

ACCION DE TUTELA PARA EL COBRO DE ACREENCIAS CONTRACTUALES FRENTE A ENTIDADES
EN PROCESO DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS-Improcedencia

Por regla general la acción de tutela resulta improcedente para ordenar el pago de un derecho de carácter económico, máxime cuando se trata de acciones dirigidas contra entidades en procesos de reestructuración de pasivos o intervenidas por el Gobierno Nacional. No obstante, cuando se demuestre cabalmente la inminencia de un perjuicio irremediable sobre las garantías iusfundamentales del accionante, el amparo constitucional procede de manera excepcional, con el preciso objeto de salvaguardar el derecho amenazado o conculcado.

Referencia: expediente T-2601998

Acción de tutela de María Angélica Esquivel Lora contra el municipio de Santiago de Tolú.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de Agosto de dos mil diez (2010).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados(a) Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú (Sucre) el once (11) de septiembre de dos mil nueve (2009) en primera instancia; y el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo (Sucre) el doce (12) de noviembre de 2009, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda

1. La señora María Angélica Esquivel Mora¹, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la alcaldía municipal de Santiago de Tolú² (Sucre), por considerar que la accionada vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad y el debido proceso. A continuación se sintetizan los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda³:

1.1. En agosto de dos mil dos (2002) el municipio de Santiago de Tolú celebró acuerdo de reestructuración de pasivos con sujeción a lo previsto en la ley 550 de 1999. La accionante tiene la calidad de acreedora del grupo cuatro (4) dentro de dicho acuerdo de reestructuración.

1.2. La actora, junto con Antonio Martínez Sistac, figura como titular de los derechos de crédito de seis (6) procesos ejecutivos, que según afirma, tuvieron “origen en contratos de obra civil celebrados con el municipio de Santiago de Tolú en las vigencias fiscales de 1995 y 1996, los cuales fueron reajustados en sus valores iniciales por el Tribunal Administrativo de Sucre” (fl. 1 Cdno. 1).

Número de resolución

Número de proceso ejecutivo⁴

Capital base reconocido

Capital pagado

0916

6477

131.437.966

31.988.145.35

0917

0189

130.000.000

60.034.592.00

0918

6479

466.000.000

186.927.784.47

0919

0174

600.000.000

280.308.053.30

0920

6814

689.786.236.25

247.643.868.13

0921

6447

1.275.000.000

167.976.420.00

Igualmente, por medio de resoluciones N°. 994, 993, 977, 992, 986 y 991 de 16 de diciembre de 2008, el municipio de Santiago de Tolú ordenó el pago de las acreencias del señor Antonio Martínez Sistac, contenidas en los procesos ejecutivos N° 6447, 0174, 6479, 6477, 6814 y 0189.

1.4. Teniendo en cuenta que los procesos judiciales referidos tenían el mismo origen y que en ellos aparecen como ejecutantes Antonio Martínez Sistac y María Angélica Esquivel Mora, el municipio de Santiago de Tolú estableció en las resoluciones de reconocimiento y pago los mismos elementos fácticos, y tomó como capital inicial de desembolso sumas iguales de dinero.

1.5. Martínez Sistac formuló recurso de reposición contra los actos administrativos que dispusieron el pago de sus acreencias, y solicitó se modificara parcialmente el monto de las mismas. El treinta y uno (31) de diciembre de dos mil ocho (2008) el municipio de Santiago de Tolú, por medio de resolución 1047 de la misma fecha, resolvió el recurso de reposición y tomó “como capital de liquidación la suma de \$187.000.000, variándose el capital inicialmente reconocido tanto al señor Antonio Martínez Sistac, como a la señora María Angélica Esquivel Lora” (fl. 3 Cdno. 1).

1.6. La demandante asegura que Antonio Martínez Sistac instauró acción de tutela contra el municipio de Santiago de Tolú (no refiere los hechos constitutivos de la misma). El 21 de agosto de 2008 el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú amparó los derechos de Martínez Sistac (no se indica cuáles), y ordenó a la entidad accionada que reconociera “todas las acreencias contractuales del tutelante debidamente indexadas y actualizadas, desde que se hicieron exigibles hasta el 8 de septiembre de 2008”. (Énfasis en el original. fl. 2 Cdno. 2).

1.7. La accionante señala que mediante auto de 19 de diciembre de 2008, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, aclaró el numeral tercero de la parte resolutive del fallo de tutela que amparó los derechos de Martínez Sistac, en los siguientes términos: “El despacho aclara que en este punto se ordenó la expedición de los actos administrativos de reconocimiento de las acreencias contractuales debidamente indexadas y actualizadas desde que se hicieron exigibles hasta el día 8 de septiembre de 2002 entendida la actualización como reconocimiento de los intereses causados a esa misma fecha” (fl. 4 Cdno. 1).

1.8. El municipio de Santiago de Tolú dio cumplimiento a la sentencia de tutela en la que actuó como demandante Martínez Sistac y al auto que aclaró la misma mediante resolución 0091 de 27 de febrero de 2008, por la cual se reconoce y ordena el “pago de las

indexaciones e intereses de los capitales bases iniciales ordenados en las resoluciones números 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048 y 1049” (fl. 4 Cdno. 1).

1.9. La peticionaria concretó el cargo formulado de la siguiente manera: “Con base en lo ordenado en el referido acto administrativo [resolución 0091 de 27 de febrero de 2008] se concluye que las entidades tuteladas violaron el derecho a la igualdad y al debido proceso, al conceder un trato desigual, inequitativo (sic) e injusto a dos personas que se encontraban en la misma posición jurídica al reconocer al señor Martínez Sistac, intereses e indexaciones sobre los capitales bases iniciales, y a la suscrita se le desconoce olímpicamente esta facultad, siendo que, se reitera, se trata de los mismos capitales bases iniciales, los cuales se derivan de los mismos procesos ejecutivos radicados en el Tribunal Administrativo de Sucre”(fl. 4 Cdno.1).

1.10. Con fundamento en los hechos descritos, en la demanda se solicita al juez de tutela, en síntesis, que se conceda el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se ordene a la entidad accionada, reconocer y pagar los “intereses e indexación de los capitales bases iniciales tal y como fueron reconocidos y cancelados al señor Antonio Martínez Sistac, de acuerdo a lo ordenado en fallo de tutela de fecha 21 de agosto de 2008 emanado de este despacho, ya que ambos somos titulares de los mismos derechos de crédito originados en los mismos procesos ejecutivos radicados en el Tribunal Administrativo de Sucre” (fl. 13 Cdno. 1).

Intervención de la entidad accionada

2. El alcalde municipal de Santiago de Tolú se opuso a la prosperidad de la acción de tutela con base en las consideraciones que a continuación se resumen:

2.1. La entidad accionada precisó algunos de los hechos expuestos por la demandante. En particular señaló: “No es cierto que el municipio de Santiago de Tolú no haya impugnado la decisión tomada por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal [en el proceso en que fungió como demandante Martínez Sistac], como tampoco es cierto que la supuesta no impugnación haya obedecido al hecho [de] que este despacho hubiese estado en “pleno acuerdo con lo decidido”, estas dos afirmaciones además de ligeras, nos parecen irresponsables, porque

desconoce el accionante que este despacho mediante oficio de fecha 27 de agosto de 2008 apeló la decisión tomada por el Juzgado de Conocimiento, explicando en dicho escrito que por encontrarse la administración municipal en periodo de vacancia administrativa como consecuencia de la mudanza de las oficinas administrativas, por la remodelación de la sede, no se tuvo la oportunidad de recibirse a tiempo, por parte del despacho del alcalde municipal el oficio donde el juzgado comunicaba la decisión de primera instancia. // Tales razones no fueron atendidas por el juzgado de conocimiento y por ende fue negada la impugnación presentada por el despacho” (fl. 244 Cdn. 1).

2.2. La alcaldía municipal de Santiago de Tolú no vulneró el derecho a la igualdad de la peticionaria pues la situación de esta no es similar a la del señor Martínez Sistac porque: (i) a diferencia de este, la actora no interpuso recurso de reposición contra las resoluciones por medio de las cuales se ordenó y reconoció el pago de las acreencias que figuraban a su favor y; (ii) en el caso de Martínez Sistac la indexación y el pago de los intereses se realizó dando cumplimiento a una decisión de tutela que así lo ordenó.

2.3. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela frente al cobro de acreencias de origen contractual únicamente procede cuando se demuestra la existencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de quien invoca el amparo constitucional.

En particular, el alcalde municipal puso de presente al juez de instancia que la Corte Constitucional en sentencia de revisión T-897 de 2007 había revocado el fallo que por una situación con similitudes fácticas y jurídicas al presente, profirió el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, al encontrar que no se logró demostrar la presencia de un perjuicio irremediable.

2.4. En el acuerdo de reestructuración de pasivos realizado el dos (2) de agosto de dos mil dos (2002) y del cual fue partícipe la accionante en calidad de acreedora, las partes aprobaron una cláusula en la que establecieron el no reconocimiento de intereses, indexaciones, actualizaciones y sanciones de ningún tipo.

2.5. Si la actora consideró vulnerado su derecho al debido proceso debió acudir a la vía gubernativa impugnando las resoluciones que ahora ataca por vía constitucional, situación que no acaeció en su caso. Asimismo, “[p]osterior a la expedición de los actos de

reconocimiento de acreencias la señora Esquivel Lora, no presentó recurso alguno, ni ha radicado solicitud alguna donde requiera al municipio de Santiago de Tolú se le reconozcan intereses e indexaciones sobre los capitales de sus acreencias, como tampoco lo hecho (sic) con fundamento en las resolución (sic) que por mandato judicial ordena el pago de intereses e indexaciones a favor del señor Antonio Martínez Sistac” (fl. 249 Cdno. 1).

De la réplica de la accionante frente a la contestación realizada por la demandada.

3. A través de escrito del once (11) de agosto de dos mil nueve (2009), la peticionaria se refirió a la contestación de la acción de tutela dada por el municipio de Santiago de Tolú. En síntesis expresó lo siguiente:

3.1. No es cierto que no haya acudido a la vía gubernativa a formular los reproches que ahora realiza mediante acción de tutela, ya que el treinta y uno (31) de marzo de dos mil nueve (2009) solicitó a la demandada la revocatoria directa de las resoluciones 916, 919 y 920 del 12 de diciembre de 2008. (fl. 162 y 232 Cdno. 1) 5.

3.2. Las resoluciones 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048 y 1049 de 31 de diciembre de 2009 por medio de las cuales se “resuelve un recurso y se acoge un fallo de tutela” favor de Martínez Sistac y que ordenaron el pago de las acreencias de este, “fueron expedid[a]s por el ente municipal, cuando a la suscrita se le habían vencido los términos legales para reponer los actos administrativos expedidos el 12 de diciembre de 2009, ya que las resoluciones emitidas a favor del señor Martínez Sintac se emitieron el 16 y 31 de diciembre respectivamente” (fl. 232 Cdno.1).

3.3. Con la solicitud de revocatoria directa que interpuso ante la administración municipal, buscó “lograr un tratamiento de igualdad (...) lo cual trajo como consecuencia la expedición de la resolución número 0371 de 8 de mayo de 2009” (fl. 232 Cdno. 1). Para la fecha de presentación de la solicitud de revocatoria directa, “ya se había expedido el acto administrativo número 0091 de fecha 27 de febrero de 2009, reconociéndole a Martínez Sistac el pago de las indexaciones e intereses de los capitales iniciales ordenados en las resoluciones números 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048 y 1049 de fecha 31 de diciembre de 2009, es decir los mismos capitales bases de la suscrita” (fl. 233 Cdno. 1).

3.4. La resolución 0371 del 8 de mayo de 2009 que resolvió la solicitud de revocatoria directa

reseñada, “omitió referirse a los intereses e indexaciones que ya habían sido reconocidos el 27 de febrero de 2009 al señor Martínez Sistac, y solo precedió a reconocer la diferencia entre los capitales recocidos (sic) a la suscrita y los reconocidos al señor Martines (sic) Sistac, teniendo en cuenta que eran los mismos, emanados de los mismos procesos ejecutivos” (fl. 233 Cdno. 1).

3.5. En cuanto al ejercicio de los recursos ordinarios de vía gubernativa nuevamente agregó: “Es importante señalar que si la suscrita no pudo ejercer los recursos ordinarios de vía gubernativa, fue exclusivamente por el hecho de que la administración haya expedido los actos administrativos de reconocimiento de intereses e indexaciones al seño (sic) martines sistac (sic) posteriormente a haberse expedido los actos administrativos de la suscrita, conculcando mi derecho al debido proceso, por lo cual tuve que acudir en el caso de los intereses e indexación a la vía de tutela, como quiera que no hay otro vía judicial (sic) habiendo agotado inclusive la acción de revocatoria directa el 31 de marzo de 2009” (fl. 233 Cdno. 1).

3.6. Sobre la inminencia de un perjuicio irremediable a sus derechos la actora manifestó: “es importar recalcar que soy madre cabeza de familia de dos niños menores de edad, María Camila y Carlos Alberto, los cuales dependen económicamente de mí, y que para nadie es un secreto que he tenido que asumir deudas con la DIAN, y de tipo personal al tener que afrontar los pasivos originados a raíz de la desaparición forzada de mi cónyuge el padre de mi hija María Camila Paffen, delito este de lesa humanidad, que ha dejado secuelas para nuestra familia. Y que con este dinero pretendo darle un mejor futuro a mis hijos, el cual solo será posible en la medida en que estas acreencias sean reconocidas por el ente municipal en el mismo plano de igualdad al que fueron canceladas al entonces socio y amigo de mi cónyuge Martinez Sistac...” (fl. 234 Cdno. 1).

Del fallo de primera instancia

4. El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú (Sucre), mediante sentencia del once (11) de septiembre de dos mil nueve (2009), concedió el amparo constitucional de los derechos a la igualdad y al debido proceso de la accionante. Al iniciar el estudio de la tutela solicitada, el juez de instancia no efectuó el análisis de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, y optó por abordar el inmediato examen de fondo del

asunto, realizando para el efecto las consideraciones que a continuación se resumen:

4.1. “En relación con la afirmación que hace el tutelado en el sentido de que el pago obedeció a una acción de tutela, podemos afirmar, que existen casos como el de el acreedor Claudio Frieri Uribe, a quien le fueron cancelados intereses e indexación, muy a pesar de que la Honorable Corte Constitucional había revocado el fallo de tutela y, sin embargo, teniendo en cuenta solo el amparo del derecho de petición ordenado en esa tutela, se procedió a ordenar el pago de capital con indexación e intereses. Así se demuestra con la resolución número 103 del 20 de diciembre de 2007” (fl. 5 Cdno. 2).

4.2. La accionante buscó demostrar el cargo formulado por violación del principio de igualdad a través de derecho de petición en el que solicitó al municipio certificara qué personas habían recibido intereses e indexación sobre capital a partir del año dos mil (2000), sin embargo, el ente territorial no procedió a contestar de manera completa la referida petición.

4.4. La peticionaria se encuentra en igualdad de condiciones respecto del señor Martínez Sistac, ya que está probado “que el municipio de Tolú, acepta las obligaciones contractuales a su cargo, sin reparo alguno sobre su procedencia y legalidad, de los señores Antonio Martínez Sistac y María Angélica Esquivel Lora, quienes parten de capitales base iniciales, los mismos que se exigen ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre mediante demandas ejecutivas y que posteriormente fueron incluidos en igualdad de condiciones en el proceso de reestructuración de pasivos” (fl. 5 Cdno. 2).

4.5. El municipio de Tolú no justificó debidamente la diferencia de trato que prodigó a otros contratistas en relación con la accionante, a quienes se les han cancelado obligaciones del grupo cuatro (4) teniendo en cuenta únicamente la actualización de capitales hasta antes de entrar en vigencia el acuerdo de reestructuración, situación y pago que no cobijó a la demandante.

4.6. El demandado no citó norma alguna que prohíba el pago de acreencias debidamente actualizadas, ni probó “la renuncia que hacen los acreedores sobre sus intereses e indexaciones” (fl. 6 Cdno. 2).

4.7. Ante la situación evidenciada en el trámite, deben protegerse los derechos invocados

por la actora “para no mantenerla en un estado de discriminación, debido a la injusta repartición de los dineros que posee el municipio para el pago de sus obligaciones contractuales, prefiriendo a algunos contratistas, sin justa causa, e incumpliendo a otros que están en la misma situación de hecho y de derecho como es el caso de la tutelante” (fl. 6 Cdno. 2).

4.8. Con fundamento en las anteriores consideraciones, el juez de primera instancia ordenó al municipio de Santiago de Tolú que “dentro del término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo se expidan los actos administrativos tendientes a pagar la indexación e intereses de los capitales cancelados a la tutelante, desde que se hicieron exigibles hasta el día 8 de septiembre del año 2002, fecha en que se inscribió el acuerdo de reestructuración de pasivos ante el Ministerio de Hacienda. Igualmente se dispondrá que se envíen dichos actos administrativos al Comité de Vigilancia con el fin de que sean canceladas dichas obligaciones teniendo en cuenta el orden preestablecido en el acuerdo de reestructuración de pasivos, y dentro de un término que no podrá exceder de 20 días hábiles deberá cancelar lo adeudado por los anteriores conceptos” (fl. 7 Cdno. 2).

Impugnación

5. La alcaldía municipal de Santiago de Tolú impugnó la sentencia de primera instancia, reiterando los argumentos esgrimidos en su primera intervención y añadiendo los que pasan a exponerse:

5.1. “La Corte Constitucional y el mismo despacho, en el pasado, citando como fuente distintas jurisprudencias de la Corte Constitucional, han establecido como un requisito de procedibilidad, para lograr el pago mediante tutela, de acreencias que se encuentren en ley 550, que el accionante demuestre estar sufriendo un perjuicio irremediable, sin embargo en este caso ese requisito de procedibilidad no se cumplió” (fl. 12 Cdno. 2).

5.2. La alcaldía municipal al dar contestación a la acción de tutela sí indicó al juez de primera instancia las normas que consagran la prohibición de reconocer intereses e indexaciones dentro del proceso de reestructuración, esto es, las contempladas en el acuerdo de reestructuración de pasivos que suscribió el municipio de Tolú con sus acreedores el dos (02) de agosto de dos mil dos (2002).

5.3. No se vulneró el derecho a la igualdad de la accionante toda vez que los dineros que el ente municipal reconoció a Claudio León Frieri y Antonio Martínez Sistac fueron cancelados en cumplimiento de un fallo de tutela, más no por libre voluntad del municipio.

5.4. La acción de tutela se interpuso nueve (9) meses después de haber sido proferidos los actos administrativos que reconocieron las acreencias contractuales de la actora.

Intervención de la accionante en el trámite de segunda instancia

6. La accionante, por medio de escrito del nueve (09) de noviembre de dos mil nueve (2009), realizó ante el juez de segunda instancia algunas aclaraciones relacionadas con los hechos de la demanda y se pronunció sobre la impugnación de la sentencia de primera instancia efectuada por el ente municipal.

Del fallo de segunda instancia

7. El doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009), el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, confirmó la decisión de primera instancia. Como sustento de su decisión, el ad quem señaló:

7.1. La demanda de tutela presentada cumple el requisito general de subsidiariedad por cuanto “si bien es cierto la acción de tutela es un mecanismo subsidiario cuando no existe otro medio de defensa judicial o administrativo, no es menos cierto que la accionante ha logrado demostrar que le fue imposible ejercer los recursos ordinarios que contempla el código contencioso administrativo ya que el acto administrativo que ordenó el reconocimiento y pago de los intereses e indexaciones al señor Martínez Sintac el 27 de febrero de 2009 (fl. 57-60) fue posterior a los actos administrativos expedidos por el ente municipal y notificados a la accionante el 12 de diciembre de 2008. // Por lo anterior la acción de tutela en este caso en estudio si (sic) se convierte en un mecanismo subsidiario, ya que la accionante le fue imposible conocer el acto administrativo de reconocimiento de intereses e indexación...” (fl. 79 Cdno. 2).

7.2. El acto administrativo del 31 de diciembre de 2008 mediante el cual el municipio de Santiago de Tolú resolvió el recurso de reposición interpuesto por Martínez Sistac contra las resoluciones que ordenaron el pago de sus acreencias, causaron un “agravio injustificado a la

titularidad de los capitales de la accionante, ya reconocidos el 12 de diciembre de 2008 por el ente municipal”, pues modificaron los valores reconocidos inicialmente.

7.3. Al igual que la accionante, el señor Martínez Sistac tampoco reclamó el pago de intereses e indexaciones por medio de la vía gubernativa por lo que en este aspecto los sujetos se encuentran en un plano de igualdad.

7.4. “Para el despacho queda claro que los intereses e indexaciones generados de esos mismos capitales bases, reconocidos como iguales para ambos acreedores, de igual manera acogiendo el mismo criterio legal de equidad e igualdad que el municipio Santiago de Tolú esgrimió al argumentar la resolución N°. 0371 de 2009 (fl. 162-170), debe ser empleado para reconocer a la accionante los intereses e indexaciones reclamados” (fl. 82 Cdno. 2).

7.5. Como apoyo a sus conclusiones el juez de segunda instancia cita las sentencias C-429, T-414, T-625, T-791, T-812, T-1588 y T-1725 de 2000, así como las T-014 y T-080 de 2005, todas proferidas por la Corte Constitucional. Igualmente, en la parte resolutive de su fallo el ad quem realiza la siguiente aclaración: “Se aclara por este despacho que los actos administrativos que se expidan tendientes a pagar la indexación e intereses de los capitales cancelados a la tutelante, desde que se hicieron exigibles hasta el 8 de septiembre de 2002, estos deber (sic) ser enviados a Fidagraria S.A., directamente para su cancelación, sin necesidad de ser enviados previamente al comité de vigilancia del acuerdo de pasivos”(fl. 89 Cdno. 2).

Insistencia presentada por el Procurador General de la Nación

8. En escrito dirigido a la Corte Constitucional el siete (07) de mayo de dos mil diez (2010), el Procurador General de la Nación, en uso de sus facultades constitucionales y legales, solicitó la revisión del presente caso, con fundamento en las siguientes consideraciones:

8.1. Los jueces de instancia desconocieron gravemente el precedente jurisprudencial “al reconocer por medio de esta excepcional acción constitucional unos intereses e indexaciones adeudados a la señora María Angélica Esquivel Lora, quien hace parte del proceso de reestructuración de pasivos del municipio de Santiago de Tolú en calidad de acreedora”.

8.2. El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, “reconoció nuevamente

derechos prestacionales (sic) a acreedores de dicho municipio. Se hace la advertencia por cuanto en sentencia T-897 de 2007 la Corte Constitucional revocó una decisión de tutela proferida por este Despacho en una misma situación de hecho como la presente”.

8.3. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela únicamente procede para el cobro de acreencias contractuales cuando se logra demostrar la inminencia de un perjuicio irremediable. En el sub judice, sin embargo, “no están debidamente acreditadas ni la vulneración o amenaza de un derecho fundamental en razón del incumplimiento contractual, y la existencia de un perjuicio irremediable”.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), expedido por la Sala de Selección Número Cinco (05) de esta Corporación.

a. Problema jurídico planteado

De acuerdo con los hechos expuestos y las precisiones realizadas, corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si la presente acción de tutela es procedente para ordenar el pago de acreencias contractuales frente al municipio de Santiago de Tolú, entidad que se encuentra en proceso de reestructuración de pasivos de conformidad con la ley 550 de 1999. De hallar formalmente procedente el amparo constitucional, la Corte establecerá si la entidad demandada vulneró los derechos constitucionales al debido proceso y a la igualdad de la peticionaria, al no efectuarle a esta el pago de sus obligaciones dinerarias debidamente indexadas y con intereses, reconocidas en el acuerdo de reestructuración de pasivos que firmó con el municipio de Santiago de Tolú en agosto de 2002, como sí lo hizo con otro acreedor del mismo acuerdo y crédito.

b. Solución del problema jurídico

1. Improcedencia de la acción de tutela para el cobro de acreencias contractuales frente a entidades en proceso de reestructuración de pasivos. Reiteración de jurisprudencia.

1.1. La acción de tutela constituye un mecanismo de protección constitucional de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estas carezcan de otros medios de defensa judicial para lograr la efectividad de los mismos, o que existiendo tales instrumentos, (i) atendiendo a las condiciones del caso concreto, no resulten idóneos y eficaces para dispensar la protección iusfundamental requerida o; (ii) aún siendo idóneos y eficaces, no sean suficientes para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

1.1.1. En numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional ha hecho énfasis en el carácter subsidiario que reviste la acción de tutela frente a la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial. En esa dirección, desde la sentencia C-543 de 1992, esta Corporación señaló que el uso de la tutela cuando existen mecanismos ordinarios, desconoce que los procedimientos especiales son, precisamente, escenarios propicios para buscar la protección de los derechos fundamentales. Adicionalmente, en la citada sentencia la Corte puntualizó:

“[N]o es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.

En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”. (Énfasis en el original)

1.1.2. De igual manera, en la providencia que se analiza, el Tribunal Constitucional precisó que cuando el ordenamiento jurídico prevé la existencia de acciones ordinarias dispuestas para la salvaguarda de las garantías constitucionales, y estas caducan por negligencia del ciudadano, la protección por vía de tutela se torna improcedente⁶:

“En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción. Sobre el tema ha declarado la Corte Constitucional a propósito de casos concretos:

“Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal”⁷”.

1.1.3. Asimismo, en sentencia T-514 de 2003 esta Corporación advirtió que el desplazamiento de los procedimientos ordinarios por la acción de tutela desfigura el papel institucional de la misma, ignora que los jueces ordinarios y la administración tienen la obligación de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, y vulnera el debido proceso al convertir los procesos de conocimiento o trámites administrativos en procesos sumarios:

“Para la Corte es claro que la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e

irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)⁸ y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).

Ahora, esta situación se agrava si el juez constitucional no sólo se desprende de la aplicación de las reglas procedimentales en materia de tutela, sino que además se abroga, sin mayores miramientos, las competencias propias del juez ordinario, del juez contencioso o de la administración, como cuando al detectar una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de actuaciones judiciales su orden de amparo sustituye la competencia funcional de la autoridad demandada y termina dictando una nueva sentencia, o cuando en hipótesis similares, ante actuaciones administrativas declara la nulidad de los actos administrativos y delimita el contenido de los que deberán en consecuencia, ser adoptados por la entidad administrativa condenada”.

1.1.4. Igualmente, sobre las particularidades que debe revestir un perjuicio para ser considerado inminente e irremediable en orden a desplazar el medio de defensa judicial ordinario, esta Corporación en sentencia T-786 de 2008 señaló cuanto sigue: “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”.

En línea con lo anterior, en cuanto a la carga de la prueba de los elementos configurativos del perjuicio irremediable cuando se controvierte por vía de tutela un acto administrativo, en sentencia T-436 de 2007 el Tribunal Constitucional precisó que la obligación de acreditar los

supuestos de hecho en que se funde la inminente existencia del mismo, recae en quien invoca el amparo constitucional. Al respecto, la Corte indicó:

“En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable⁹.

La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en un distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”¹⁰.

1.2. Ahora bien, tratándose del cobro de acreencias dinerarias reconocidas en el acuerdo de reestructuración de pasivos de que trata la ley 550 de 1999, el legislador ha dispuesto que el mecanismo de defensa judicial ordinario es el consagrado en el artículo 37 de la mencionada ley, el cual señala lo siguiente:

“Solución de controversias. La Superintendencia de Sociedades en ejercicio de funciones jurisdiccionales y de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política, en única instancia y a través del procedimiento verbal sumario, será la competente para dirimir judicialmente las controversias relacionadas con la ocurrencia y reconocimiento de cualquiera de los presupuestos de ineficacia previstos en esta ley. Las demandas relacionadas con la existencia, eficacia, validez y oponibilidad o de la celebración del acuerdo o de alguna de sus cláusulas, sólo podrán ser intentadas ante la

Superintendencia, a través del procedimiento indicado, por los acreedores que hayan votado en contra, y dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de celebración.

También será la Superintendencia de Sociedades la competente para resolver, en única instancia, a través del procedimiento verbal sumario, cualquier diferencia surgida entre el empresario y las partes, entre éstas entre sí, o entre el empresario o las partes con los administradores de la empresa, con ocasión de la ejecución o terminación del acuerdo, distinta de la ocurrencia de un presupuesto de ineficacia de los previstos en esta ley. Entre tales diferencias se incluirán las que se refieran a la ocurrencia de causales de terminación del acuerdo.

La Superintendencia, en ejercicio de las funciones previstas en este artículo, podrá, si lo considera oportuno, de oficio o a petición de parte, sin necesidad de caución, decretar el embargo y secuestro de bienes o la inscripción de la demanda, o cualquier otra medida cautelar que a su juicio sea útil en atención al litigio. Estas medidas también se sujetarán a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil”.

1.2.1. En cuanto a la necesidad de respetar los compromisos efectuados en el acuerdo de reestructuración de pasivos, y de acudir al medio de resolución de conflictos contemplado en la ley 550 de 1999, esta Corporación en sentencia T-071 de 2008¹¹ precisó:

“[D]urante la ejecución del acuerdo de reestructuración es deber, no sólo de los empresarios o dirigentes sino también de los acreedores, atenerse a las reglas allí contenidas. Entre ellas está la de respetar la prelación de créditos acordada, pero también está la de dirimir las controversias referidas a la ejecución del contrato por los cauces jurisdiccionales dispuestos para ello (...). En otras palabras, si la ley 550 le confiere a la Superintendencia de Sociedades la competencia para solucionar las controversias derivadas de la ejecución o la terminación del acuerdo de reestructuración, es de obligatorio cumplimiento, aún para los acreedores, someter las que haya, a su conocimiento.”

1.2.2. De este modo, en sentencia T-897 de 2007, la Corte Constitucional avocó la revisión de un caso en el cual un acreedor del municipio de Santiago de Tolú interpuso acción de tutela contra el referido ente territorial, al considerar que este, en el trámite del proceso de reestructuración de que trata la ley 550 de 1999, había vulnerado su derecho constitucional al debido proceso al establecer restricciones a la ejecución de sus obligaciones contractuales

y dinerarias. Así, en los fundamentos jurisprudenciales de la decisión, este Tribunal señaló:

“Ahora bien: cuando se trata de acciones de tutela dirigidas contra entidades en procesos de reestructuración de pasivos o intervenidas por el Gobierno, esta Corporación ha sido enfática en señalar la improcedencia general de la tutela¹², por tratarse de un procedimiento originado en la circunstancias deficitarias de la entidad y que tiene como finalidad suspender las garantías de los acreedores (por ejemplo, suspender el derecho a instar un proceso ejecutivo o a continuar el que estuviere en curso), en orden a alcanzar en el largo plazo la satisfacción de las deudas pendientes. Si la suspensión de las garantías de los acreedores es la vía que tomó el legislador para garantizar la satisfacción de las prestaciones adeudadas, admitir la procedencia de la tutela en la generalidad de los casos, sería justamente ir en contravía de los propósitos de la ley, y afectar el derecho a la igualdad de otros acreedores sometidos a las reglas del proceso de reestructuración”.

Empero, esta Corte, buscando una correcta ponderación entre los principios de subsidiariedad de la acción de tutela y efectividad de los derechos fundamentales, admitió que existen eventos en los cuales aún en estos escenarios el amparo constitucional resulta procedente, pero únicamente con el preciso objeto de evitar la consumación de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales del peticionario¹³. Al respecto, en la sentencia que se viene estudiando esta Corporación indicó:

“Entonces, en eventos sumamente excepcionales, la Corte ha concedido peticiones de tutela encaminadas a exigir, de entidades en reestructuración, el pago de acreencias contractuales:¹⁴ en lo que atañe a las acreencias laborales, lo ha hecho por haberse encontrado plenamente acreditada la vulneración al mínimo vital de los trabajadores;¹⁵ en aquellos casos en los cuales se reclama el pago de acreencias contractuales mercantiles o administrativas, las ha concedido siempre y cuando sean acreditadas las condiciones que permitan inferir la vulneración de un derecho fundamental, y la constitución de un perjuicio no remediable de otra manera que exigiendo el pago de la obligación dineraria mediante la tutela”. (Subrayado añadido)

En esa medida, al abordar el análisis del caso concreto la Sala de revisión decidió revocar el amparo constitucional que el juez de instancia había concedido, al no encontrar acreditado el perjuicio irremediable alegado por el actor, ni la vulneración de alguno de los derechos

fundamentales invocados. En efecto, sobre el particular la Corte Constitucional manifestó: “En ningún caso quedan demostradas las dos condiciones exigidas para la procedencia de la tutela, a saber, la vulneración de un derecho fundamental y la existencia de un perjuicio irremediable. Adicionalmente, la decisión tomada en instancia, que termina ordenando el pago pleno de la obligación contractual acarrea una indudable vulneración del derecho a la igualdad de los demás acreedores, algunos de los cuales, con seguridad, han tenido que sacrificar también algún grado de certeza sobre el pago de sus derechos y por esa vía tranquilidad emocional”.

1.3. De igual manera, en aplicación de la jurisprudencia constitucional referida, en sentencias T-304 y T-305A de 2009 esta Corporación estudió el caso de varios acreedores del acuerdo de reestructuración de pasivos realizado por el municipio de Tolú al amparo de la ley 550 de 1999, a quienes la fiduciaria encargada de administrar los fondos del municipio, les retiró de sus cuentas bancarias los dineros que había depositado como pago de los compromisos adquiridos por el ente territorial, argumentando la existencia de irregularidades en el desembolso de los mismos.

En las providencias que se comentan, el Tribunal Constitucional, al establecer las bases normativas de su decisión, reiteró su jurisprudencia relativa a la improcedencia de la acción de tutela para definir derechos litigiosos de contenido económico, luego de lo cual, en aplicación de la misma, procedió a revocar las sentencias de instancia que habían otorgado el amparo constitucional, por considerar que los accionantes no habían logrado demostrar la inminencia de un perjuicio irremediable a sus derechos constitucionales¹⁶.

En particular, en la sentencia T-304 de 2009 la Corte señaló:

“Al existir entonces una controversia contractual más amplia que la simplemente expuesta por el demandante, el asunto debió analizarse a través de los procedimientos propios de la jurisdicción ordinaria. En ese sentido, como el actor contaba con otro medio de defensa judicial, era necesario que de acuerdo al numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, el juez de tutela determinara si en el caso presente podía producirse o no un perjuicio irremediable que significara la procedencia de la acción de tutela, como mecanismo transitorio.

7.4. En el asunto sub exámine, sin embargo, el actor ni siquiera alegó la eventual existencia

de un perjuicio irremediable ni aportó prueba al proceso que le permitiera al juez constitucional considerar la existencia de dicho perjuicio a fin de hacer procedente el amparo tutelar de manera transitoria. De hecho, los requisitos de inminencia y urgencia del perjuicio y la consecuente adopción de medidas impostergables, no fueron en este caso comprobados. El único perjuicio alegable, eventualmente, era la violación o afectación presunta de la propiedad, circunstancia que en todo caso era desvirtuable sobre la base de la existencia cierta del crédito y de su debido reconocimiento en el Acuerdo de Acreedores, por lo que no existía amenaza alguna a la propiedad con la revocatoria del giro, dado que el pago de la acreencia estaba previsto, pero sobre la base del predicho Acuerdo de Acreedores. De allí que ante la situación contractual registrada entre el Banco y el actor, no fuese posible argüir perjuicio irremediable alguno”.

1.4. En suma, por regla general la acción de tutela resulta improcedente para ordenar el pago de un derecho de carácter económico, máxime cuando se trata de acciones dirigidas contra entidades en procesos de reestructuración de pasivos o intervenidas por el Gobierno Nacional. No obstante, cuando se demuestre cabalmente la inminencia de un perjuicio irremediable sobre las garantías iusfundamentales del accionante, el amparo constitucional procede de manera excepcional, con el preciso objeto de salvaguardar el derecho amenazado o conculcado.

c. Del caso concreto

1. La actora presentó acción de tutela contra el municipio de Santiago de Tolú por considerar, en síntesis, que la demandada vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad y al debido proceso, al otorgarle -a su juicio- un trato discriminatorio frente al señor Antonio Martínez Sistac dentro del proceso de reestructuración de pasivos al que se encuentra sometido el municipio accionado y en el cual ella funge como acreedora.

La demandante sostiene que las sumas que le fueron reconocidas no se le entregaron debidamente indexadas junto con sus intereses, como sí se realizó con el señor Martínez Sistac, persona que igualmente figura como acreedor del municipio en el acuerdo de pasivos suscrito con el ente territorial.

Por su parte, el representante del municipio demandado, entre otros argumentos de defensa, manifiesta que (i) por disposición del acuerdo de reestructuración de pasivos que suscribió el

municipio con sus acreedores en agosto de 2002, no le es permitido sufragar sumas indexadas ni intereses sobre los dineros reconocidos en su calidad de deudor y; (ii) los dineros indexados y los intereses sufragados a favor del señor Martínez Sistac, fueron pagados en cumplimiento de una acción de tutela que así lo ordenó.

2. Como se señaló en precedencia (Supra 1.2.), existe un mecanismo jurisdiccional dispuesto para resolver las diferencias surgidas entre los acreedores y la entidad sometida a un proceso de reestructuración de pasivos, cuyo conocimiento corresponde a la Superintendencia de Sociedades de conformidad con lo consagrado en el artículo 37 de la ley 550 de 1999. En esa medida, y comoquiera que la actora no acudió a la vía ordinaria, la presente acción de tutela resulta en principio improcedente en virtud del principio de subsidiariedad, si en cuenta se tiene, además, que “por regla general la acción de tutela resulta improcedente para ordenar el pago de un derecho de carácter económico, máxime cuando se trata de acciones dirigidas contra entidades en procesos de reestructuración de pasivos o intervenidas por el Gobierno Nacional” (Supra 1.4.).

3. No obstante, en los fundamentos normativos de esta sentencia se señaló igualmente que “cuando se demuestre cabalmente la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable sobre las garantías iusfundamentales del accionante, el amparo constitucional procede de manera excepcional, con el preciso objeto de salvaguardar el derecho amenazado o conculcado”. (Supra 1.4.).

3.1. Revisado el material probatorio obrante en el expediente, la Sala advierte que no se acreditó la existencia de una grave amenaza a los derechos de la accionante que requiera la inaplazable adopción de medidas urgentes de protección constitucional. Esto es, no se demostró que la actora se encuentre ante la inminente presencia de un perjuicio irremediable a sus garantías fundamentales.

3.3. Asimismo, aunque en escrito presentado ante el juez de primera instancia la actora manifestó que tiene una serie de deudas con la DIAN y requiere el pago de las sumas de dinero reclamadas para garantizar la manutención de sus hijas, no aportó al expediente medio de prueba alguno que acredite dichas afirmaciones. En el proceso no obran documentos que demuestren su calidad de madre cabeza de familia, empleada o desempleada, la relación de gastos e ingresos económicos, su situación de salud, o la

afectación de su mínimo vital. Por el contrario, en la demanda se informa que a la actora le fueron pagados montos considerables de dinero (\$974.878.802 aprox. ver hecho 1.3) y que en respuesta a su solicitud de revocatoria directa de las resoluciones 0916, 0919 y 0920 del 12 de diciembre del 2008, le fueron reconocidos en resolución 0371 de 2009 un valor cercano a 343.424.655 pesos.

3.4 En lo atinente al análisis de procedibilidad efectuado por los jueces de instancia (o la falta del mismo), resulta relevante señalar que esta Corporación en providencias T-897 de 2007, T-304 de 2009 y T-305A de 2009, revocó las sentencias de instancia que habían concedido el amparo y ordenado el pago de sumas de dinero dentro del proceso de reestructuración del municipio de Santiago de Tolú (Supra. 1.2. y 1.3.). En aquellas providencias, esta Corte hizo énfasis en que en escenarios constitucionales como el presente la acción de tutela resulta improcedente, salvo cuando se acredite de manera suficiente la inminencia de un perjuicio irremediable. La alcaldía municipal de Santiago de Tolú, al dar contestación a la acción de tutela impetrada por la señora Esquivel Lora en su contra, sustentó ante los jueces de instancia su solicitud de improcedencia en el precedente constitucional contenido en la sentencia T-897 de 2007, y enfatizó la necesidad de probar la inminencia de un perjuicio irremediable en el sub judice.

Pese a lo anterior, el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, no hizo mención alguna a la jurisprudencia constitucional sobre improcedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de acreencias contractuales, en particular a la sentencia T-897 de 2007, y menos aún señaló las razones por las cuales se apartó del sentido de la misma, no obstante que en la referida providencia de revisión esta Corte revocó un amparo constitucional que ese mismo despacho había proferido por no haberse acreditado la existencia de un perjuicio irremediable (Supra 1.2.2.).

Por su parte, el juez de segundo grado avaló la decisión de primera instancia, sin analizar la presunta ocurrencia de un perjuicio irremediable en el presente asunto. Igualmente, si bien sostuvo que se cumplía el requisito de subsidiariedad ya que cuando se produjo el supuesto trato desigual ya habían quedado en firme los actos administrativos que dispusieron el pago de las acreencias de la actora sin indexaciones ni intereses, no analizó que el mecanismo ordinario de defensa judicial consiste en acudir al procedimiento previsto en el artículo 37 de la ley 550 de 1999 ante la Superintendencia de Sociedades y no solamente en hacer uso de

los recursos de vía gubernativa.

En sentido semejante, es menester indicar que las providencias de esta Corporación, referenciadas genéricamente por el ad quem como apoyo a su decisión de declarar la procedencia formal del amparo, no se profririeron en procesos de tutela con una similar situación fáctica y jurídica a la que ocupa ahora la atención de la Sala, por lo que no representan precedente judicial aplicable al presente caso por no circunscribirse al escenario de la acción de tutela frente al cobro de acreencias dinerarias ante entidades en proceso de reestructuración de pasivos¹⁷. En idéntica dirección, resulta necesario señalar que no obstante las sentencias T-014 y T-080 de 2005 traídas a cita por el juez de segunda instancia se dictaron al revisar asuntos en los que se encontraban involucradas entidades en proceso de reestructuración de pasivos, en aquellos casos se demostró que el amparo era procedente para salvaguardar el mínimo vital y el derecho a la salud de los sujetos (T-014 de 2005) y frente a acreencias de estirpe laboral y no simplemente civil (T-080 de 2005), aspectos estos que no militan en el presente asunto.

4. Bajo tal óptica, ante la manifiesta improcedencia de la acción de tutela en el presente asunto, la Sala revocará las sentencias de instancia que concedieron el amparo constitucional y en su lugar, declarará la improcedencia de la misma. Por lo tanto, esta Sala carece de competencia para pronunciarse sobre el fondo de la petición, esto es, sobre una eventual vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la señora María Angélica Esquivel Lora, razón por la cual no abordará el estudio del problema jurídico material planteado en el sub examine.

5. Empero, si bien la Sala no puede pronunciarse sobre el problema jurídico material, de conformidad con las consideraciones precedentes, sí considera pertinente, por pedagogía constitucional, efectuar algunas observaciones sobre los fallos de instancia¹⁸.

5.1. El juez de primera instancia no efectuó el estudio de procedibilidad de la acción de tutela, y entró a analizar el asunto de fondo sometido a su enjuiciamiento, con consideraciones igualmente cuestionables ya que: (i) los acreedores de una entidad en proceso de reestructuración de pasivos deben someterse estrictamente a lo pactado en el acuerdo de reestructuración (Supra 1.2.1.); (ii) el acuerdo que suscribió el municipio con sus

acreedores estipuló expresamente que las sumas de dinero que sufragaría en cumplimiento de lo pactado, no se pagarían indexadas, ni se reconocerían intereses sobre las mismas¹⁹ y; (iii) el pago que el municipio de Tolú realizó a favor de Martínez Sistac se efectuó en cumplimiento de una orden judicial²⁰, que entre otras cosas profirió el mismo Juez Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú²¹, aspecto este que sitúa a Martínez Sistac y a la demandante en planos distintos, y por ende, los hace merecedores de un tratamiento diferente.

5.2. Finalmente, la Sala hace énfasis en la obligación que tienen los jueces de instancia de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión, dentro del término previsto en el artículo 32 del decreto 2591 de 1991²². No obstante lo referido, es de resaltar que la decisión de segunda instancia se profirió el 12 de noviembre de 2009 y el ad quem solo envió el proceso a la Corte Constitucional el 18 de febrero del presente año (fl. 1 Cdno. de revisión), es decir, superado ampliamente el plazo de 10 días contemplado en la norma en cita.

6. En mérito de lo expuesto, la Sala revocará las decisiones de instancia y en su lugar declarará la improcedencia del amparo constitucional. Igualmente, remitirá copia de la presente sentencia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de Sucre para lo de su competencia.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Revocar las sentencias proferidas por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, en segunda instancia, el doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009) en cuanto confirmó el amparo constitucional otorgado por el juez de primera instancia; y la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú el once (11) de septiembre de dos mil nueve (2009) en cuanto concedió la tutela de los derechos a la igualdad y al debido proceso de la señora María Angélica Esquivel Lora. En su lugar, declarar

la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por la señora María Angélica Esquivel Lora, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Remitir copia de la presente sentencia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de Sucre para lo de su competencia.

Tercero.- Dése cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 En adelante también la accionante, la peticionaria o la demandante.

2 En adelante también Tolú, la alcaldía o el municipio.

3 En este aparte se sigue la exposición de la accionante. La Sala igualmente complementará la narración con los hechos relevantes que se desprenden de los documentos obrantes en el expediente.

4 En la demanda de tutela se advierte que los procesos se tramitaron en el Tribunal Administrativo de Sucre, pero no se precisa el número completo del radicado de los mismos,

ni se señala el año (o años) en los cuales se iniciaron.

5 En la resolución que resolvió la solicitud de la actora, la Corte observa que la administración hace la siguiente alusión a la petición de la demandante: “Por los hechos expuestos anteriormente expuestos (sic), la apoderada hace las siguientes peticiones: “Se revoque de manera parcial el contenido de las resoluciones N°. 916, 919 y 920 del 12 de diciembre de 2008 especialmente en lo que tiene que ver con el capital base de liquidación y el monto final a reconocer a la señora María Angélica Esquivel Lora...” ” (fl. 164 Cdno.1).

6 Esta doctrina ha sido reiterada por la Corte Constitucional en sentencias T-208 de 1995; T-093 de 1997; T-111 de 1997; SU-622 de 2001; T-303 de 2002; T-761 de 2003; T-514 de 2003, entre otras.

7 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo No. T-520. 16 de Septiembre de 1992.

8 Cfr. Sentencia T-249 de 2002.

9 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias SU-995 de 1999 [...], T-1155 de 2000 [...] y T-290 de 2005 [...].

10 Sentencia T-290 de 2005 [...].

11 En similar sentido, en sentencia T-897 de 2007 la Corte señaló: “De otro lado, al deprecar el amparo del derecho al debido proceso, el actor utiliza un instrumento que, como la tutela, no puede dirimir controversias de naturaleza contractual. Como lo estimó la entidad demandada dentro del proceso de tutela, existe un mecanismo jurisdiccional dispuesto para resolver las diferencias surgidas entre la persona en reestructuración y los acreedores, y que regula el artículo 37, inc. 2º, de la ley 550: “También será la Superintendencia de Sociedades la competente para resolver, en única instancia, a través del procedimiento verbal sumario, cualquier diferencia surgida entre el empresario y las partes, entre éstas entre sí, o entre el empresario o las partes con los administradores de la empresa, con ocasión de la ejecución o terminación del acuerdo, distinta de la ocurrencia de un presupuesto de ineficacia de los previstos en esta ley. Entre tales diferencias se incluirán las que se refieran a la ocurrencia de causales de terminación del acuerdo”. Por consiguiente, la tutela debe declararse

improcedente para declarar terminado el acuerdo de reestructuración, o para facultar, con fundamento en ese supuesto, al acreedor para que impetre las acciones enderezadas a exigir el cumplimiento de obligaciones contractuales”.

12 Cfr. Sentencias T-104 de 2002, [...], T-146 de 2002, [...], T-585 de 2002, [...], T-1023 de 2002, [...], T-052 de 2003, [...].

13 Así lo hizo por ejemplo en sentencia T-014 de 2005 en la que la Corte ordenó, justamente al Municipio de Tolú, el pago al peticionario, de unas acreencias derivadas de un contrato de suministro, habida cuenta de las condiciones sociales y emocionales a que los había conducido –al accionante y a su familia- la carencia de los dineros adeudados. De una parte, la cónyuge del accionante, a pesar de sufrir de los nervios y en vista de su precaria situación, se marchó a buscar mejor suerte a otra nación, aproximadamente por un año y medio, período durante el cual la orfandad de tratamiento médico especializado y las persistentes dificultades económicas, empeoraron severamente su condición psíquica, resultando con un “Trastorno Mental Afectivo Bipolar Tipo 1 fase Maníaca”, razón por la que su esposo tuvo que conseguir dinero prestado para internarla, ya de vuelta, en una Unidad de Salud Mental. No obstante, dado el alto valor de los medicamentos, tuvo que retirarla de allí, sin que antes se hubiera recuperado. Como se ve, este evento se enmarca en el régimen de excepcionalidad en que procede la acción de tutela.

14 El numeral 15 del artículo 58, Ley 550 de 1999, contempla la posibilidad de que la entidad incurra en un gasto no dispuesto expresamente en el acuerdo de reestructuración, cuando quiera que sea ordenado “por disposiciones constitucionales.”

15 En la sentencia T-1160 de 2001, [...], la Corte concedió el amparo a unos educadores del Municipio de Corozal, a quienes se les había dejado de cancelar sus salarios, afectando con ello su derecho a un mínimo vital.

16 En la sentencia T-304 de 2009 la Corte advirtió: “6.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁶ ha sido enfática en sostener, que el pago de obligaciones originadas en relaciones contractuales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, dada la naturaleza particular del amparo constitucional. Con todo, si bien es cierto que se ha admitido la procedencia de la acción de tutela en algunos casos de naturaleza contractual, ello ha sido excepcional y sustentado en la falta de idoneidad del medio ordinario de defensa o en la

existencia de un perjuicio irremediable, sobre la base de circunstancias específicas y directas en cada caso. Lo anterior excluye entonces un amparo constitucional masivo en estas materias¹⁶, especialmente si no existe acreditación de la improcedencia del medio de defensa judicial alternativo o del perjuicio irremediable”.

17 En efecto, en las sentencias citadas por el ad quem se abordaron los siguientes temas: T-414 de 2000 (acción de tutela contra providencia judicial); T-625 de 2000 (reconocimiento de indemnización en escenario laboral); T-791 de 2000 (derecho a la vivienda digna de persona a la cual no le fue perfeccionado un crédito previamente aprobado); T-812 de 2000 (alcalde que interpuso acción de tutela contra planeación nacional porque dicha entidad presuntamente no le habría permitido hacer uso de los recursos ordinarios de vía gubernativa contra una decisión que le impuso una sanción a su municipio); T-1588 de 2000 (acción de tutela contra providencia judicial) y; T-1725 de 2000 (acción de tutela contra municipio por la imposición de una obligación tributaria al demandante).

18 Similar determinación se tomó en la sentencia T-584 de 2009.

19 El “Acuerdo de reestructuración de pasivos entre el municipio de Santiago de Tolú – Sucre y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999”, define en el acápite “condiciones generales” el concepto de acreencias que regirá para las partes del mencionado acuerdo, en los siguientes términos: “Acreencias: son las deudas a cargo de El Municipio, por A) los valores no cancelados, determinados en su existencia y cuantía por el Promotor en la reunión de determinación de votos y acreencias celebrada con fecha 8 de junio de 2001 relacionadas en el Anexo N°. 1, previa depuración de aquellas canceladas con ocasión de las acciones de tutela; pagos realizados por la Gobernación de Sucre y las que se desplazaron al municipio de Coveñas producto del contenido del Decreto 63 de 7 de febrero de 2002 expedido por el señor Gobernador del Departamento de Sucre; todas las anteriores, sin incluir intereses, indexaciones, actualizaciones ni sanciones de ningún tipo, salvo lo relativo a derechos irrenunciables de los pensionados y trabajadores, las particulares condiciones de reestructuración de la deuda financiera y las que conforme al presente acuerdo les serán reconocidas a las entidades integrantes de seguridad social. (...)”. (Énfasis y subrayado añadido). (fl. 20 Cdno. 2).

20 En el proceso de tutela que dio origen a la sentencia T-071 de 2008 el accionante alegaba

el desconocimiento de su derecho a la igualdad porque la entidad en reestructuración allí demandada, le había brindado un trato desigual frente a otro acreedor. La Corte, al desatar la controversia, aseveró que el actor no se encontraba en igualdad de condiciones respecto del otro acreedor, entre otras razones, porque el pago de las obligaciones a este último se realizó en cumplimiento de mandatos judiciales, mientras que al actor no, y por ello se encontraba en una situación distinta. En efecto, la Corte sostuvo: “A juicio de esta Sala de Revisión, las consideraciones del accionante no son suficientes para obtener lo que pretende. En primer lugar, porque existen otras vías para solucionar las controversias relacionadas con la ejecución del acuerdo de reestructuración. Si bien es cierto que en opinión de Coopcaribe las otras obligaciones referidas por ella, a saber, las de “LUIS MOLINA MARTÍNEZ, MIRIAM MARTÍNEZ, ALCIDES MOLINA, ESTEBAN ECHAVARRÍA, LUIS LUNA DÍAZ, GERMÁN BENAVIDES MORALES, ANTONIO UPARELA GÓMEZ” son iguales a la suya propia, otro es el parecer del Municipio, toda vez que –como lo dice en respuesta a la tutela- el pago de las obligaciones de “LUIS MOLINA MARTÍNEZ, MIRIAM MARTÍNEZ, ALCIDES MOLINA, ESTEBAN ECHAVARRÍA, LUIS LUNA DÍAZ, GERMÁN BENAVIDES MORALES y ANTONIO UPARELA GÓMEZ, obedeció no al origen contractual de ellas sino porque todas aparecían amparadas por mandamientos judiciales laborales y que en tal circunstancia al aprobarse el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos fueron clasificadas en el Grupo Número Uno y no en el Cuarto o Cuatro” ”.

21 Sobre este particular, la entidad demandada en el presente proceso expresó: “... lo que significa en consecuencia en desigualdad de los supuestos de hecho según el criterio de la Honorable Corte y por lo tanto no le es dado alegar una inexistente igualdad respecto del señor Antonio Martínez Sistac y Claudio León Frieri, toda vez que éstos le fue cancelado los intereses e indexación producto de un fallo de tutela emitido por el juzgado Segundo Promiscuo Municipal por medio del cual conminó al Municipio al pago de esos conceptos y no por voluntad propia de la administración, tal y como se observa en los documentos obrantes en el expediente” (fl. 13 Cdn. 2).

22 El contenido normativo del artículo 32 del decreto 2591 de 1991 es el siguiente: “Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente. // El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la

recepción del expediente. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión".
(Subrayado añadido)