

Sentencia T-705/12

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

El principio de subsidiariedad está consagrado en el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución, que establece que esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En este orden de ideas, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten más eficaces para la protección reclamada, se debe recurrir a ellos antes de pretender el amparo por vía de tutela. Con dicha regla el constituyente buscó que esta acción no desplace los mecanismos específicos de defensa previstos en la correspondiente regulación común. No obstante, aún existiendo un mecanismo ordinario de protección de los derechos del afectado, la tutela procederá si en el caso concreto se acredita (i) que aquel no es idóneo o (ii) que siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela.

ACCION DE TUTELA PARA PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre requisitos de procedencia excepcional

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales, estableciendo que, en principio, la solución de este tipo de controversias se debe dar a través de los procesos judiciales ordinarios. Sin embargo, la tutela procede excepcionalmente para ordenar el pago de tales acreencias, si de los hechos se deriva la falta de idoneidad de la acción o la inminencia de un perjuicio irremediable.

PROCESO DE REESTRUCTURACION CELEBRADO EN EL MARCO DE LA LEY 550/99-Improcedencia de tutela para alterar orden de las acreencias establecidas

ACCION DE TUTELA PARA EL PAGO DE ACREENCIAS CONTRACTUALES DENTRO DE UN PROCESO DE REESTRUCTURACION ECONOMICA-Improcedencia por cuanto no se puede desconocer el principio de subsidiariedad en la acción de tutela

La Sala concluye que en este caso la tutela es improcedente, pues los accionantes contaban con otros recursos judiciales que omitieron agotar, los cuales resultaban idóneos para la protección de sus derechos fundamentales que consideraban vulnerados. Además, no demostraron que la falta de pago de las obligaciones reclamadas represente la inminencia de un perjuicio irremediable; y en todo caso, no existe certeza sobre la existencia de las acreencias objeto de la controversia. Por esta razón, la tutela es improcedente y los demandantes deben acudir ante el juez natural para que resulten sus pretensiones.

Referencia: expediente T- 3.435.817

Acción de Tutela instaurada por Richar Cogollo Ortiz, Edwin Genes Fuentes, Yermin Espitia López, Dagoberto Correa Cafiel y Rosa Puerta Torres contra el municipio de Lorica y el promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica.

Derechos Fundamentales invocados: a la igualdad, a la dignidad humana y al acceso a la administración de justicia.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alexei Egor Julio Estrada (E) y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica, el 19 de diciembre de 2011, que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica, el 17 de noviembre de 2011, en el proceso de tutela suscitado por los señores Richar Cogollo Ortiz, Edwin Genes Fuentes, Yermin Espitia López, Dagoberto Correa Cafiel y Rosa Puerta Torres, contra el municipio de Lorica y el promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

Los señores Richar Cogollo Ortiz, Edwin Genes Fuentes, Yermin Espitia López, Dagoberto Correa Cafiel y Rosa Puerta Torres presentaron acción de tutela contra el municipio de Lorica y el promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, a la dignidad humana y al acceso a la administración de justicia. En consecuencia, solicitan al juez de tutela ordenar a la entidad accionada, el pago de la sanción moratoria y de los intereses correspondientes por el retraso en la cancelación de las cesantías que les adeudó hasta el año 2011.

1. HECHOS

1. Exponen los demandantes que desde el año 2008 y hasta el año 2011, no les fueron

pagadas las cesantías definitivas a las que tenían derecho por haber trabajado para el municipio de Lorica.

1. Señalan que desde el año 2008, el municipio reconoció dichas obligaciones a su cargo y, en consecuencia, emitió las correspondientes órdenes de pago para llevar a cabo su cancelación.¹

1. Sostienen que las sumas adeudadas por cesantías les fueron pagadas hasta el 20 de mayo de 2011.

1. Los demandantes consideran que la cancelación de las cesantías se dio sin incluir el valor correspondiente a la sanción moratoria que está estatuida en la Ley 1071 de 2006, la cual debió operar de pleno derecho.

1. Argumentan que, aunque el municipio de Lorica se encuentra sujeto a un acuerdo de reestructuración desde el día 3 de abril de 2009, fecha en la que el mismo fue admitido por el Ministerio de Hacienda, esos acuerdos no tienen como finalidad “(...) sustraerse del pago de sus obligaciones y menos tratándose de acreencias laborales, pues estas (sic) deben o debieron pagarse de preferencia tanto las anteriores como las posteriores al inicio de las negociaciones.”

1. Agregan que la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006 opera de pleno derecho y, por tanto, el municipio de Lorica está desconociendo un derecho adquirido, cierto, indiscutible e irrenunciable.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica, mediante Auto del 9 de noviembre de 2011, la admitió, ordenó vincular en calidad de autoridad accionada al municipio de Santa Cruz de Lorica y requirió al Alcalde Municipal de Lorica y al promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica, para pronunciarse sobre los hechos contenidos en la demanda.

1. Contestación del municipio de Santa Cruz de Lorica

La representante del municipio de Santa Cruz de Lorica dio respuesta a la demanda de tutela señalando que es improcedente, por cuanto no existe vulneración alguna a los derechos invocados por los actores, dado que la administración del municipio efectivamente cumplió con el pago de las acreencias laborales relacionadas en la lista de acreedores según la Ley 550 de 1999.

En este orden de ideas, expuso que la entidad ha reconocido que las deudas laborales tienen prelación sobre las demás acreencias del municipio, por lo que, una vez suscrito el acuerdo de reestructuración, se iniciaron los pagos de todas las deudas laborales, incluidas las acreencias de los actores.

Por otra parte, estableció que el día 3 de marzo de 2011, se realizó la votación de la propuesta de acuerdo de reestructuración de pasivos por parte de los acreedores reconocidos en la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto del municipio, con el fin de celebrar del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, y se obtuvo la mayoría requerida por el artículo 29 de la Ley 550 de 1999 para su aprobación.

Expuso la representante que resulta imposible cancelar las sumas reclamadas por los actores correspondientes a la sanción moratoria de las cesantías adeudadas, debido a que el municipio debe sujetarse a lo que está establecido en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, el cual señala lo siguiente:

“Cláusula 15. Las sentencias de tutelas y las proferidas en procesos ordinarios después de la suscripción del ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS se pagarán conforme al

ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS atendiendo a la siguiente regla:

1. Sólo se pagará el capital ordenado en la sentencia debidamente ejecutoriada, cuyo origen sea un proceso ordinario constitutivo o declarativo, y se reconocerán intereses equivalentes al IPC desde el momento en que se encuentre ejecutoriada la sentencia hasta el momento del pago y las costas judiciales que fueran decretadas.

2. Serán ineficaces de pleno derecho, las decisiones judiciales iniciadas por los acreedores que modifiquen la prelación o la forma de pago de las acreencias establecidas en el presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS.”

Por último, explicó que en este caso los demandantes pretenden “(...) que la administración municipal de Santa Cruz de Lorica mediante un fallo de carácter constitucional se (sic) le reconozcan sanciones moratorias supuestamente adeudadas, por lo que se hace imperioso destacar que no es este el mecanismo indicado por la ley para obtener lo solicitado, en tanto que tal como lo señala la norma en comento, existen mecanismos idóneos expresa y legalmente establecidos para la consecución del objetivo que persiguen los señores RICAR COGOLLO ORTIZ, EDWIN AMAURY GENES FUENTES, YERMIN ESPITIA LOPEZ, DAGOBERTO CORREA CAFIEL Y ROSA PUERTA TORRES.”

1. Contestación del promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica

El señor Nelson Darío Romero Leguizamón, promotor en el proceso de reestructuración del pasivo del municipio de Lorica, dio respuesta a la tutela con los mismos argumentos del municipio de Lorica.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Decisión primera instancia

En sentencia del 17 de noviembre de 2011, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica resolvió tutelar los derechos fundamentales de los accionantes a la igualdad, a la dignidad humana, al mínimo vital y al acceso a la administración de justicia.

El juez de primera instancia consideró que “(...) a pesar de que la regla general en materia de pago de acreencias sujetas a un acuerdo de reestructuración es la improcedencia de la tutela para alterar el orden de pagos allí establecido, cuando quiera que en el cobro de dichas sumas se afecta (sic) la preservación de un derecho fundamental, procede la tutela, como mecanismo de protección idóneo, (sic) permitir el pago adelantado de sumas que de otro modo tendrían que respetar el orden preestablecido en el acuerdo.”²

Del mismo modo, argumentó que cuando no se cancelan los salarios de un trabajador de manera oportuna y completa, se afecta su mínimo vital y el de su familia, y por consiguiente se causa un perjuicio irremediable que, “(...) en ciertos casos excepcionales, puede subsanarse mediante la acción de tutela”.

En este orden de ideas, concluyó que el caso materia de estudio resulta ser una de esas circunstancias excepcionales en las que la tutela procede para solicitar el pago de acreencias laborales, por cuanto la negligencia del municipio de Lorica en el pago de las cesantías adeudadas, y la correspondiente sanción moratoria, “(...) repercute sin duda en el mínimo vital de la unidad familiar de estos, y, por otro lado, los medios de defensa judicial de carácter ordinario, no resultan ni resultaban idóneos para proteger con eficacia y prontitud los derechos invocados, ante el apremio de una situación económica, que puede provocar o poner en riesgo la existencia del núcleo familiar por no tener los medios de subsistencia para su mínimo vital y por lo avanzado de su edad y estado de salud.”³

1. Impugnación

La representante del municipio de Lorica impugnó la decisión de primera instancia reiterando que la tutela es improcedente. Afirmó que los tutelantes tuvieron la oportunidad de votar negativamente el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y de demandar dicho acuerdo ante

la Superintendencia de Sociedades, tal como lo establece el artículo 37 de la Ley 550 de 1999, y no lo hicieron.

Asimismo, señaló que el municipio de Lorica en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes “(...) toda vez que estas acreencias (cesantías) se encontraban relacionadas en el inventario de pasivo del Municipio, en virtud del proceso de reestructuración de Ley 550 en el que está inmerso el Municipio, las cuales fueron canceladas en su totalidad.”

Por tanto, consideró que la acción de tutela no es procedente, pues no puede ser ejercida para revivir términos ni corregir errores en los que incurrieron los actores en el procedimiento administrativo.

Además, agregó que en este caso no se cumple con el requisito de la inmediatez porque los tutelantes fueron desvinculados de la entidad en el año 2008, es decir que transcurrieron más de dos años hasta la interposición de la demanda.

1. Decisión de segunda instancia

En sentencia del 19 de diciembre de 2011, el Juzgado Civil del Circuito de Lorica confirmó la decisión del a quo con fundamento en las mismas consideraciones.

1. PRUEBAS

1. Copia del Documento Final de Acuerdo de Reestructuración de Pasivos – Ley 550 de 1999, del 3 de marzo de 2011.⁴

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

1. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional determinar: (i) si es procedente la tutela, especialmente teniendo en cuenta la posible existencia de otros mecanismos judiciales de defensa para reclamar las sumas alegadas. (ii) En caso de ser procedente, si el municipio de Lorica vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, a la dignidad humana y al acceso a la administración de justicia de los accionantes, al cancelar las sumas adeudadas por cesantías sin incluir el valor correspondiente a los intereses de cesantías y la sanción moratoria que está estatuida en la Ley 1071 de 2006, la cual, según los accionantes, debió operar de pleno derecho.

Para resolver estas preguntas, la Sala previamente analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre (i) la procedencia excepcional de la tutela para reclamar acreencias laborales, en particular, en lo que tiene que ver con su ejercicio para obtener el pago de cesantías, y (ii) la subsidiariedad de la acción de tutela frente a los mecanismos judiciales ordinarios existentes en el proceso de reestructuración regido por la Ley 550 de 1999. Posteriormente, con base en dichos presupuestos, abordará el caso concreto.

1. REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El principio de subsidiariedad está consagrado en el inciso 4° del artículo 86 de la Constitución, que establece que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En este orden de ideas, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten más eficaces para la protección reclamada, se debe recurrir a ellos antes de pretender el amparo por vía de tutela. Con dicha regla el

constituyente buscó que esta acción no desplace los mecanismos específicos de defensa previstos en la correspondiente regulación común.⁵

Por tanto, cuando una persona acude a la administración de justicia en aras de buscar la protección de sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico para el caso específico.⁶ Esto porque la tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales o que permita adoptar decisiones paralelas a las del funcionario que está conociendo de un determinado asunto radicado bajo su competencia.

En consecuencia, ha entendido esta Corporación que “(...) de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo.”⁷

No obstante, aún existiendo un mecanismo ordinario de protección de los derechos del afectado, la tutela procederá si en el caso concreto se acredita (i) que aquel no es idóneo o (ii) que siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela.

El primer evento se presenta cuando el medio judicial previsto para resolver la respectiva controversia no resulta idóneo ni eficaz, debido a que, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución pronta, por lo que la normativa admite que la acción de tutela proceda excepcionalmente. El requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal.⁸

La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado. Esto significa que un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el

derecho fundamental invocado.⁹

En relación con el segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, debido a que existe un medio judicial ordinario, es preciso demostrar que la intervención del juez constitucional es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Tal perjuicio irremediable se caracteriza:

“(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.”¹⁰

1. Procedencia excepcional de la tutela para reclamar prestaciones sociales

1. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales, estableciendo que, en principio, la solución de controversias al respecto se debe dar a través de los procesos judiciales ordinarios.

Particularmente, en la sentencia T-011 de 1998¹¹, esta Corporación estableció que la tutela es improcedente cuando se interpone con la finalidad de “(...) lograr la cancelación de sumas adeudadas cuyo origen radique en una relación laboral, pues si bien el derecho al trabajo es de naturaleza fundamental, según lo consagra el artículo 25 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta que el sistema jurídico contempla las vías adecuadas para hacer efectivo su pago.”

En este orden de ideas, quien pretende la cancelación de obligaciones relacionadas con prestaciones sociales, deberá acudir a la jurisdicción ordinaria laboral o a la jurisdicción contencioso administrativa, teniendo en cuenta que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para obtener su reconocimiento y pago.

Sin embargo, como se señaló en el título anterior, la tutela procede excepcionalmente para ordenar el pago de tales acreencias, si de los hechos se deriva la falta de idoneidad de la acción o la inminencia de un perjuicio irremediable.

Específicamente, en lo que tiene que ver con la comprobación de la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela con el fin de obtener el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha "(...) utilizado criterios como (i) la edad del actor(a) para ser considerado(a) sujeto de especial protección por ser una persona de la tercera edad, (ii) el estado de salud del (la) solicitante y su familia, y (iii) las condiciones económicas del peticionario(a)¹². Adicionalmente, la Corte ha exigido que se haya desplegado cierta actividad procesal administrativa mínima por parte del interesado(a)¹³."¹⁴

Adicionalmente, cuando lo que se alega como inminente perjuicio irremediable es la afectación del mínimo vital como consecuencia de la falta de pago de alguna prestación social, esta Corporación ha señalado que tal alegato se debe acompañar de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar los hechos en los que basa sus pretensiones.¹⁵

El artículo 99 de la Ley 50 de 1990 modificó el sistema de liquidación, reconocimiento y pago de cesantías en el sector privado, a través de la creación de los fondos de cesantías. Posteriormente, la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1582 de 1998 extendieron este sistema al sector público. Así, el artículo 1316 de la Ley 344 de 1996 estableció un nuevo régimen de cesantías anualizado y el sistema aplicable a las personas vinculadas con el Estado. Por otra parte, el artículo 1º del Decreto 1582 de 1998¹⁷ acogió la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Como característica de este régimen se tiene que al 31 de diciembre de cada año, el empleador debe hacer una liquidación definitiva de las cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, y el valor resultante debe ser consignado antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que él mismo elija.

En principio, esta prestación tiene como finalidad cubrir un período en el que el trabajador queda cesante. De forma excepcional, la normativa laboral permite la liquidación y pago del auxilio de cesantía parcial, únicamente para los siguientes eventos: (i) la adquisición, construcción, ampliación y desgravación de vivienda, y (ii) la financiación de matrículas del trabajador, su cónyuge, su compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado.

Esta Corporación ha determinado que tal prestación es una de las más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, y constituye uno de los fundamentos más relevantes de su bienestar, en cuanto otorga respaldo económico a sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de su calidad de vida.¹⁸

Adicionalmente, el auxilio de cesantía ha sido concebido como un patrimonio que se va forjando día a día por el asalariado, y que permanece en poder de los empleadores mientras subsiste el contrato de trabajo. En este orden de ideas, la legislación laboral ha previsto que la empresa pague al trabajador intereses sobre las cesantías, correspondientes al 12% anual sobre el valor de las cesantías liquidadas al 31 diciembre. Esta figura tiene como finalidad que compensar la pérdida de valor del dinero por el tiempo transcurrido entre la causación de la prestación y su cancelación al trabajador.

Por otra parte, el artículo 2º de la Ley 244 de 1995¹⁹, [p]or medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones, establece que la entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de 45 días hábiles, a partir de la fecha en la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas del servidor público, para pagar esta prestación social.

El párrafo de este artículo establece que, en caso de mora en el pago del referido auxilio, la entidad responsable de la obligación tendrá que reconocer y pagar de sus propios recursos, una sanción moratoria que consiste en un día de salario por cada día de retardo, hasta tanto se haga efectivo el pago del auxilio de cesantía. Agrega que para ello sólo será necesario que el afectado acredite la no cancelación dentro del término previsto en el artículo.

Para el pago de estas prestaciones, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la regla

general de la improcedencia de la acción de tutela, salvo que se acrediten los supuestos de algunas de las excepciones anteriormente estudiadas: la falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios de defensa para proteger los derechos fundamentales afectados por su no pago, o la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la intervención inmediata del juez constitucional.

1. SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA FRENTE A LOS MECANISMOS JUDICIALES ORDINARIOS EXISTENTES EN EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN REGIDO POR LA LEY 550 DE 1999

1. Mecanismos judiciales ordinarios existentes

La Ley 550 de 1999 concedió a las empresas que presentan deficiencias en su capacidad de operación, la posibilidad de corregirlas mediante la celebración de un acuerdo de reestructuración con sus acreedores, que les permita atender sus obligaciones pecuniarias. Esta norma previó además la posibilidad de que las entidades territoriales, tanto en su sector central como en el descentralizado, entren en procesos de reestructuración con el fin de asegurar la prestación de los servicios a su cargo.²⁰

En la sentencia C-854 de 2005²¹, la Corte se ocupó de evaluar la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 550, que consagra el modo en que se celebran los acuerdos de reestructuración. En dicha oportunidad esta Corporación señaló que, a través del régimen de reestructuración, el legislador adoptó mecanismos que permiten la expresión de la voluntad de las minorías, permitiendo que tengan una participación eficaz en el acuerdo.²²

En este orden de ideas, la Ley 550 de 1999 concibió distintos mecanismos que tienen como finalidad evitar el abuso de los empresarios y garantizar la participación de los acreedores en todas las etapas del proceso de reestructuración, tal como se señalará a continuación.

(i) Recursos en la etapa previa a la celebración del acuerdo:

Un primer escenario de participación es la reunión de determinación de votos y acreencias,

en la que el promotor, que en el caso de las entidades territoriales es el Ministerio de Hacienda, determina el número de votos que tendrá cada uno de los acreedores para decidir la aprobación del acuerdo de reestructuración, y precisa la existencia y cuantía de las acreencias que deben ser objeto del mismo. En esta reunión, los acreedores pueden elevar solicitudes de aclaración o presentar objeciones que deberán ser resueltas por el promotor en su calidad de amigable componedor entre los acreedores y la entidad que se acoge a la ley.

A continuación, si un acreedor tiene una objeción a las decisiones del promotor que no haya podido ser resuelta en la reunión, podrá solicitar por escrito a la Superintendencia de Sociedades que resuelva su objeción. Corresponde a esta entidad resolver “(...) dicha objeción, en única instancia, mediante el procedimiento verbal sumario, pronunciándose a manera de árbitro, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil. La Superintendencia resolverá todas las objeciones presentadas en tiempo sobre el particular sobre el particular (sic) y la providencia respectiva, una vez en firme, permitirá al promotor establecer con certeza los votos admisibles y los créditos que han de ser objeto del acuerdo de reestructuración.²³”

(ii) Acciones judiciales procedentes para controvertir el acuerdo

Conforme al artículo 37 de la Ley 550, los acreedores pueden presentar ante la Superintendencia de Sociedades, demandas relacionadas con la existencia, eficacia, validez y oponibilidad de la celebración del acuerdo o de alguna de sus cláusulas, la cual, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, tiene la competencia para dirimir judicialmente tales controversias a través de un procedimiento verbal sumario de única instancia. Esta acción judicial sólo puede ser intentada por los acreedores que hayan votado en contra del acuerdo al momento de su celebración y dentro de los 2 meses siguientes a ésta.

(iii) Acciones ordinarias procedentes contra una entidad que se ha acogido al proceso de reestructuración de la Ley 550

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha señalado que procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos mediante los cuales las entidades territoriales que se han acogido al proceso de reestructuración consagrado en la Ley 550, se han negado a efectuar el pago de obligaciones preexistentes a la celebración del

acuerdo de reestructuración de pasivos. Al respecto, ha establecido que aquellas obligaciones “(...) no se desconocen, sino que se ATIENDEN y se sujetan a rebajas, a disminución de intereses, a plazos o a prórrogas, pero en ningún momento se permite que el deudor insolvente las desatienda, las desconozca o peor aún, se auto absuelva de ellas.²⁴”(Resaltado en el texto original)

1. Improcedencia de la acción de tutela para alterar el orden de las acreencias establecidas en acuerdos de reestructuración celebrados en el marco de la Ley 550 de 1990

La Corte ha establecido que en principio no procede la acción de tutela en los eventos en los que se pretende alterar el orden de las acreencias establecidas en acuerdos de reestructuración celebrados en el marco de la Ley 550 de 1999, salvo (i) cuando se agotó la etapa jurisdiccional consagrada en la Ley 550 de 1999, (ii) cuando con el cobro de alguna suma que ha sido objeto del acuerdo de reestructuración, se afecta la preservación de un derecho fundamental del acreedor, o (iii) cuando los mecanismos que permiten el pago de los dineros resultan insuficientes.

En esa oportunidad la Sala reconoció que la Corte Constitucional²⁶ ha admitido la procedencia de la acción de tutela en esos casos excepcionalmente cuando“(...) los mecanismos de pago de los dineros adeudados sean insuficientes o poco idóneos para garantizar la protección del derecho del tutelante, o cuando el orden de prioridad del pago implica el recaudo dudoso de un crédito necesario para la conservación de un derecho fundamental.”

En el caso concreto, la Corte reconoció la procedencia excepcional de la tutela para alterar el orden preestablecido en el acuerdo de reestructuración, basándose en los siguientes argumentos:

En primer lugar, observó la inminencia de un perjuicio irremediable, pues la tardanza en el pago de los valores adeudados podía conllevar una grave vulneración de los derechos de la accionante teniendo en cuenta: (i) que contaba con 58 años de edad y que, por tanto, le era difícil reingresar al mercado laboral; (ii) su precario estado de salud; (iii) la difícil situación económica que padecía; (iv) el hecho de que el dinero que se reclamaba no estaba en

discusión y que se encontraba plenamente reconocido por la jurisdicción contencioso administrativa y por el acuerdo de reestructuración de la entidad deudora; (v) que en razón del acuerdo, el recaudo del mismo tendría lugar aproximadamente dentro de seis años; (vi) el hecho de que la tutelante había estado privada del derecho a recibir esta remuneración desde que perdió sus terrenos y que habían transcurrido más de 7 años desde que el juez competente le concedió el derecho a recibir la indemnización respectiva; y (vii) que la demandante debió endeudarse desde hace 10 años para poder subsistir.

En segundo lugar, señaló que la tutela se constituía en el mecanismo de protección idóneo de los derechos de la actora, teniendo en cuenta que sólo podía acudir a esta acción para que se reconsiderara la ubicación de su crédito -que había sido previamente reconocido en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos- y para obtener un trato preferente.

Por otra parte, mediante sentencia T-202 de 2010,²⁷ la Corte Constitucional estudió un caso en el que la tutelante interpuso acción de tutela contra la decisión del promotor del acuerdo de reestructuración de acreencias del Departamento de Córdoba, por considerar que su decisión de clasificar como inciertas las acreencias de las que era titular dentro del proceso de reestructuración contemplado por la Ley 550 de 1990, vulneraba sus derechos al trabajo, a la dignidad humana, al debido proceso y a la defensa dentro de dicho proceso.

En aquella ocasión la Sala de Revisión consideró que la tutela interpuesta no era procedente, por cuanto la actora no agotó los recursos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico para resolver las controversias derivadas de la clasificación de acreedores hecha por el Promotor en desarrollo de un procedimiento de reestructuración de acreencias por parte de una entidad territorial de carácter departamental. En efecto, la Corte señaló:

“(...) el marco jurídico que regula la realización de este tipo de procesos prevé que las diferencias surgidas en desarrollo de la reestructuración de acreencias, que tiene naturaleza comercial, se resuelvan en una etapa de naturaleza jurisdiccional ante la Superintendencia de Sociedades, que, en este evento, actúa como autoridad judicial.

(...)

De esta forma el proceso verbal sumario de única instancia es la etapa jurisdiccional ordinaria prevista por el ordenamiento jurídico para dar solución a las controversias surgidas

en desarrollo del proceso de reestructuración de acreencias al que deben someterse, entre otras, las entidades territoriales.”

En conclusión, se declaró la improcedencia de la acción, teniendo en cuenta que el proceso verbal sumario de única instancia es el medio judicial idóneo previsto por el ordenamiento jurídico para proteger los derechos al trabajo, al debido proceso y a la defensa, en desarrollo del proceso de reestructuración de acreencias previsto por la Ley 550 de 1999. En este orden de ideas, el no agotamiento de la etapa judicial ordinaria por parte de la actora, la Corte consideró que excluía la posibilidad de dar solución al asunto por medio de la acción de tutela, pues de permitirse su procedencia en este caso se estaría aplicando como un mecanismo paralelo para la resolución de este tipo de conflictos. Adicionalmente, no se constató la inminencia de un perjuicio irremediable que justificara la procedencia de la acción de tutela a pesar de la idoneidad de los mecanismos judiciales ordinarios.

1. CASO CONCRETO

1. Resumen de los hechos

Los señores Richar Cogollo Ortiz, Edwin Genes Fuentes, Yermin Espitia López, Dagoberto Correa Cafiel y Rosa Puerta Torres presentaron acción de tutela contra el municipio de Lorica y el promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales debido a la omisión de los demandados de realizar el pago de la sanción moratoria y de los intereses correspondientes, por el retraso en la cancelación de las cesantías que les adeudó desde el año 2008 y hasta el año 2011.

Por su parte, el municipio de Santa Cruz de Lorica y el promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio señalan que la tutela es improcedente, por cuanto la administración del municipio efectivamente cumplió con el pago de las acreencias laborales relacionadas en la lista de acreedores según la Ley 550 de 1999. En lo que tiene que ver con el pago sumas reclamadas por los actores, los demandados consideran que resulta imposible cancelarlas, debido a que el municipio debe sujetarse a lo que está

establecido en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que señala que sólo se pagará el capital ordenado en la sentencia debidamente ejecutoriada, cuyo origen sea un proceso ordinario constitutivo o declarativo.

El juez de primera instancia concedió el amparo y el ad quem confirmó tal decisión; consideraron los jueces de tutela que al omitir el pago de las cesantías y de la sanción moratoria a los extrabajadores del municipio, se afectó su mínimo vital y el de su familia y, por consiguiente, se causó un perjuicio irremediable que hacía procedente la acción de tutela, por cuanto los mecanismos ordinarios no eran idóneos para la protección de los derechos de los demandados.

1. Improcedencia de la acción de tutela

A partir de los hechos mencionados y de las pruebas que obran en el expediente, se hace evidente que en el caso que se analiza no se cumple con los requisitos para que la tutela proceda para reclamar obligaciones relacionadas con prestaciones sociales, debido a que (i) existen otros mecanismos ordinarios de defensa; (ii) esos mecanismos son idóneos para resolver las pretensiones de los demandantes; (iii) no existe una amenaza de perjuicio irremediable; y (iv) no existe evidencia sobre la existencia de las obligaciones reclamadas.

1. Tal como se señaló en las consideraciones generales, los tutelantes tuvieron a su disposición distintos mecanismos de participación, propios del proceso de reestructuración de pasivos del municipio y, adicionalmente, pudieron haber acudido a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Sin embargo, los peticionarios omitieron: (a) votar negativamente el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el cual se determinó la existencia y cuantía de las acreencias que debían ser objeto del mismo, entre las que se encontraba el auxilio de cesantía que les había sido reconocido en el año 2008, pero se excluían los intereses de cesantía y la sanción moratoria a las cuales consideran que tienen derecho; (b) demandar dicho acuerdo ante la Superintendencia de Sociedades, tal como lo establece el artículo 37 de la Ley 550 de 1999, agotando así el mecanismo judicial ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver las controversias derivadas de la clasificación de acreedores hecha por el promotor;

y (c) ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que procede contra los actos administrativos mediante los cuales el municipio de Lorica se negó a efectuar el pago de las obligaciones reclamadas, supuestamente preexistentes a la celebración del acuerdo de reestructuración de pasivos.²⁸

2.5.2.2. Cabe anotar que los recursos señalados constituyen mecanismos idóneos para proteger los derechos a la igualdad, a la dignidad humana y al acceso a la administración de justicia, que los accionantes estiman vulnerados. En efecto, tales medios judiciales (i) son eficaces para obtener el reconocimiento y pago de las acreencias relacionadas con la prestación social que les fue adeudada hasta el año 2011 y (ii) ofrecen una solución rápida a la controversia. De otro lado, la Sala observa que los demandantes no formularon ningún argumento ni presentaron ninguna prueba orientada a probar la falta de idoneidad de estos mecanismos.

2.5.2.3. Por otra parte, la Sala observa que no se está ante una amenaza inminente y grave a los derechos de los accionantes que requiera tomar medidas urgentes e impostergables para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por las razones que se exponen a continuación:

En primer lugar, no se trata de una vulneración actual, ya que los accionantes sostienen que la violación de sus derechos se originó en la omisión de la entidad de reconocer y pagar los intereses de cesantía y la sanción moratoria por el retraso en el pago de sus cesantías definitivas, a las cuales consideran que tienen derecho. En este sentido, en caso de que los accionantes tengan derecho a que se les reconozcan tales acreencias, éstas habrían sido causadas desde el momento en que el municipio omitió el pago de las cesantías definitivas de los funcionarios, es decir, desde el año 2008. Sin embargo, aunque los accionantes tuvieron conocimiento de que sus acreencias figuraban en el acuerdo de reestructuración de pasivos únicamente por valor de sus cesantías definitivas, y no incluía las acreencias que hoy reclaman, es sólo hasta el año 2011, cuando los accionantes recibieron el valor de las cesantías, que decidieron acudir a la tutela manifestando que el municipio vulneró sus derechos.

En segundo lugar, tampoco se observa que se esté ante una amenaza grave a los derechos

invocados, dado que los demandantes no acreditaron que la falta de pago esté afectando su mínimo vital; los accionantes se limitaron a narrar los hechos sin aportar prueba alguna de lo narrado.

1. Finalmente, no existe claridad sobre la existencia de las obligaciones reclamadas, pues, aunque tanto los accionantes como el municipio de Lorica reconocen que desde el año 2008 hasta el año 2011 se adeudaron las cesantías definitivas, de la respuesta de la demandada se evidencia que existe controversia sobre la existencia de la obligación de pagar los intereses de cesantía y la sanción moratoria consagrada en el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006. Así pues, corresponde al juez laboral, y no al juez de tutela, determinar si, conforme a la normativa, la entidad tiene la obligación de pagar los intereses de cesantía y la sanción moratoria que los accionantes reclaman.

1. Conclusión y decisión a adoptar

En suma, la Sala concluye que en este caso la tutela es improcedente, pues los accionantes contaban con otros recursos judiciales que omitieron agotar, los cuales resultaban idóneos para la protección de sus derechos fundamentales que consideraban vulnerados. Además, no demostraron que la falta de pago de las obligaciones reclamadas represente la inminencia de un perjuicio irremediable; y en todo caso, no existe certeza sobre la existencia de las acreencias objeto de la controversia. Por esta razón, la tutela es improcedente y los demandantes deben acudir ante el juez natural para que resulten sus pretensiones.

Adicionalmente, la Sala estima necesario hacer un llamado al Juez Civil del Circuito de Lorica y al Juez Primero Promiscuo Municipal de Lorica para que en futuras ocasiones tengan en cuenta que, a pesar de la informalidad que caracteriza la acción de tutela y del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, los jueces de tutela deben fallar conforme a las pruebas que obran en los expedientes y no pueden reemplazar a los jueces ordinarios en la resolución de controversias como la presente²⁹.

En consecuencia, la Sala, revocará la sentencia del 19 de diciembre de 2011, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica, que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica, el 17 de noviembre de 2011, a través de la cual se concedió el amparo y en su lugar negará la tutela.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión adoptada por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica el 19 de diciembre de 2011, que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica, el 17 de noviembre de 2011, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Richar Cogollo Ortiz, Edwin Genes Fuentes, Yermin Espitia López, Dagoberto Correa Cafiel y Rosa Puerta Torres contra el municipio de Lorica y el promotor en el proceso de reestructuración de pasivo del municipio de Lorica, y en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo.

SEGUNDO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Tales documentos no fueron allegados al expediente.

2 Folio 61, Cuaderno Principal.

3 Folio 77, Cuaderno Principal

4 Folios 34 - 43, Cuaderno Principal

5 Ver sentencia T-680 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

6 En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

7 Cfr. Sentencia T-406 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño

8 Ver sentencias T-106 de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell y T-100 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

9 Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

10 Cfr. sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

11 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

12 Ver sentencias T-762-08, T-376-07, T-607-07, T-652-07, T-529-07, T-935-06 y T-229-06, entre otras.

13 Ibídem.

14 Cfr. sentencia T-881 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

15 Ver sentencias Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

16 “ARTICULO 13. Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral; (...). (Resaltado fuera del texto original)

17 “ARTÍCULO 1º. El régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5º y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998 (...).”

18 Sentencia C-823 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

19 Subrogado por el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, establece: “ARTÍCULO 2o. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

PARÁGRAFO. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los

servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.” (Resaltado fuera del texto original)

20 Artículo 58 de la Ley 550 de 1999

21 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

22 En dicha decisión se reconoció la presencia del principio de participación democrática en la Ley 550, en los siguientes términos:“El acuerdo económico y jurídico a que se refieren tales normas, implica necesariamente que el legislador en su regulación adopte mecanismos que impidan que los acreedores queden sometidos a la voluntad unilateral del empresario deudor, y, al propio tiempo, que una mayoría ocasional de los acreedores someta a la minoría de éstos o al mismo deudor a condiciones lesivas de sus intereses. Es decir, la ley ha de propiciar y garantizar la equidad en el acuerdo y debe servir como muro de contención al abuso del deudor en desmedro de los acreedores, o, de la mayoría de éstos en perjuicio de los demás o de aquel”. (Resaltado fuera del texto)

23 Cfr. Artículo 26 de la Ley 550 de 1999

24 Cfr. sentencia del 15 de septiembre de 2011. C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección “A”. Radicación número: 27001-23-31-000-2008-00060-01(2005-09)

25 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

26 Ver sentencias T-080 de 2005, y T-1284 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Gálvis

28 Serían preexistentes pues, por tratarse de la sanción moratoria consagrada en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, habría operado de pleno derecho desde el reconocimiento del auxilio de cesantía que hizo la entidad territorial en el año 2008.

29 De esta manera, las decisiones de primera y segunda instancia desconocieron el

precedente de la Corte Constitucional, que en sentencia SU-995 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) determinó: “e. La informalidad de la acción de tutela, y el hecho de que la persona no tenga que probar que es titular de los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política a todos, o a los que se encuentran en determinados supuestos normativos, no exoneran al actor de probar los hechos en los que basa sus pretensiones; sin embargo, en esta clase de procesos preferentes y sumarios, el régimen probatorio está orientado por las facultades excepcionales que confiere el Decreto 2591 de 1991 al juez de amparo, especialmente en los artículos 18, 20, 21 y 22. Además, en la aplicación de las reglas de la sana crítica, debe partir el fallador del principio de la buena fe, constitucionalizado en el artículo 83 de la Carta de 1991.”(Resaltado fuera del texto original)