

Sentencia T-981/06

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general sobre controversias contractuales/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Incumplimiento de contrato de suministro

ACCION DE TUTELA-Carácter subsidiario

TEMERIDAD-Configuración

TEMERIDAD O MALA FE-Actitud contraria al principio de buena fe constitucional

CONFLICTOS SOBRE CONTRATO DE SUMINISTRO-Deben ser debatidos ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante la acción contractual

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN MUNICIPIO-Medio para que acreedores puedan obtener pago de lo debido

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Finalidad

NEGOCIACION DE ACUERDOS DE REESTRUCTURACION-Igualdad de acreedores

Referencia: expediente T-1399105

Acción de tutela instaurada por el señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, contra el municipio de Guaranda, departamento de Sucre.

Procedencia: Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, departamento de Sucre.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, veintisiete (27) de noviembre de dos mil seis (2006).

La Sala de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

en proceso de revisión al fallo de tutela adoptado por el Juzgado Promiscuo de Circuito de

Sucre, departamento de Sucre, de fecha 23 de junio de 2006, por medio del cual confirmó la sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda, Sucre, de fecha 27 de abril de 2006, que concedió la acción de tutela promovida mediante apoderada por el señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, contra el municipio de Guaranda.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; la Sala de Selección N° 8 de la Corte decidió aceptar para efectos de su revisión el expediente de la referencia.

## I. ANTECEDENTES.

El señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, por intermedio de apoderada, interpone acción de tutela por la vulneración del derecho al trabajo y al mínimo vital. La acción de tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda, quien la concedió, siendo impugnada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, produciéndose un fallo confirmatorio, adverso al municipio demandado en tutela.

## II. LA DEMANDA DE TUTELA

### a. Hechos y narración del demandante.

1. La apoderada expresa que el señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, suscribió un contrato de suministro con el municipio de Guaranda, en el cual se obligó a entregar materiales para construcción, para el mantenimiento y adecuación de las instalaciones del centro de salud, para atender personas de escasos recursos y para la atención y prevención de desastres. Igualmente se obligó a suministrar el transporte de funcionarios y venta de combustible para vehículos del municipio, entre otras obligaciones.

1. Sostiene que el municipio de Guaranda ha incumplido el contrato de suministro, a pesar de los múltiples requerimientos realizados por el tutelante, al dejar de pagar el valor del mismo que asciende a \$147.423.932.

1. Comenta que el municipio de Guaranda se encuentra en acuerdo de reestructuración de pasivos, por tal razón ha negado el pago de lo adeudado. En consecuencia, el tutelante se ha visto avocado a una penosa situación económica, que le ha impedido acceder a créditos bancarios.

1. Sostiene que el dinero que le adeuda el municipio constituye su único ingreso, puesto que no posee renta, capital u otro recurso adicional, y explica que acude a la acción de tutela puesto que no cuenta con otro medio de defensa judicial.

1. Adicionalmente sostiene que el accionante “realizó la compra de los derechos litigiosos al señor JOSÉ A. LUBO. A quien el municipio de Guaranda le debe un fuerte suma de dinero.”

En la demanda se pide la protección de los derechos del poderdante al trabajo en condiciones dignas y justas, al mínimo vital y móvil, a la vida, al pago oportuno, a la subsistencia digna y solicita se ordene al señor alcalde Heriberto Arce Benítez, cancelar lo adeudado junto con los intereses de ley.

c. Respuesta a la acción de tutela del alcalde de Guaranda, Sucre.

El alcalde del municipio de Guaranda, señor Heriberto Manuel Arce Benítez, sostiene que no existe ningún registro que indique que efectivamente el accionante estuvo atento al pago de sus acreencias y que, además, reclama algunas que no reúnen los requisitos legales. Aclara que el municipio fue intervenido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el mes de abril de 2004, por resolución N° 1050 del mismo año.

Explica que el municipio se acogió a la Ley 550 de 1999 y por tal razón dentro del acuerdo de reestructuración de pasivos, el 25 de noviembre de 2004 se incorporó al mismo a todos los acreedores, incluyendo al accionante, a quien en el mes de enero de 2006 le fueron canceladas acreencias por un monto de \$79.000.000, por orden de un fallo de tutela, considerando que al pretender un pago a través de una segunda acción de tutela, ésta resulta temeraria.

Adiciona que “al accionante el municipio le adeuda acreencias las cuales se encuentran en la base de datos del grupo 4º y solo la correspondiente a la resolución 324 por \$10.835.579, se encuentra con requisitos para el pago, es decir, como acreencia cierta. Las demás se encuentran en fotocopias en ‘investigación administrativa’ por carecer de soportes y de sus originales. De igual manera se encuentran registradas en el informe que rindiera la Contraloría departamental por presentar anomalías.”

Respecto a la cesión del crédito realizada por el señor José A. Lubo, al accionante, el señor alcalde menciona que no existe “contrato de cesión de crédito o dación de pago” que demuestre tal situación. Tras referirse a varias sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la improcedencia de la acción de tutela para solucionar litigios provenientes de deudas, sostiene que ésta debe recibir la misma determinación.

### III. SENTENCIAS QUE SE REVISAN.

#### 1. Fallo de primera instancia.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Guaranda, Sucre, a través de la sentencia del 27 de abril de 2006, concedió la acción de tutela, y señaló:

El señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, ya había instaurado una acción de tutela ante ese mismo despacho, el día 27 de junio de 2005. En aquella oportunidad el accionante solicitó se tutelaran los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, para lograr que le fuesen canceladas unas acreencias por valor de \$79.720.116, obligación que el municipio de Guaranda no había pagado al accionante. Explica que en aquella oportunidad el despacho negó la acción de tutela, pero que ésta fue acogida favorablemente por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, en sede de impugnación.

Respecto a esta situación, tras analizar los hechos y las pruebas allegadas, la instancia encontró que se trató de dos acciones de tutela diferentes, por tanto consideró que no se configuraba temeridad alguna.

Argumentó que el tutelante “se vinculó” (sic) al municipio de Guaranda mediante un contrato de suministro y las acreencias derivadas de dicho contrato y objeto de la acción de tutela resultaron ser claras, expresas y exigibles, pues fueron contraídas directamente por el señor Gabriel Antonio Pineda, tal como aparece en los contratos y las órdenes que la originaron.

Concluyó que en tanto el municipio se encuentre en acuerdo de reestructuración de pasivos, las referidas acreencias no pueden presentarse para su cobro ante ninguna instancia judicial, situación que permite tutelar el derecho al trabajo y al mínimo vital, ya no como mecanismo transitorio de protección, sino definitivo, en tanto el accionante utilizó su fuerza de trabajo en una actividad lícita que le permitiría obtener los recursos necesarios para solventar las necesidades mínimas de él y su familia.

Adicionalmente, sostuvo que el hecho de haberse cancelado una deuda por orden de un fallo de tutela, no demuestra que esta persona pudiese haber mejorado su subsistencia digna, pues se encuentra de por medio el mínimo vital del actor y su derecho al trabajo.

Frente a la cesión del crédito del señor José Armando Lubo al accionante, la instancia agregó que tal cesión no puede ser objeto de protección mediante acción de tutela en cuanto “no se trata propiamente de una cesión de derechos o una dación en pago que permitan cobrarla por sí mismo, ni puede entenderse que se hace como un agente oficio, (sic) pues no aparece ratificación de su titular para poder reclamarlas por esta vía especial y residual”.

## 2. Impugnación.

El señor alcalde de Guaranda impugnó la sentencia y sostuvo que al accionante se le canceló

en el mes de enero de 2006, por orden de un fallo de tutela, \$79.000.000, por acreencias que se encontraban incluidas en el acuerdo de reestructuración de pasivos. Precisa que algunas de las ahora referidas por el accionante, se encuentran como ciertas “en la base de datos del Acuerdo de Reestructuración suscrito entre el municipio de Guaranda y su Acreedores en el marco de la ley 550/99 el 25 de noviembre de 2004 una vez se llegue al grupo respectivo (4°) se cancelará y, las demás deberán ser llevadas al comité de saneamiento contable (ley 901/04), donde se debe agotar un procedimiento para establecer si efectivamente estas acreencias se deben o no ya que por los documentos que se aportan en la acción de tutela y que reposan en el municipio son acreencias inexistentes por carecer de la firma del ordenador del gasto”.

Explica que el accionante no demostró su estado de debilidad manifiesta o la carencia de trabajo, pues ha mencionado que es comerciante. El señor alcalde realiza una enumeración de las acreencias presentadas por el demandante, pero que no fueron firmadas por ningún funcionario del municipio de Guaranda. Agrega que ninguna de las acreencias posee certificado de disponibilidad y registro presupuestal. Igualmente explica que “según el informe presentado por la Contraloría Departamental, manifiesta que alguno de los compromisos que se encuentran relacionados son falsos según declaración juramentadas del personero municipal de la época” (f. 148 c. ppal.).

### 3. Fallo de segunda instancia.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, en fecha junio 23 de 2006, profirió fallo confirmatorio de la concesión de la tutela. Sostuvo que el municipio de Guaranda no demostró en ningún momento que al señor Gabriel Pineda Díaz no se le hubiesen vulnerado sus derechos por el no pago de las acreencias. Al realizar un recuento jurisprudencial sobre la protección al derecho al trabajo y al mínimo vital, concluyó que el actor sufre un perjuicio inminente.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer en revisión los fallos de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás normas concordantes.

##### 2. Lo que se debate.

El tutelante sostiene que suscribió un contrato de suministro con el municipio de Guaranda, Sucre y pretende a través de la acción de tutela que el municipio realice los pagos dejados de cancelar y que se derivaron de la ejecución del citado contrato. Según narra el actor, a consecuencia de este incumplimiento su situación económica es lamentable. Presenta para sustentar su reclamación algunas órdenes de pago firmadas por el alcalde del municipio y otras sin firma alguna y agrega que el municipio se encuentra en acuerdo de reestructuración de pasivos, hecho que ha impedido el pago de sus obligaciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cabe destacar que las instancias concedieron la acción de tutela apoyadas en la existencia de una obligación que consideraron clara, expresa y exigible, que comprometía al municipio

de Guaranda al pago de lo adeudado, según la primera instancia; y en la precaria situación económica en la que se encuentra el señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, según la segunda instancia.

3. Improcedencia para reclamar el cumplimiento de un contrato de suministro mediante acción de tutela. – Reiteración de jurisprudencia.

El contrato de suministro entre una entidad pública y un particular, se encuentra regido por la Ley 80 de 1993 y las controversias que de él se deriven deben dirimirse, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 77 del citado ordenamiento. Lo que significa que existe un procedimiento claro y preciso al que debe acudir para la resolución de las controversias surgidas de este tipo de contratos.

Así lo advirtió la sentencia T- 231 del 23 de mayo de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se señaló que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para ventilar controversias como las que pueden presentarse con ocasión de la ejecución de los contratos de suministro, sabido como es que la acción de tutela sólo procede cuando no existe otro medio idóneo y efectivo de defensa judicial. Lo anterior significa que cuando se trate de resolver conflictos que se deriven de una relación contractual como la que se analiza, en donde deben determinarse las responsabilidades de las partes, eventuales acreencias o indemnizaciones y otras declaraciones o condenas, no puede acudir al mecanismo residual y subsidiario que es la acción de tutela.

4. Carácter subsidiario de la acción de tutela. – Reiteración de jurisprudencia.

El objeto mismo de la acción de tutela se encuentra definido por el artículo 86 constitucional, que le otorga el carácter residual, subsidiario y establece un campo restrictivo de aplicación, que impide que se diriman por esta vía las controversias que surgen de este tipo de contratos. Es claro entonces, se insiste, 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. La jurisprudencia también ha determinado los sujetos de especial protección que se identifican en razón a su edad, discapacidad o debilidad manifiesta. Precisamente sobre el requisito de la subsidiariedad, en la sentencia T-406 del 15 de abril de 2005 M. P. Jaime Córdoba Triviño, se explicó:

“...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.”<sup>1</sup>

Para las controversias que pueden surgir de los contratos como el de suministro, el ordenamiento jurídico cuenta con normas sustantivas y procesales idóneas que regulan una materia determinada y que establecen el procedimiento para acceder a la administración de justicia, en aras de dirimir un determinado conflicto. Así, debe acudirse entonces, a la jurisdicción contencioso administrativa, que es la encargada de resolver los conflictos que se presentan en estos eventos.

El acceso a la administración de justicia implica la posibilidad de que cualquier persona reclame ante los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que considere vulnerados o en riesgo. A su vez, corresponde a los funcionarios judiciales la obligación de hacer efectivos esos derechos respetando, entre otros principios, el debido

proceso. En tal sentido, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), en el artículo 1º, establece que la administración de justicia es la encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social, lograr y mantener la concordia nacional.

Por su parte, el artículo 2º del referido ordenamiento establece que el Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia. Esto es, la acción de tutela, en tanto es mecanismo subsidiario, debe ser utilizada de manera responsable, para no dilatar la acción de la administración de justicia. No puede entonces pretenderse ventilar todos los procesos por vía de acción de tutela.

En la sentencia T- 030 del 21 de enero de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, esta Corte se pronunció respecto a la finalidad de la existencia de la estructura jurisdiccional:

“...una estructura jurisdiccional sería inane si no existiera una herramienta o un mecanismo que permitiera a las personas afectadas por un conflicto jurídico obtener su resolución por parte del Estado. En este punto será el proceso judicial la vía para que mediante el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la justicia o derecho de acción, como también se denomina por la doctrina procesal, se active el aparato jurisdiccional del Estado en aras de resolver las diferentes controversias que se presenten a los habitantes del territorio nacional. De esta manera, tanto el proceso, como el derecho al acceso a la administración de justicia deben tener sendas regulaciones normativas que ordene el desarrollo de aquél y garanticen la efectividad de éste.”

Es claro que esta consagración normativa también incluye el derecho de las partes, y de los terceros según el caso, a participar en las respectivas actuaciones judiciales, presentado pruebas, controvirtiendo las allegadas, interponiendo y sustentando los recursos y participando en cualquier otra forma en el proceso. Es claro entonces, que las partes deben cumplir con ciertas cargas procesales, que le impone el ordenamiento jurídico en cada proceso<sup>2</sup>.

Ahora bien, las partes no pueden dejar pasar los términos para instaurar las respectivas demandas, o para utilizar los mecanismos de impugnación. Contrario sensu, deben estar atentos tanto para no dilatar sus reclamaciones como para intervenir en el proceso una vez éste se encuentre en curso.

#### 5. Temeridad de la acción de tutela - Reiteración de jurisprudencia.

El alcalde del municipio de Guaranda, señaló que por orden de una acción de tutela se le había cancelado al señor Gabriel Antonio Pineda, la suma de \$79.000.000. A dicha situación también se refirió el juzgado de instancia, al mencionar que el señor Pineda ya había presentado una acción de tutela para el pago de una suma de dinero, en razón al cumplimiento de un contrato de suministro. Sin embargo, el juzgado consideró que esa acción de tutela se refería a otros hechos y por tanto consideró procedente la acción de tutela.

La temeridad en la acción de tutela, se presenta cuando sin motivo expresamente justificado la misma situación sea presentada por igual persona o su representante ante varios jueces o tribunales (artículo 38 del Decreto 2591 de 1991). La disposición establece, como consecuencia de dicha conducta, que las solicitudes sean rechazadas o decididas desfavorablemente. Por tanto, quien promueve una acción de tutela está en la obligación de manifestar bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los

mismos hechos y derechos (artículo 37 del citado Decreto)<sup>3</sup>.

La Corte tiene sentado que con la acción temeraria se vulnera la buena fe<sup>4</sup> y ha definido<sup>5</sup> los presupuestos necesarios para que se entienda que existe una actuación temeraria.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“1.- La formulación de más de una demanda, con miras a obtener la misma protección, fundada en igual situación fáctica; 2.- Que tales demandas sean presentadas por la misma persona, o por quien la represente o apodere; 3.- Que la reiterada pretensión de amparo se realice sin motivo expresamente justificado, es decir sin razón o fundamento alguno<sup>6</sup>. Debe agregarse que es deber del juez estudiar con sumo cuidado cada caso en los que se presume la temeridad en la acción de tutela.”

Con todo, de los datos que arroja el expediente no puede deducirse la existencia o no de una acción de tutela temeraria, puesto que en el expediente no obra acervo probatorio del que se pueda deducir y establecer con certeza los hechos de la anterior demanda de tutela, siendo de esperar que el juez de instancia analice a fondo las situaciones en las cuales se prevea una situación similar y que el tutelante se abstenga de realizar acciones repetitivas.

6. Análisis del caso concreto.

El accionante a través de apoderada, reseña que suscribió un contrato de suministro con el municipio de Guaranda, que ha incumplido sus obligaciones dinerarias derivadas de la ejecución del contrato y, pese a los múltiples reclamos realizados por el tutelante, se ha negado al cumplimiento de sus obligaciones.

Se probó que el señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, suscribió en el año 2000 dos contratos de suministro con el municipio de Guaranda. El primero, el 15 de marzo en el que se consagró como objeto, el suministro de materiales y electrodomésticos para la adecuación del centro de salud del municipio de Guaranda (fs. 68 y 69 c. ppal.). El segundo, el 14 de noviembre en el que se estableció como objeto, el suministro de materiales de construcción para vivienda a personas de escasos recursos de la zona rural del municipio, (fs. 43 y 44 c. ppal.).

Para reclamar sus derechos el tutelante presenta en fotocopia varias órdenes de pago, algunas suscritas por el señor alcalde del municipio de Guaranda. Sin embargo, explica que el municipio se encuentra en acuerdo de reestructuración de pasivos, razón por la cual le ha negado su pago. Por su parte el señor alcalde afirma que el 25 de noviembre de 2004 se incluyó en el referido acuerdo a todos los acreedores, incorporando en él al señor Gabriel Antonio Pineda Díaz. Siendo esto así, en el mes de enero de 2006, se le cancelaron acreencias por valor de \$79.000.000, por orden de una sentencia de tutela que fuera instaurada por el señor Pineda ante el Juez Promiscuo de Guaranda.

De otro lado, el Juzgado Promiscuo de Guaranda informó que el señor Gabriel Antonio Pineda, instauró ante ese despacho el 27 de junio de 2005 una acción de tutela para lograr la cancelación de unas acreencias por valor de \$79.720.116, "por ser tenedor de unos títulos valores provenientes del municipio de Guaranda". Explica que en primera instancia negó la acción de tutela, pero en la segunda fue concedida. Por tales razones el Juzgado valoró la posibilidad de enfrentarse a una acción de tutela temeraria, sin embargo, encontró que esta nueva acción relataba hechos diferentes y, por tanto, decidió concederla.

Todo indica que se trata de una controversia contractual que debe discutirse en la jurisdicción contencioso administrativa. Por tal razón, como se anotó anteriormente, deben agotarse los medios ordinarios que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para solucionar las controversias. La jurisprudencia tiene sentado que la acción de tutela es subsidiaria y excepcional. Así, en la sentencia T-168 del 27 de febrero de 2003, M. P. Manuel José Cepeda, se aseguró:

“... Abundante ha sido la jurisprudencia que señala que la acción de tutela no es un medio alternativo ni supletivo de defensa de los derechos fundamentales, que pueda utilizarse como herramienta judicial para revivir términos precluidos o actuaciones judiciales omitidas por el particular<sup>7</sup>.

... la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente que brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta reconoce. (T-001 del 3 de abril de 1992, MP. José Gregorio Hernández Galindo).”

La legislación se ha encargado de regular las formas procesales para que los particulares lleven a estrados los problemas litigiosos, subrayándose que la acción de tutela posee un sentido eminentemente subsidiario. Al respecto, la sentencia T-1017 del 21 de noviembre de

2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, mencionó:

“... La Corte ha definido como regla general la improcedencia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales ligada al pago de sumas de dinero<sup>8</sup>; sin embargo, ha salvado como excepción la protección del derecho fundamental al mínimo vital<sup>9</sup> o a la maternidad<sup>10</sup>, con un marcado acento en la protección de la causa de tales obligaciones, es decir, cuando la afectación del mínimo vital tiene como origen el incumplimiento de obligaciones surgidas de la relación laboral como el no pago de los salarios, de las mesadas pensionales o de la licencia de maternidad.”

Como se ve, frente a este tema en reiterada jurisprudencia se ha dicho que si bien algunas obligaciones dinerarias se pueden reclamar por vía de tutela, éstas se deben restringir a ciertos grupos determinados como indefensos o vulnerables, por sus condiciones especiales, en tanto debe repetirse e insistirse que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario. Lo que significa que la acción de tutela no puede convertirse en una instancia de decisión de conflictos legales, pues esto deslegitimaría la función del juez de amparo<sup>11</sup>.

Por tanto, en atención a cuanto antecede, procede desestimar la acción de tutela en tanto las instancias no debieron concederla y por tanto se revocará.

7. En el acuerdo de reestructuración de pasivos de una entidad territorial, los acreedores pueden intervenir para reclamar sus derechos.

En el presente caso, se probó que el municipio se encuentra en acuerdo de reestructuración de pasivos. En estos eventos es claro que si el municipio se ubica en tal situación, la vía ordinaria para ejercer algún reclamo resulta limitada. Sin embargo, el acreedor puede hacerse parte en el acuerdo de reestructuración, según lo ha establecido la Ley 550 de 1999. Más aún, la misma ley prevé que deberá realizarse la publicidad de la promoción del acuerdo de reestructuración.

La mencionada ley establece el procedimiento para llevar a cabo los acuerdos de reestructuración de pasivos de las empresas de carácter privado, público o de economía mixta. El inciso primero del artículo 5º de la Ley 550 de 1999, denomina acuerdo de reestructuración a la convención que se celebre a favor de una o varias empresas con el objeto de corregir deficiencias que presenten en su capacidad de operación y para atender obligaciones pecuniarias, de manera que tales empresas puedan recuperarse dentro del plazo y en las condiciones previstas en el mismo.

La ley contempla que cuando existan acreedores de una entidad territorial y ésta se encuentre en un proceso de reestructuración de pasivos, aquellos pueden intervenir para reclamar sus acreencias. La legislación ha establecido que estos acuerdos podrán ser promovidos, entre otros, por los representantes legales del respectivo empresario, por la entidad territorial respectiva, o por uno o varios acreedores. Además, el inciso primero del artículo 19 de la Ley 550 de 1999 señala que los acuerdos serán celebrados entre la entidad territorial y los deudores externos, siendo éstos aquellos titulares de créditos que pertenezcan a cualquiera de las cinco clases de créditos previstos en el título XI del Libro Cuarto del Código Civil. Adicionalmente, para complementar la garantía de participación en ellos, el artículo 11 de la citada ley establece la publicidad de la promoción del acuerdo de reestructuración.

El numeral 7º del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, da cuenta de la obligatoriedad prioritaria del pago de los gastos corrientes de la entidad territorial, conforme a los montos que para el

efecto prevea el mismo acuerdo.

La norma estipula restricciones a la entidad territorial que se encuentre en acuerdo de reestructuración de pasivos. Así, una vez suscriba el acuerdo y durante la vigencia del mismo, la entidad territorial no podrá incurrir en gasto corriente distinto del autorizado estrictamente en el acuerdo para su funcionamiento y el ordenado por disposiciones constitucionales (numeral 15 del artículo 58). A su vez (numeral 13 del mismo artículo), establece que se suspenderá el término de prescripción y no operará la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial; no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad y, de hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

En la sentencia T-1017 del 21 de noviembre de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se debatió un caso similar y se expresó que el acuerdo de reestructuración era el único indicado para establecer la oportunidad y efectividad del pago.

Siendo así las cosas, resulta claro que el accionante tiene restringido su derecho de acudir a la vía ordinaria para reclamar sus acreencias, desde el momento en que la entidad entró en acuerdo de reestructuración de pasivos, en el caso que se analiza desde el año 2004, según lo refiere el señor alcalde. Sin embargo, se demostró que el accionante firmó los contratos de suministro en el año 2000, época en la cual el municipio aún no había entrado en acuerdo de reestructuración de pasivos y a partir de esa fecha, según argumenta el accionante, ha requerido el pago de sus acreencias al municipio. Por tanto, el señor Gabriel Antonio Pineda ha podido acudir desde ese momento a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para reclamar sus pretendidos derechos.

“...la realización de pagos por fuera del acuerdo de reestructuración, cuando los mismos no obedecen al giro ordinario de los negocios de agente económico, resulta constitucionalmente insostenible. Primero, porque desconoce el derecho a la igualdad de trato de los otros acreedores en la medida en que burla la prelación y el principio de pago ordenado y proporcional, y segundo, porque distorsiona la finalidad del acuerdo y puede llegar a desestabilizar las proyecciones financieras del caso, en desconocimiento del interés general que la recuperación o el saneamiento fiscal del agente económico reporta.”

Por tanto, el municipio de Guaranda, al encontrarse bajo las disposiciones de la Ley 550 de 1999 (acuerdo de reestructuración), estaba impedido para realizar los pagos que estuviesen por fuera del giro ordinario de sus negocios o que no constituyeran gastos en la administración, según el artículo 17 de la Ley 550 de 1999.

Respecto a la protección solicitada por el tutelante de un crédito que fuera cedido por el señor José A. Lubo, debe anotarse que tal como acontece con los contratos de suministro y otras exigencias dinerarias, la cesión de estos derechos a cualquier título debe ser reclamada ante la jurisdicción ordinaria y no mediante la acción de tutela. La jurisprudencia ha señalado que las obligaciones civiles no pueden cobrarse por vía de tutela<sup>12</sup>.

Se concluye que la acción de tutela en este caso no es procedente en cuanto se trata de dirimir conflictos contractuales, además el afectado ha debido acudir a las instancias judiciales ordinarias para que se reparen sus derechos en la eventualidad de su conculcación, y se demostró que no lo hizo. De tal manera, en tanto el amparo fue concedido, corresponde revocar el fallo de segunda instancia y, en su lugar, negar la acción de tutela, de acuerdo con

las consideraciones expuestas en esta sentencia.

Esta determinación debe ser puesta en conocimiento, adicionalmente, del señor Personero Municipal de Guaranda y del Procurador Regional de Sucre para lo de sus respectivos cargos, en defensa de los derechos del municipio y la averiguación disciplinaria a que hubiere lugar.

## V. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero: Revocar la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, de fecha 23 de junio de 2006, en el trámite de tutela adelantado por el señor Gabriel Antonio Pineda Díaz, contra el municipio de Guaranda. En su lugar, DENIÉGASE el amparo solicitado.

Segundo: Comuníquese esta decisión al señor Personero Municipal de Guaranda y al Procurador Regional de Sucre para lo de sus respectivos cargos, en defensa de los derechos

del municipio y la averiguación disciplinaria a que hubiere lugar.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, notifíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Reitera la sentencia T- 313 del 1º de abril de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Sobre el particular T- 597 del 17 de julio de 2003, M. P. Jaime Araújo Rentería.

3 Crf. T-067 del 28 de enero de 2005 y T-184 del 2 de marzo de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-407 del 15 de abril de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-149 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-308 del 13 de julio de 1995 M. P. José Gregorio Hernández.

4 Entre otras, la citada T-308 de 1995; T-091 del 6 de marzo de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-001 del 21 de enero de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia T-721 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-067 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

6 T-067 de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil (nota del fallo).

7 Sentencia T-1655 de 2000, M. P. Fabio Morón Díaz (nota del fallo).

8 Sobre la improcedencia de la tutela para la obtención del pago de sumas de dinero, Cfr. sentencias T-777 de 2002, T-750 de 2002, T-558 de 2002, T-146 de 2002 y T-1160 de 2001 (nota del fallo).

9 Cfr. sentencias T-777 de 2002 y T-750 de 2002 (nota del fallo).

10 Cfr. sentencias T-743A de 2000, T-1620 de 2000, T-664 de 2002 y T-880 de 2002 (nota del fallo).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

12 T-146 del 28 de febrero de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.