se ofrecieron en el trámite del cobro persuasivo iniciado por el Ministerio de Hacienda, y que aún subsisten según las voces del artículo 828 del Estatuto Tributario que permite realizar acuerdos de pago en cualquier estado del proceso de cobro coactivo, ofreciendo obviamente las garantías respectivas.

La Corte concluye entonces, que por regla general los alcances de las providencias y las

órdenes consignadas en una decisión de tutela, no son susceptibles de reforma. La razón estriba en no desconocer los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y el derecho al debido proceso. Sobre este particular, la Corte ha sostenido que, una solicitud, sea por la vía del derecho de petición, de una solicitud formal o de una nueva acción de tutela encaminada exclusivamente a precisar el contenido de una decisión judicial, es innecesaria e improcedente cuando el contenido de dicha decisión es claro, o corre el riesgo de modificar sus alcances, alterar su contenido, reducir su espectro de acción o cambiar las condiciones en que se concedió el amparo de tutela, lo cual implica la producción de una nueva providencia judicial y la consecuente afectación de los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, pilares fundamentales del ejercicio del derecho al debido proceso.

Así las cosas, en principio las decisiones de tutela proferidas por la Corte Constitucional en virtud del artículo 241-9 de la Constitución, no pueden ser sometidas a nuevo análisis, controversia o debate, menos aún con posterioridad a su ejecutoria. La decisión que se propone por parte de la entidad accionante alegando un supuesto perjuicio irremediable concretado en la imposibilidad de atender el pago indicado en la sentencia y que ahora se ejecuta, supone necesariamente que se produzca una alteración de la parte resolutive de la sentencia casi tres años después de su ejecutoria, solicitud que la Corte desestima tajantemente, debido a que en virtud de los principios de seguridad jurídica y respeto por las decisiones del juez constitucional cuando actúa como órgano de cierre de su jurisdicción no es posible añadir nuevas órdenes o modificar las existentes cuando quiera que ellas hayan sido lo suficientemente claras para establecer los parámetros de salvaguarda de los derechos tutelados.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Por las razones aducidas en la parte considerativa de esta providencia, CONFIRMAR la sentencia del 16 de diciembre de 2010 proferida por la Sección Primera del

Consejo de Estado que negó la protección solicitada por la entidad tutelante.

SEGUNDO. LÍBRESE por Secretaría la comunicación que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-106 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Véase igualmente, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-983 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-514 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-1017 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Cfr. Sentencia T-608 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia T-519 de 2008.

4 T-628 de 2008