

D-12971
OK



Bogotá, octubre de 2018

CORTE CONSTITUCIONAL

REFERENCIA: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

NORMA DEMANDADA: artículo 58, numeral 13, de la ley 550 de 1999

JOHN CARLOS CHARRUPI PALOMINO, ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 14638973, expedida en Cali, obrando en nombre propio, con domicilio en la ciudad de Cali, respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer la acción de inconstitucionalidad contra el numeral 13, del artículo 58, de la ley 550 de 1999, por cuanto este contraría la Constitución Política en sus artículos 13, 29, 89, 229, como se sustenta a continuación:

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

El texto demandado es aquel que expresa **“no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución”**, consagrado en el numeral 13 del artículo 58 de la ley 550 de 1999, la cual se cita a continuación:

LEY 550 de 1999

(diciembre 30)

Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales: (...)

13. *Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no*

habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.

(énfasis añadido)

II. COSA JUZGADA RELATIVA¹ IMPLÍCITA²

Sobre esta disposición, ya la Corte Constitucional se pronunció en el pasado, por medio de sentencia C-493 de 2002, pero hay que precisar, que en esa oportunidad la Corte se refirió a unos cargos específicos que planteó el demandante, los cuales distan de los cargos que a continuación se expondrán en la presente acción de inconstitucionalidad.

Los cargos presentados por el demandante en la sentencias C-493-2002, la Corte los resumió así en dicha providencia:

“Los ciudadanos Emilio Chávez Hurtado, Tomás Rentería Moreno y Manuel Torres Velásquez demandan el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, por considerar que vulnera los artículos 2º, 13, 58 y 229 de la Constitución Política. Exponen los siguientes argumentos:

- i. *“La norma acusada vulnera el artículo 2º de la Constitución Política pues al establecer la improcedencia de embargos de los activos y recursos de las entidades territoriales sometidas al acuerdo de reestructuración de pasivos, **está desprotegiendo a las personas que tienen créditos y/o embargos de acreencias laborales y comerciales, pendiente por cancelar en los diferentes órganos judiciales.** (...)”*
- ii. *“El numeral 13 demandado crea desigualdad jurídica entre los funcionarios y los exfuncionarios de los entes territoriales consistente en que a los funcionarios activos se les viene cancelando puntualmente sus salarios y demás acreencias en razón a los beneficios que les otorga la ley 550, **mientras que a los exfuncionarios que ya laboraron y se les hizo reconocimiento de sus acreencias laborales, se les somete a una situación discriminatoria al restringir los embargos judiciales,** cuando lo razonable sería cancelarles por igual a ambos acreedores, (...)”*
- iii. *“También atenta contra el artículo 58 de la Carta Política al **ignorar que a las personas que laboraron en los entes territoriales no pueden desconocerseles por ninguna ley los derechos laborales adquiridos.**”*

¹ Corte Constitucional C-007-16, “Será cosa juzgada absoluta, cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. **Será cosa juzgada relativa si la Corte en una decisión anterior juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles.** En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En el segundo, por el contrario, será posible examinar la norma acusada desde la perspectiva de las nuevas acusaciones.” (Énfasis añadido)

² Ibídem, “La condición explícita o implícita de la cosa juzgada se predica únicamente de los casos en los que **ella es relativa.** Se tratará de cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutive de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados. **Será por el contrario implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargo.**” (Énfasis añadido)

- iv. “Desconoce igualmente el artículo 229 de la Constitución porque **priva a los acreedores de los entes territoriales del acceso a los órganos de administración de justicia en procura de obtener el pago de obligaciones controversiales.**”

(numerales romanos y subrayas añadidos)

En tal sentido, operó la cosa juzgada relativa, porque tanto de los argumentos del demandante, como de los argumentos de la honorable Corte para tomar su decisión, se extrae que esta abordó el debate de constitucionalidad de la norma demandada, exclusivamente sobre los determinados cargos elevados por el demandante (arriba subrayados), los cuales, todos ellos están relacionados únicamente con situaciones derivadas de obligaciones de pago y/o pecuniarias (de dar); muy distinto, a las de la presente demanda, que versará sobre obligaciones de hacer o no hacer, y más específicamente, las que emanan de providencias judiciales. De tal suerte, esta demanda contiene nuevas acusaciones contra la norma, que requieren un nuevo examen de la honorable Corte al respecto.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS

La norma demandada viola los derechos siguientes derechos fundamentales:

1. Derecho a la Igualdad
2. Debido Proceso
3. Derecho de Acceso a la Administración de Justicia y Tutela Judicial Efectiva

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

La norma acusada infringe los artículos 13, 29, 89, y 229, de la Constitución Política de Colombia:

“ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

“ARTÍCULO 89. *Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.*

ARTÍCULO 229. *Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”*

V. FUNDAMENTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA

1. Los fines de los acuerdos de reestructuración contemplados en la ley 550 de 1999, tanto para el sector privado como para las entidades territoriales, son de naturaleza esencialmente económica —como también lo ha dicho la Corte³—, y las obligaciones que pueden hacer parte de este acuerdo, son exclusivamente de carácter pecuniario, tal como lo consagra el artículo 5 de dicha ley, donde se define qué son los acuerdos de reestructuración de que trata en su articulado:

Dice la el artículo:

“Artículo 5. Acuerdo de reestructuración. Se denomina acuerdo de reestructuración la convención que, en los términos de la presente ley, 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 que se hayan previsto en el mismo.

El acuerdo de reestructuración deberá constar por escrito, tendrá el plazo que se estipule para su ejecución, sin perjuicio de los plazos especiales que se señalen

³ A la luz de la jurisprudencia constitucional, esta es la finalidad de la norma citada: **Sentencia T-283-13**, “En la sentencia C-854 de 2005, la Corte Constitucional 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 de pasivos. En dicha oportunidad esta Corporación señaló que, de conformidad con los mandatos contenidos en los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, el legislador creó un régimen de reestructuración cuyo propósito fue el de lograr la reactivación de la economía y del empleo, fortalecer las empresas, aliviar su carga financiera y mejorar su productividad, a fin de que pudieran cumplir con la función social que como base del desarrollo les corresponde.

Entonces, el proceso de reestructuración contenido en esta ley de intervención en la economía, no sólo se encamina a hacer efectivas las obligaciones del deudor en estado de insolvencia, sino que sustituye (...)” (énfasis añadido)

para la atención de determinadas acreencias, y del que llegue a pactarse en los convenios temporales de concertación laboral previstos en esta ley.” (Énfasis añadido)

2. Los acuerdos de reestructuración de entidades territoriales, obedecen a los mismos fines económicos de todo el contenido de ley 550 de 1999, y le son aplicables, los mismos instrumentos de intervención que para los demás casos contempla la ley. Esto, en razón a que así lo establece en su artículo 58⁴. En tal sentido, las obligaciones que pueden hacer parte de un acuerdo de reestructuración con una entidad territorial, son únicamente las obligaciones pecuniarias y/o de carácter meramente económico; no en vano, para más certeza que de lo que trata esta norma es de obligaciones dinerarias, o que afecten la economía y finanzas de la entidad territorial, el título de dicho artículo (58) versa: “DE LA REESTRUCTURACIÓN DE **PASIVOS** DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES”, lo cual, nos da plena claridad que lo que se habla alrededor de esta disposición, es de obligaciones meramente pecuniarias.
3. Adicionalmente, en el numeral 11 del artículo 58, se establece la definición de quiénes son los participantes del acuerdo de reestructuración con entidades territoriales:

“11. El acuerdo de reestructuración será celebrado entre la entidad territorial y los acreedores externos; y requerirá el voto favorable de la entidad territorial, que será emitido por el Gobernador o Alcalde según el caso, previas las facultades a que se refiere el numeral 2o. del presente artículo.”

4. Establecido, de manera privativa, que solo se puede celebrar acuerdos de reestructuración con “acreedores externos”, esta ley nos brinda una definición de aquellos en su artículo 19:

“Artículo 19. Partes en los acuerdos de reestructuración. Los acuerdos de reestructuración se negociarán y celebrarán entre los acreedores externos e internos de la empresa.

Son acreedores externos los titulares de créditos ciertos que pertenezcan a una cualquiera de las cinco clases de créditos previstas en el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen y adicionen.”

5. Definidos los “Acreedores Externos” por la calidad del tipo de obligaciones que ostenten, que en este caso, solo pueden ser las contenidas en los créditos ciertos que prevé el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil; en otras palabras, obligaciones meramente pecuniarias, sin contemplar en algún momento, obligaciones distintas a las de pago (*de dar*), como son las obligaciones *de hacer* o *no hacer*.

⁴ “Artículo 58. ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN APLICABLES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. **Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones”** (Énfasis añadido)

6. La disposición demandada, artículo 58 numeral 13⁵, establece una restricción contra todo proceso ejecutivo que se inicie contra una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración, sin hacer distinción alguna relacionada sobre el tipo de obligación que se pretenda reclamar por esta vía —bien sean de dar, hacer o no hacer—, ni del título ejecutivo del que emanen, por ejemplo, de las que emanan de una providencia judicial. La disposición impugnada, tampoco establece excepción alguna que se pueda aplicar a esa regla, la cual restringe indistintamente todo tipo de proceso ejecutivos, al margen de la clase de obligación (pecuniaria o no) que contenga el título ejecutivo.
7. En el entendido que los títulos ejecutivos se pueden demandar vía proceso ejecutivo para su pronta resolución y cumplimiento, y que dichos títulos pueden estar constituidos por obligaciones de dar, hacer, o no hacer, resulta que, independientemente de que la obligación contenida en el título ejecutivo sea o no pecuniaria, por la veda del artículo 58, numeral 13 demandado, ninguna obligación podrán demandarse ejecutivamente, aun cuando en todo el articulado de la ley 550 de 1999 únicamente haya referido obligaciones pecuniarias, y sus fines, únicamente contemplen los económicos.
8. Adicionalmente, las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos (no pecuniarias) que no revistan las características de las contempladas en la ley de reestructuración, tampoco podrán hacer parte de las acreencias a inscribir dentro del acuerdo, por cuanto esta ley solo contempla un grupo de obligaciones, las contenidas en el título XL del libro Cuarto del CC, título del cual, ninguna de sus obligaciones son de hacer o no hacer, ni mucho menos, de carácter no pecuniario.
9. Así las cosas, quien tenga en su poder una obligación a cargo de una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración, que solo se pueda materializar vía proceso ejecutivo, sin importar qué tipo de obligación sea —ni el hecho de ser una obligación distinta a las contempladas a lo largo del articulado de la ley 550—, no podrá iniciar proceso ejecutivo alguno, ni tampoco, podrá participar del acuerdo de reestructuración para el cumplimiento de su obligación, quedando supeditado, a que se liquide el acuerdo de reestructuración —si es que esto llega a suceder—, para luego sí, proceder a iniciar un proceso ejecutivo.

VI. CARGOS POR LOS QUE LA NORMA ES INCONSTITUCIONAL

1. La norma acusada viola el derecho a la igualdad:

- 1.1. Las obligaciones distintas a las de pago, tales como las de hacer, no pueden hacer parte de la lista de acreedores contemplada por la ley 550 del 1999, ni muchos menos, estar dentro de los turnos de pago consagrados en esta. De tal suerte, que resulta desproporcionado una restricción a todo tipo de títulos ejecutivos, cuando existen un grupo de estos (obligaciones de hacer y no hacer) que no pueden hacer parte del acuerdo, generándose para quien tenga un título con una obligación de hacer a cargo de una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración, la imposibilidad de lograr su efectividad tanto por vía del proceso ejecutivo, como por medio del proceso de reestructuración.

⁵ "Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, **y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad.** De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho."

1.2. Si hay un tipo obligaciones que no pueden inscribirse dentro de las que entran a turno de pago dentro de un proceso de reestructuración de pasivos, entonces, tampoco deberían ser objeto de la restricción que se les impone para lograr sus cumplimiento vía proceso ejecutivo. Porque resulta entonces, que son iguales en la restricción, más no en la posibilidad de participar del acuerdo, lo cual es a todas luces violatorio del principio de igualdad.

1.3 Si el tipo de obligaciones que porta un acreedor no reúnen las condiciones para constituirse en "acreedor externo" (por no ser de las contempladas en el Título XL del libro 4ª del C.C.), entonces, este no podrá participar del acuerdo de reestructuración, y por tanto, tampoco debería verse afectado por un acuerdo del cual no puede participar, ni mucho menos, que se le limitasen los mecanismo con que cuenta para hacer efectivo el pago de su obligación. Sin embargo, sucede todo lo contrario, pues la norma no discrimina en los efectos de la restricción, pero sí lo hace sobre el tipo de obligaciones que pueden participar en el acuerdo.

2. La norma acusada viola el derecho de acceso a la administración de justicia:

2.1 El derecho de acceso a la administración de justicia, queda suspendido para quien tenga una obligación de hacer emanada de una providencia judicial, pues despojado del proceso ejecutivo, ni siquiera cuenta con la posibilidad de incluir las obligaciones que le adeudan dentro del proceso de reestructuración, como sí lo pueden hacer los demás acreedores de créditos pecuniarios para quienes está dispuesto este acuerdo, sino, que debe esperar hasta que ese lento proceso se liquide, la entidad salga del acuerdo, para ahora sí, luego de todo este albur —en el que ni siquiera puede incidir para agilizar—, vuelva a quedar habilitado para acudir ante la jurisdicción competente a adelantar el proceso ejecutivo.

2.2. Esta situación genera una violación a los derechos de acceso a la administración de justicia, por cuanto el acreedor de este tipo de títulos queda despojado de toda acción o recurso para hacerlo efectivo. Lo que, de manera más llana, significa quedar bloqueado para exigir los derechos y obligaciones consagradas en el título, hasta tanto la entidad territorial no salga del acuerdo de reestructuración, lo cual, por demás, rompe de nuevo el principio de igualdad, por cuanto pone al portador de este título muy por debajo de los demás acreedores que sí pueden inscribir sus créditos pecuniarios en el acuerdo de reestructuración, debido a que, aquél ni siquiera puede participar del acuerdo, sino que debe esperar la suerte de dicho proceso para poder en un futuro, no cierto, exigir el cumplimiento de las obligaciones consagradas en el título que porta.

3. La norma acusada viola el artículo 89 de la Constitución:

En el presente cargo, se fundamenta en que el legislador ha incurrido en una omisión legislativa relativa, la cual se puede constatar a partir de los siguientes argumentos:

3.1. El legislador ha dispuesto una norma, dentro su libertad de configuración legislativa, y con ella ha establecido una restricción pertinente para un propósito, como es, no permitir que se inicien procesos ejecutivos contra entidades bajo acuerdo de reestructuración de pasivos, porque esto haría mucho más difícil el propósito de

recuperación económica que requiere una entidad que se ve obligada a suscribir un acuerdo de estos. Sin embargo, en su buen querer, omitió con esta norma, disponer un mecanismo alternativo para el otro tipo de obligaciones que pueden contener un título ejecutivo, y que nada tengan que ver con aquellas obligaciones que hacen parte de los acuerdos de reestructuración (pecuniarias), y cuyo cumplimiento, vía proceso ejecutivo, en nada afecta los objetivos económicos y financieros de que trata la norma aquí acusada.

- 3.2. En tal sentido, en este caso resulta evidente una omisión legislativa, pues (i) la norma debió excluir casos como los de las obligaciones no pecuniarias, que no le eran asimilables, y para los que dicha disposición omitió incluir un ingrediente, en este caso, una excepción, que resulta esencial para armonizar el texto de la norma acusada con los derechos fundamentales a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, los cuales se menoscaban en los casos relacionados con obligaciones distintas a las pecuniarias contenidas en títulos ejecutivos. Y (ii), no se encuentra una justificación para que el legislador haya incurrido en esta omisión, pues la falta de una excepción para iniciar procesos ejecutivos respecto de títulos ejecutivos con obligaciones no pecuniarias —obligaciones que no están contempladas por la norma acusada—, representa una desigualdad injustificada frente a los casos que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma, como lo son, las obligaciones del Título XL, libro 4ª del C.C. (obligaciones todas pecuniarias), de las cuales, aunque se les restrinja el proceso ejecutivo como mecanismo para su reclamación, conservan aún un mecanismo para su cumplimiento, y es el propio acuerdo de reestructuración. Con ello, corren con muy diferente suerte las obligaciones de otra índole, la cuales, como ya se ha señalado arriba, ni siquiera cuentan con la posibilidad de participar del acuerdo.

VII. LA NORMA DEMANDADA FRENTE A CASOS PARTICULARES

Dentro de la copiosa jurisprudencia sobre los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad, la Corte ha establecido que se deben esgrimir, entre otros, argumentos particulares contra la norma acusada:

Sentencia C-095-17,

*“Al tenor de estos requisitos, la demanda debe reunir los siguientes presupuestos: (i) ser suficientemente comprensible (claridad[19]), (ii) recaer sobre el contenido real de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza[20]), (iii) demostrar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos, precisos **y particulares que recaigan sobre la norma en juicio** (especificidad[21]), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia[22]), y (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia[23]).”*

Así las cosas, procedemos a continuación a confrontar la norma acusada frente a situaciones particulares, que ponen de manifiesto cómo ésta vulnera derechos fundamentales en concreto.

7.1. PROCESOS EJECUTIVOS SOBRE OBLIGACIONES EMANADAS DE UNA PROVIDENCIA

Según el Código General del Proceso, pueden ser demandados ejecutivamente los Títulos Ejecutivos. Y Título Ejecutivo puede ser, entre otros, una providencia judicial, que contenga obligaciones expresas, claras y exigibles. A su vez, las obligaciones pueden ser: de dar, hacer, o no hacer. Esto, según lo establecido en el artículo 442 del C.G.P⁶.

7.2. PROCESO EJECUTIVO COMO MEDIO PARA HACER CUMPLIR UNA OBLIGACIÓN DE HACER O NO HACER EMANADA DE UNA PROVIDENCIA

- a) Existen obligaciones de hacer y no hacer, emanadas de una providencia judicial, que no tiene implicación ni naturaleza económica directa como sí sucede con las obligaciones de dar. Por citar un ejemplo del tipo obligaciones *de hacer*, mencionamos el caso de providencias dentro de un proceso policivo, que ordenan la restitución de la posesión, el restablecimiento del statu quo, o alguna otra medida de amparo contemplada en aquel régimen legal.
- b) Las actuaciones de los procesos civiles de policía, según extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional, son actos jurisdiccionales, y como tal, sus providencias tienen las mismas características que las de un fallo ordinario⁷. Para el cumplimiento de una providencia de estas, en caso de incumplimiento de la entidad pública encargada, ha dicho la jurisprudencia constitucional, que es el proceso ejecutivo y no la acción de tutela, el mecanismo ordinario e idóneo para lograr su efectividad y cumplimiento. Esto lo ha expresado así:

“3.4 Pero ha dicho también este Tribunal que, en principio, no es procedente la acción de tutela para exigir el cumplimiento de una decisión de carácter jurisdiccional como quiera que para proteger el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en este caso, existe otro mecanismo de defensa judicial que es el proceso ejecutivo.”⁸ (Énfasis añadido)

- c) Sin embargo, como se ha venido analizando, si el portador del título ejecutivo con una obligación de hacer o no hacer, tiene la mala fortuna que su deudor es una entidad territorial que haya suscrito acuerdo de reestructuración, sin importar que se trate de una providencia judicial (o policiva en este caso), quedará sin poder ejercer el único mecanismo con que cuenta para hacer efectivo el fallo policivo: el proceso ejecutivo. Mecanismo el cual, es el que la jurisprudencia constitucional exhorta usar de manera privativa para el cumplimiento de este tipo de providencias. A este respecto dijo la Corte:

⁶ Artículo 422 del C.G.P: “Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-454-12: “Debido a lo anterior, a las decisiones adoptadas en el procedimiento policivo les es aplicable en todo lo dispuesto por la Corte para las providencias judiciales.”

⁸ Ibídem

“El Código de Procedimiento Civil expresamente ha dispuesto esta vía procesal para ordenar a las autoridades hacer efectivas las obligaciones previstas en las sentencias o actos jurisdiccionales que constituyen título ejecutivo. En la medida en que la Resolución 112 de 2011 y los demás actos de la Policía y la Alcaldía en los que se ordenaron los desalojos contienen una obligación clara, expresa y exigible consistente en la realización de diligencias por ocupación de hecho, esta acción era procedente.”¹

(...)

En este caso, el proceso ejecutivo constituía un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial del derecho al debido proceso, amenazado con ser desconocido por la ausencia de ejecución de las decisiones adoptadas en el trámite de los procesos policivos.” (Énfasis añadido)

Y se enfatiza en el hecho que el proceso ejecutivo es el mecanismo privativo, porque, aunque por regla general se puede acudir subsidiariamente a la acción de tutela cuando el mecanismo idóneo no se puede ejercer, en el caso de marras, esto no es posible, porque la Corte ha dicho que en tratándose de obligaciones de hacer contenidas en providencias policivas que versen sobre derechos de mera propiedad (máxime cuando se enfrenten a derechos fundamentales y deban prevalecer los primeros), estos, por “no alcanzar el grado de fundamentales”, no les resulta procedente acceder a su protección por medio de la acción de tutela, sino, primordial y exclusivamente, por vía del proceso acorde e idóneo para proteger un tipo de derechos como los de propiedad: el proceso ejecutivo. A este respecto la Corte se ha pronunciado:

(...) “ Lo anterior permite concluir que la acción de tutela no es el mecanismo propicio para solucionar la legítima disputa del Fondo Ganadero, por cuanto esta hace referencia a un derecho de propiedad que no alcanza el grado de fundamental y, por lo tanto, no desplazaba al mecanismo ordinario creado por el ordenamiento jurídico con el fin de garantizar el debido proceso.” ²(Énfasis añadido)

Adicionalmente, existe otra razón por la que no procedería la acción de tutela en estos casos, y es que en estos tampoco se satisface el requisito de subsidiariedad, por cuanto el mecanismo ordinario para su reclamación (proceso ejecutivo), no se encuentra extinguido ni fenecido propiamente, sino, apenas suspendido; y por tanto, la tutela no podría entrar a reemplazar al primero.

- d) En otras palabras, frente a la norma demandada, si se da el caso que la entidad renuente de cumplir la providencia policiva es una que haya suscrito acuerdo de restructuración, la providencia por cumplir queda en un limbo jurídico, pues no puede tramitarse su cumplimiento forzoso vía proceso ejecutivo, ni tampoco, vía acción tutela. En principio, porque la tutela remite al proceso ejecutivo, y este mecanismo no ha fenecido ni desaparecido propiamente, sino, que se encuentra apenas suspendido; y de otra parte, porque los derechos en boga en estos asuntos, por ser de índole meramente privados y versar primordialmente sobre derechos de propiedad, nunca alcanzan el grado de fundamentales que se requería para que pudieran prosperar su protección vía acción de tutela.

¹ Ibídem

² Ibídem

e) Adicionalmente, en el caso *sui generis* que se aceptara la tesis que vía acción de tutela es el mecanismo para proteger derechos de propiedad ventilados en una providencia policivas, cuando estas no puedan materializarse por el proceso ejecutivo (en los casos que aplica la restricción de la norma demanda), y llegase a hacer carrera esta tesis, se desnaturaliza el carácter subsidiario de la acción de tutela, para convertirla en el recurso ordinario frente a este tipo de situaciones donde se requiere el cumplimiento de una providencia con obligaciones de hacer por parte de una entidad que suscribió acuerdo de reestructuración. Todo lo cual, desconfiguraría la naturaleza y fines para los que fue concebida la acción de tutela. Solapando así, de una manera indebida, un vacío legislativo que persiste frente a la falta de un mecanismo o excepción para los casos señalados aquí.

VIII. APLICACIÓN PRINCIPIO “DONDE LA LEY NO DISTINGUE, NO LE ES DADO AL INTÉRPRETE HACERLO”

La norma nunca especifica un determinado tipo de obligaciones para las que no se puede iniciar proceso ejecutivo, ni mucho menos, que la prohibición para este tipo de procesos, va dirigida exclusivamente a las obligaciones (pecuniarias) de que se trata en el articulado de la norma. La norma tampoco habla de excepciones. Y aunque por los fines de la ley 550, es claro inferir que las obligaciones cuyo cobro vía proceso ejecutivo pretende evitar el acuerdo de reestructuración, son exclusivamente las de carácter pecuniario que afecten las finanzas y economía de la entidad territorial, no le es dable al juez que tramite un proceso ejecutivo por obligaciones distintas a aquellas (las no pecuniarias), hacer una interpretación de la norma con la que se exonere a dichas obligaciones de la restricción que les impone indistintamente la disposición demandada, por cuanto, con ello estaría violando el principio *‘ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus’*. En otras palabras, sin importar el tipo de obligaciones contenidas en el título que se le presente al operador jurídico en un proceso ejecutivo, este debe proceder a inadmitirlo, sin ningún tipo de evaluación adicional —como bien podría ser analizar si el título presentado contiene obligaciones del tipo que se relacionan con los fines de la norma que estableció la restricción (ley 550 de 1999)—, porque, al hacer esta evaluación hermenéutica de la aplicación o no de la norma para determinado tipo de obligaciones, el operador jurídico (juez) estaría violando el principio que versa *“donde la ley no distingue, no le es dado al intérprete hacerlo”*.

Todo lo cual, redundante en lo que en la práctica sucede cuando un ciudadano intenta demandar ejecutivamente una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración para el cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer contenidas en un título ejecutivo, que se le rechaza indistintamente su demanda en los juzgados sin miramiento alguno, y en el mejor de los casos, esgrimiendo como argumento la defensa del principio axial arriba citado.

IX. PROBLEMAS GENERALES DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA

1. Como fue establecida la norma cuestionada (artículo 58, numeral 13, ley 550 de 1999), resulta que, sin distinción alguna, no es posible demandar ejecutivamente a una entidad territorial renuente en cumplir una providencia con obligaciones no pecuniarias, si se encuentra bajo acuerdo de reestructuración de pasivos, aún si dichas obligaciones son

distantes de los objetivos económicos y de protección financiera por los que propenden los fines de la ley 550 del 99.

2. Bajo esta perspectiva, una entidad territorial puede eludir el cumplimiento forzoso, que por vía del proceso ejecutivo se le pretenda adelantar, sobre múltiples obligaciones de hacer o no hacer, que en nada tengan relación con los fines del acuerdo de reestructuración de pasivos que hayan suscrito. Y con ello, dejar al ciudadano indefenso para lograr el cumplimiento de obligaciones consagradas en una providencia judicial, sobre la cual la administración se encuentre en mora de cumplir, y sobre la cual, a su vez, tampoco podría exigir su cumplimiento vía proceso ejecutivo, por el impedimento legal establecido en la norma arriba señalada, que ampara a las entidades bajo acuerdo de reestructuración de pasivos. Y de contera, ni siquiera podría acudir al recurso subsidiario de la acción de tutela para el cumplimiento de estas obligaciones, por cuanto esta solo opera si estamos frente a (i) un perjuicio irremediable, y (ii) cuando no hay otro mecanismo disponible; requisitos estos que en el asunto de marras no se cumplen por cuanto, por un lado, (i) existen múltiples situaciones donde no está en juego un derecho del que se pueda predicar un perjuicio irremediable (como el caso de derechos de propiedad que no alcanzan el grado de fundamentales), y por otro lado, (ii) siempre se podrá excusar en el hecho de que se cuenta con otro mecanismo (proceso ejecutivo), porque a ciencia cierta, este no ha desaparecido; tan solo se encuentra suspendido durante la vigencia del acuerdo de reestructuración. De manera, que así sea de forma latente, se conserva el proceso ejecutivo como mecanismo (futuro) para hacer efectivo su derecho, razón por la cual en la práctica no prosperan las acciones de tutela al respecto. Todo lo cual, redundaría en una violación del debido proceso, y del acceso a la administración de justicia para quien tenga un título con obligaciones de hacer (no pecuniarias), cuyo deudor sea una entidad territorial bajo acuerdo de reestructuración.

X. PETICIÓN

1. Se solicita a la honorable Corte Constitucional se declare INEXEQUIBLE el numeral 13 del artículo 58 de la ley 550 de 1999, especialmente el aparte demandado "*no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución*", por las razones que se exponen en la presente demanda.
2. De manera subsidiaria, y en caso de que esta Honorable Corporación no encuentre suficientes motivos para declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, se solicita de la manera más respetuosa, se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la norma, señalando una debida excepción de la aplicación del texto demandado, cuando de lo que se trate sea de títulos ejecutivos con obligaciones de hacer o no hacer, que en todo caso no tengan una naturaleza pecuniaria ni afecten los fines económicos y financieros de la norma demandada.

XI. RAZÓN DE POR QUÉ LA CORTE ES COMPETENTE PARA CONOCER

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo al artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, por ser una demanda de inconstitucionalidad contra el contenido material de una ley.

XII. PRINCIPIO PRO ACTIONE

Consideramos que la demanda cumple con los requisitos de admisión ya que las razones expuestas son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. En caso de que la Corte no considere que sea así, les solicitamos a los Honorables Magistrados aplicar el Principio Pro Actione.

XIII. NOTIFICACIONES

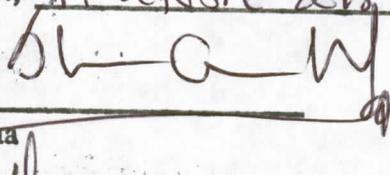
Las recibiré notificaciones en la secretaría de la Honorable Corte Constitucional, o en la dirección de oficina: Av 2n No 4n-06, Edificio Centenario, 201, de Cali-Valle.

También recibo notificaciones en el correo electrónico: johncharrupi@gmail.com

Atentamente,



JOHN CARLOS CHARRUPI
C.C. 14638973
T.P. 234101

CORTE CONSTITUCIONAL <i>Secretaría General</i> DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA	
El anterior escrito fue presentado personalmente en	
La Secretaría General de la Corte Constitucional,	
por <u>John Carlos Charrupi Palomino</u> quien se	
Identificó con la C.C. No. <u>14638973</u> de <u>Cali</u>	
y/o Tarjeta Profesional No. _____	
Bogotá D.C., <u>17 octubre 2018</u>	
	
Quien Firma	

Quien recibe - Secretaría General	
