

Sentencia T-1021/02

ACCION DE TUTELA-Mecanismo idóneo contra acto de la DIAN

Las acciones contenciosas contempladas en la ley son un medio de control jurisdiccional de la actividad administrativa y están previstas para juzgar, previa solicitud del interesado, las distintas controversias que emanen del ejercicio de esa actividad y efectuar la revisión de legalidad de los actos administrativos que se profieran. Pero, a pesar de lo anterior, la Corporación ha sostenido que la realidad formal de tales medios de defensa, no implica por sí mismo que la tutela deba ser declarada improcedente. Con ello no se busca que el juez de tutela asuma la competencia del ordinario o lo sustituya, entrando a resolver de fondo el asunto litigioso planteado, sino de ofrecer al titular del derecho un medio expedito y eficaz para evitar un daño respecto del cual la decisión judicial definitiva llegaría demasiado tarde y apenas haría posible un resarcimiento "a posteriori", es decir, sobre la base de un hecho cumplido. Debe el juez de tutela, fundado en la prevalencia del derecho sustancial, verificar en cada caso si el otro mecanismo de defensa resulta idóneo y eficaz para la protección del derecho del que se trata, pues en caso de que ese medio careciere de dichas características, deberá conceder el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. Se advierte en este caso la vulneración de un derecho fundamental que hace procedente la tutela. A pesar de la existencia de otro medio de defensa -la acción de nulidad y restablecimiento del derecho- éste no resulta eficaz para la protección del derecho del que se trata. Además, si la peticionaria acude directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la administración no tendría la oportunidad de revisar su propio acto. Téngase en cuenta que los recursos no se instituyeron únicamente a favor de los administrados sino también de la administración con el fin de que ésta tenga oportunidad de revisar y, si es del caso, corregir su propia actuación.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Violación por la DIAN/DERECHO DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Vulneración por la DIAN

El debido proceso comprende un conjunto de principios, tales como el de legalidad, el del juez natural, el de favorabilidad en materia penal, el de presunción de inocencia y el derecho de defensa, los cuales constituyen verdaderos derechos fundamentales. El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para

conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique. Sin lugar a dudas que la DIAN tenía conocimiento que la demandante era la representante legal de la sociedad y además que tal calidad ya se encontraba acreditada dentro del expediente. No entiende la Sala la razón por la cual con posterioridad se limita a rechazar un recurso desconociendo por completo esa situación. Ello sin lugar a dudas es una conducta arbitraria de la administración que no sólo desconoce la primacía del derecho sustancial sobre las formalidades sino que vulnera el derecho de defensa de la señora y, por contera, de la sociedad que representa. Esa decisión adoptada por la administración es contraria al ordenamiento constitucional y castiga la confianza del particular en las autoridades, sacrificando así el derecho de defensa.

Referencia: expediente T-564507

Acción de tutela presentada por Leonor Rojas de Aguilera, en su nombre y en representación de la sociedad Leo Luna Ltda., contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN-

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B".

I. ANTECEDENTES

1. Hechos de la demanda

En 1994 la accionante constituyó la sociedad Leo Luna Ltda. cuyo objeto social era el diseño, fabricación, distribución y comercialización de artesanías, artículos para regalo, muebles y artículos para decoración, la cual sólo tuvo una actividad económica que consistió en haber participado en “Expoartesanías” en el año 1995.

El 10 de noviembre de 1999 la sociedad recibió de la DIAN, División de Control de Cambios, el requerimiento N° 03073-209 que se refería al decomiso de una mercancía por Resolución N° 3088 del 12 de mayo de 1998, dictada por la División de Investigaciones de la Subdirección de Fiscalización Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (expediente VA 9797-0153A). Por tal motivo, el 22 de noviembre de ese año respondió el requerimiento y explicó que esa empresa no había realizado ninguna importación, ni comprado mercancías en el exterior.

El 16 de marzo de 2000 recibió por correo la Resolución N° 03-064-191-5-636 a través de la cual se decomisaba una mercancía (electrodomésticos y juguetes) y en la guía aérea aparecía la sociedad Leo Luna Ltda. como consignataria.

El 30 de marzo de 2000 le formularon a la sociedad pliego de cargos por una presunta infracción cambiaria, cuya liquidación ascendía a la suma de \$5.616.000. Por tal razón, el 3 de abril siguiente envió una carta reiterando que la empresa no había realizado ninguna operación comercial.

El 11 de abril de 2000 la DIAN le respondió que se encontraba inmersa en una investigación cambiaria y que ella no había aportado los documentos solicitados.

Como no fueron atendidos sus planteamientos, relacionados con su solicitud de revisar el expediente e investigar el hecho de que el Nit de la sociedad fue utilizado de manera ilícita, habló personalmente con el Jefe de la División de Control de Cambios, quien le sugirió presentar una denuncia penal por suplantación de identidad tributaria, lo cual efectivamente hizo el 22 de junio de 2000.

Recibió un nuevo pliego de cargos el 28 de junio de 2000, y el 25 de enero de 2001 le

enviaron un auto por medio del cual se ordenaba el archivo definitivo de un expediente. El 1 de junio de 2001 recibió la Resolución N° 03-073-657 por la cual se corregía un acto de formulación de cargos y en esa misma fecha también le llegó la Resolución N° 03-073-659-0 que revocaba un acto administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitó que se le tuvieran en cuenta sus respuestas para demostrar su inocencia, reiterando que la sociedad estuvo inactiva desde 1995, pero a pesar de ello le enviaron la Resolución N° 03-064-145-671-01 en la que se le imponía una multa de \$5.616.000, se decía que su firma aparecía como consignataria en el documento de transporte y que ella no había presentado escrito de descargos.

La peticionaria manifiesta que en sus escritos de defensa le era imposible adjuntar factura de las compras hechas en el exterior, pues la sociedad nunca efectuó tal actividad comercial. Aduce que no se hizo una confrontación de firmas para verificar que la que aparecía dentro del expediente era la suya y nunca se la pusieron de presente para realizar el cotejo correspondiente.

Frente a la resolución que le impuso la sanción, la accionante interpuso el 19 de octubre de 2001 recurso de reposición en el cual manifestó que había sido víctima de una suplantación tributaria y pidió que se practicara una prueba grafológica, pero la DIAN le rechazó el recurso con el argumento de que no acompañó el certificado de la Cámara de Comercio que acreditara la existencia y representación legal de la sociedad. Agrega que tales razones no son de recibo pues todos los requerimientos le fueron enviados como representante de Leo Luna Ltda.

En su criterio, la administración, con su conducta arbitraria e irregular, incurrió en vía de hecho. Aduce que nunca tuvo acceso al expediente, no conoció el escrito que la DIAN le endilgaba haber suscrito, no se practicaron las pruebas que solicitó y se le rechazó el recurso por cuestiones técnicas.

Concluye que está siendo sindicada por el decomiso de una mercancía sin que exista fundamento jurídico y ello le ha causado graves perjuicios.

Solicita que se revoque la resolución por medio de la cual se le impuso la sanción y la que le negó el recurso de reposición, así como que se archive la actuación.

2. La Defensa

-El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó escrito al a-quo solicitando ser desvinculado del proceso de la referencia, en atención a que la Ley 488 de 1998, en concordancia con el Decreto 1071 de 1999, organizó la DIAN como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal.

-El Jefe de la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá manifestó que a la peticionaria no se le restringió el acceso al expediente y prueba de ello son los oficios que la particular presentó el 22 de noviembre de 1999, el 5 de abril, el 22 de junio de 2000 y el 11 de julio de 2001.

Aseguró que por Auto del 25 de enero de 2001 se ordenó el archivo de unas diligencias que correspondían a la sanción por haberse declarado el decomiso mediante Resolución N° 3088 del 12 de mayo de 1998 y ello fue debido a la aplicación de las nuevas normas aduaneras que favorecían a la accionante.

Dijo también que el recurso de reposición que presentó la peticionaria fue rechazado porque no acreditó tener la representación legal de la sociedad Leo Luna Ltda. y además no cumplió con los requisitos del artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que no fue presentado personalmente.

Agregó que la acción de tutela es improcedente por cuanto la peticionaria debió ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B" profirió fallo el 5 de febrero de 2001, en virtud del cual denegó la tutela por considerarla improcedente.

III. PRUEBAS DECRETADAS EN SEDE DE REVISIÓN

A través de Auto del 26 de junio de 2002 la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional ordenó oficiar a la DIAN con el fin de que remitiera copia de los documentos que obran dentro de la investigación por presunta infracción al régimen cambiario adelantada contra la sociedad Leo Luna Ltda.

La Jefe de la División de Documentación de la DIAN envió fotocopia autenticada del expediente IM980001112 adelantado contra la sociedad Leo Luna Ltda. (fls. 1 a 100 del cuaderno de anexos 2).

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Cuestión a resolver

Debe determinar la Corte si a la señora Leonor Rojas de Aguilera y a la sociedad Leo Luna Ltda., de la cual ella es la representante legal, se les vulneró el derecho al debido proceso dentro del expediente que adelantó la DIAN por una infracción cambiaria, relacionada con el decomiso de una mercancía.

Según la accionante, no tuvo acceso al referido proceso, no conoció el escrito que la entidad demandada le endilgaba, no se practicaron las pruebas solicitadas y se le rechazó el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que le impuso una sanción cambiaria por razones eminentemente técnicas.

2. Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a la existencia de otro medio de defensa judicial

La acción de tutela, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, tiene una naturaleza subsidiaria, en cuanto, por regla general, no puede intentarse cuando exista al alcance del interesado un medio de defensa judicial apto y eficaz para la defensa del derecho vulnerado o amenazado. Esto significa que la tutela es procedente cuando no existe otro mecanismo judicial idóneo para proteger el derecho fundamental o cuando existiendo éste, no sea tan eficaz como ella para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, de manera que la víctima se encuentre al borde de sufrir un perjuicio irremediable frente al cual la decisión del juez ordinario sería tardía e inócua. La jurisprudencia de la Corte ha sido consistente y reiterada en mantener este carácter, y por ello el estudio de su procedencia, en un caso determinado, parte por evaluar si el actor no contaba con otro instrumento jurídico apto para obtener la defensa efectiva del derecho o derechos invocados, toda vez que la misma no estaría llamada a prosperar cuando a través de ella se pretenda sustituir los medios ordinarios de defensa 1.

Sobre la existencia de un posible medio de defensa judicial -la acción Contencioso Administrativa- la Corte debe reiterar lo siguiente:

“El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en total consonancia con el expuesto criterio, establece que la existencia del medio judicial debe apreciarse en concreto, en cuanto a su eficacia, “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

A la luz de tales directrices jurisprudenciales y legales, cuando el medio teóricamente previsto es apenas formal y no goza de la idoneidad e inmediatez indispensables para el fin perseguido por la Constitución con miras a la prevalencia del Derecho sustancial, no puede esgrimirse la posibilidad del proceso ordinario como suficiente para excluir la procedencia de la tutela”².

Es claro que para desvirtuar la legalidad de un acto administrativo el ordenamiento jurídico colombiano establece la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya sea a través de la acción de nulidad o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con la opción de poder solicitar la suspensión provisional del acto que se demanda (arts. 238 C.P., 84, 85 y 152 del C.C.A.).

Las acciones contenciosas contempladas en la ley son un medio de control jurisdiccional de la actividad administrativa y están previstas para juzgar, previa solicitud del interesado, las distintas controversias que emanen del ejercicio de esa actividad y efectuar la revisión de legalidad de los actos administrativos que se profieran. Pero, a pesar de lo anterior, la Corporación ha sostenido que la realidad formal de tales medios de defensa, no implica por sí mismo que la tutela deba ser declarada improcedente³.

Con ello no se busca que el juez de tutela asuma la competencia del ordinario o lo sustituya, entrando a resolver de fondo el asunto litigioso planteado, sino de ofrecer al titular del derecho un medio expedito y eficaz para evitar un daño respecto del cual la decisión judicial definitiva llegaría demasiado tarde y apenas haría posible un resarcimiento “a posteriori”, es decir, sobre la base de un hecho cumplido⁴.

Debe el juez de tutela, fundado en la prevalencia del derecho sustancial, verificar en cada caso si el otro mecanismo de defensa resulta idóneo y eficaz para la protección del derecho del que se trata, pues en caso de que ese medio careciere de dichas características, deberá

conceder el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate, tal como lo ha sostenido la Corte: “La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral⁵.”

3. El debido proceso y el derecho de defensa

El artículo 29 de la Carta Política dispone que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, es decir que obliga no solamente a los jueces sino también a los organismos y dependencias de la administración pública.

El debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales. Se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por contera, contrarios a los principios del Estado de derecho. Ello en virtud de que “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”⁶.

De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y en fin a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

Sobre el debido proceso administrativo la Corte se ha manifestado en reiteradas oportunidades⁷ y ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelante la

administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos. Conviene recordar lo que sobre el punto ha precisado esta Corporación:

“La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, como parece entenderlo el juzgado de primera instancia, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características”⁸.

“El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”⁹

El debido proceso comprende un conjunto de principios, tales como el de legalidad, el del juez natural, el de favorabilidad en materia penal, el de presunción de inocencia y el derecho de defensa, los cuales constituyen verdaderos derechos fundamentales¹⁰.

El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelanta e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución.

En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le

afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique.

4. El caso concreto

En el caso objeto de revisión encuentra la Sala que la señora Leonor Rojas de Aguilera constituyó la sociedad Leo Luna Ltda. de la cual es su representante legal, tal como se demostró en el plenario (fls. 9 y 10). Así mismo, que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, a través de la División de Control Cambiario de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá inició en contra de la persona jurídica una investigación por infracción al régimen cambiario en materia de importaciones, la cual culminó con la Resolución N° 03-064-145-671-01 del 9 de octubre de 2001, proferida por la Jefe del Grupo Fallo de Investigaciones Cambiarias de la División de Liquidación (fls. 64 a 72 del cuaderno de anexos 2). Mediante dicho acto se le impuso a la sociedad Leo Luna Ltda. una multa por la suma de 5'616.000.

Contra esa Resolución la señora Leonor Rojas de Aguilera interpuso recurso de reposición¹¹ el 22 de octubre del mismo año (fl. 55 del cuaderno de anexos 2) y por Resolución N° 03-072-193-611 del 5 de diciembre de 2001 la Abogada Delegada del Grupo Interno de Trabajo Vía Gubernativa de la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá lo rechazó con base en que no estaba acreditada la legitimidad de la parte activa para interponer el recurso y dispuso que contra el mismo no cabía recurso alguno (fls. 83 a 87). Dijo así la administración:

“Revisado el proceso administrativo cambiario, es menester clarificar que el mismo referencia como razones sociales vinculadas son las firmas LEO LUNA LTDA Y ALMADORADO LTDA.

De igual manera este despacho no entrará a controvertir los argumentos planteados por la peticionaria, puesto que el escrito radicado en esta administración y correspondiente a la referencia, presenta las siguientes falencias:

1. No se encuentra acompañado del Certificado de Cámara de Comercio del domicilio del peticionario, en el cual se acredite la existencia y representación legal de la firma que invoca en los términos del artículo 117 del Código de Comercio, que establece:

(...)

Como se puede observar en el presente caso, no existe acreditación de tal representación por parte de la señora LEONOR ROJAS DE AGUILERA, con referencia a la firma LEO LUNA LTDA.

2. Tampoco media un mandato general que permita cumplir las exigencias normativas del artículo 65 del C.P.C.

(...)

3. El escrito contentivo del recurso, no cumple con las exigencias normativas de que trata el Artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, norma concordante, al caso que dispone:

‘Los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:

Interponerse dentro del plazo, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado, debidamente constituido’.

Así las cosas entonces la solicitud presentada por la señora LEONOR ROJAS DE AGUILERA titulada como recurso de reposición, la cual tiene como fin de obtener la revocatoria directa respecto del acto administrativo proferido por la entidad en contra de la firma LEO LUNA LTDA no reúne las exigencias normativas del artículo 65 del C.P.C. en concordancia con el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo, es decir que no se encuentra debidamente acreditada la legitimidad de la parte actuando, tal como se observa en los folios 1 a 10 de este expediente.

(...)

Por lo anteriormente establecido, se dará aplicabilidad al artículo 53 del Código Contencioso Administrativo, y por ende se procede a rechazar la solicitud aquí anunciada” (el subrayado es del texto original).

De lo anterior se desprende que la razón para rechazar el recurso fue que la peticionaria no acreditó la legitimidad para actuar en nombre de la sociedad Leo Luna Ltda. y aunque en el citado acto administrativo no se especifica con claridad que también tuvo lugar por la falta

de presentación personal del escrito, lo cierto es que en la respuesta que la entidad demandada dio al a-quo se afirma que el recurso fue rechazado por esos dos motivos.

En efecto, según lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, es deber de quien presenta un recurso hacerlo personalmente y acreditar la representación legal de la persona jurídica a quien aduce representar, pero también lo es que si el recurrente es quien durante todo el transcurso de la investigación ha venido actuando y ha intervenido a través de la presentación de diversos memoriales y la administración dentro del proceso que le adelanta ya lo ha tenido como tal, es decir, le ha reconocido su calidad de interesado y de representante legal de la persona jurídica de que se trata, no puede con posterioridad y excusándose en un requisito a penas formal desconocer esa situación.

Ya ha sostenido la Corte que “las formalidades son un medio de concreción del derecho sustancial y no un fin en sí mismo”¹². Es claro que las exigencias formales que consagra la ley para darle validez a ciertos actos deben ser observadas y tenidas en cuenta, pero su verificación no puede conllevar a que se sacrifiquen derechos fundamentales, tales como el derecho de defensa o el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial. La administración, dentro de un proceso que adelante, no puede desconocer o ignorar sus propias actuaciones ni exigir el cumplimiento de un requisito que está acreditado dentro del mismo. Tal proceder desconoce el postulado de la buena fe que rige las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas (art. 83). No puede en este caso la administración cercenarle el derecho de defensa a la peticionaria y rechazarle el único recurso que por vía gubernativa tenía con el argumento de que no lo presentó personalmente y no acreditó la representación legal de la sociedad Leo Luna Ltda.

De las diligencias obrantes en el expediente, se desprende que la señora Rojas de Aguilera presentó su recurso de reposición indicando con claridad el acto administrativo atacado y el número del respectivo expediente, pero no anexó certificado de existencia y representación de la sociedad que representaba y no consta en el plenario la presentación personal del mismo.

Además, la Sala encuentra que en respuesta a una de las peticiones elevadas por la señora Rojas de Aguilera, relacionada con un requerimiento hecho por la entidad, la DIAN se dirige tanto a la sociedad como a su representante legal y le reconoce a ésta su calidad de

investigada cuando manifiesta “La petente se encuentra inmersa en una investigación de tipo cambiario originada en la presunción contemplada en el artículo 6 de la Ley 383 de 1997, en concordancia con el artículo 72 de la Ley 488 de 1998, en el que se establece presunción de violación al régimen cambiario, cuando se introduzcan bienes al territorio nacional sin declarar su valor aduanero existiendo la obligación de hacerlo(...) 4. Con requerimiento No. 03073-209 del 09-11-99, esta División trata de establecer previamente si la precitada compañía, de acuerdo con lo explicado en el numeral 2 del presente oficio, ha incurrido en infracción cambiaria. A dicho requerimiento la petente da respuesta con comunicación radicada con No. 0174 del 22/11/99, sin aportar documento alguno de los solicitados por nosotros” (fls. 10 a 12 del cuaderno de anexos 2).

Así mismo, llama la atención de la Sala que en la Resolución N° 03-064-145-671-01, por medio de la cual se le impuso la sanción cambiaria, en el acápite correspondiente a los descargos la administración señaló “El Oficio N° 31242 de julio 11 de 2001, obrante a folio 45, presentado por la señora LEONOR ROJAS AGUILERA, quien aparece acreditada dentro del expediente como representante legal de la firma LEO LUNA LTDA., si bien es cierto no es presentado como descargos propiamente dicho al pliego de cargos formulado, este despacho procederá a considerarlo, toda vez que la interesada solicita explicación acerca del por qué un expediente archivado definitivamente vuelve a colocarla como presunta infractora” (subraya la Sala).

De lo anterior se desprende sin lugar a dudas que la DIAN tenía conocimiento que la señora Leonor Rojas de Aguilera era la representante legal de la sociedad Leo Luna Ltda. y además que tal calidad ya se encontraba acreditada dentro del expediente. No entiende la Sala la razón por la cual con posterioridad se limita a rechazar un recurso desconociendo por completo esa situación. Ello sin lugar a dudas es una conducta arbitraria de la administración que no sólo desconoce la primacía del derecho sustancial sobre las formalidades sino que vulnera el derecho de defensa de la señora Rojas de Aguilera y, por contera, de la sociedad que representa¹³. Esa decisión adoptada por la administración es contraria al ordenamiento constitucional y castiga la confianza del particular en las autoridades, sacrificando así el derecho de defensa.

Conviene traer a colación una Sentencia del Consejo de Estado¹⁴ en la cual se debatió la legalidad del rechazo de un recurso de reconsideración dentro de una infracción cambiaria

aduanera, bajo el argumento de que se requería la presentación personal del escrito. Dijo así esa Corporación:

“Sea lo primero advertir que el recurso de reconsideración, en tratándose de infracciones al régimen de aduanas, se asimila al de apelación consagrado en el Código Contencioso Administrativo para actuaciones administrativas que no se gobiernan por normas especiales, pues se interpone ante funcionario diferente del que profirió el acto sancionatorio y es obligatorio para agotar la vía gubernativa, conforme lo precisó la Sala en sentencia de 19 de agosto de 1999 (Expediente núm. 5399, Actora: Sociedad Gas de los Andes Ltda. -ANDIGAS-, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Desde esta perspectiva su no interposición conlleva no agotamiento de la vía gubernativa, presupuesto este sine qua non para la procedibilidad de la acción, según las voces del artículo 135 del C.C.A.

De ahí que sea indispensable establecer si es a la Administración o al Administrado a quien se le atribuye el incumplimiento de dicho presupuesto procesal, pues en uno y otro caso las consecuencias jurídicas difieren, como a continuación se verá.

A juicio de la Sala, en el presente caso la Administración no ha debido abstenerse de dar trámite al recurso de reconsideración interpuesto por el apoderado de la actora, con el argumento de que se requería la presentación personal del escrito que lo contenía, por parte de su apoderado, pues si bien es cierto que el artículo 8° del Decreto 1800 de 1994 exige tal presentación, no lo es menos que si el administrado venía actuando a través de su apoderado reconocido en el proceso, según se desprende del texto de la parte resolutive del pliego de cargos (folio 271) y del artículo 2° de la Resolución sancionatoria 7800 de 12 de noviembre de 1998 (folio 357) motivo por el que en tales actos se ordena su notificación personal, no existe razón que justifique que deba ser reconocido nuevamente para efectos del recurso, si ya lo fue con anterioridad. De manera que la exigencia de la presentación personal, en principio, sólo tendría sentido frente a la primera actuación.

En el evento sub lite en la propia Resolución 1446 se admite que la personería está acreditada en el proceso, pues el doctor José Joaquín Bernal Arévalo recibió poder del señor Juan Pablo Lizarazo G, representante legal de la sociedad IMPORTACIONES EL DORADO S.A., por lo que si tenía alguna duda acerca de si el escrito provenía o no de quien lo suscribe, bien pudo requerirlo para constatar tal situación, lo cual no hizo”.

Se advierte, entonces, en este caso la vulneración de un derecho fundamental que hace procedente la tutela. A pesar de la existencia de otro medio de defensa -la acción de nulidad y restablecimiento del derecho- éste no resulta eficaz para la protección del derecho del que se trata. La Corte ha señalado al respecto que “frente al objetivo prevalente de asegurar el respeto a los derechos fundamentales por la vía judicial, no es lo mismo cotejar una determinada situación con preceptos de orden legal que compararla con los postulados de la Constitución, pues la materia objeto de examen puede no estar comprendida dentro del ámbito de aquél, ni ofrecer la ley una solución adecuada o una efectiva protección a la persona en la circunstancia que la mueve a solicitar el amparo, encajando la hipótesis, en cambio, en una directa y clara vulneración de disposiciones constitucionales”¹⁵.

Además, si la peticionaria acude directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la administración no tendría la oportunidad de revisar su propio acto. Téngase en cuenta que los recursos no se instituyeron únicamente a favor de los administrados sino también de la administración con el fin de que ésta tenga oportunidad de revisar y, si es del caso, corregir su propia actuación. No se olvide que la finalidad de la vía gubernativa es “permitir la controversia de los actos contrarios al ordenamiento jurídico ante la misma administración, previamente a una posible acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que se facilite a las personas la presentación de la solicitud de revisión, modificación o aclaratoria de los mismos y sobre la cual habrá de pronunciarse la administración”¹⁶.

Así las cosas, se revocará el fallo de instancia para, en su lugar, conceder el amparo solicitado, en cuanto se violó el derecho a la defensa con el rechazo del recurso interpuesto por la peticionaria. Se dejará sin efecto la Resolución N° 03-072-193-611 proferida el 5 de diciembre de 2001 por la Abogada Delegada del Grupo Interno de Trabajo Vía Gubernativa de la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, mediante la cual se rechazó el recurso de reposición aludido, y se le ordenará que, si la accionante aún no ha acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, resuelva de fondo el mismo con plena garantía del debido proceso.

Por otra parte, la Corte no entrará a realizar un estudio sobre todo el proceso que se le adelantó a la sociedad Leo Luna Ltda. y del cual se ha hecho referencia, toda vez que ello es un asunto que le compete a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuando desate

el recurso referenciado y en su momento, si la peticionaria lo considerare pertinente, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B" y, en su lugar, CONCEDER la tutela interpuesta por la señora Leonor Rojas de Aguilera en su nombre y en representación de la sociedad Leo Luna Ltda.

Segundo.- Disponer que, si la peticionaria aún no ha acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Dirección de Impuestos y Aduanas, a través de la Abogada Delegada del Grupo Interno de Trabajo Vía Gubernativa de la División Jurídica Aduanera, por las razones expuestas en esta Sentencia, resuelva el recurso de reposición presentado por la señora Leonor Rojas de Aguilera, en representación de la sociedad Leo Luna Ltda., el 22 de octubre de 2001.

Para el cumplimiento de este Fallo y por las razones señaladas en la parte motiva, se deja sin efecto la Resolución N° 03-072-193-611 proferida el 5 de diciembre de 2001 por la Abogada Delegada del Grupo Interno de Trabajo Vía Gubernativa de la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá.

Tercero.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El Honorable Magistrado doctor Rodrigo Escobar Gil, no firma la presente sentencia, por encontrarse de permiso debidamente autorizado.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras las sentencias T-01 del 3 de abril de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-543 del 1 de octubre de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-203 del 26 de mayo de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-684 del 19 de noviembre de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-033 del 25 de enero de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

3 Ver Sentencia T-033 de 2002, ya citada.

4 Ver Sentencia T-203 de 1993, ya citada.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-961 del 1 de diciembre de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

7 Ver las sentencias T-442 del 3 de julio de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez), T-020 del 10 de febrero de 1998 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-386 del 30 de julio de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-009 del 18 de enero de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-1013 del 10 de diciembre de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-460 del 15 de julio de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1263 del 29 de noviembre de 2001.

10 Ver al respecto la Sentencia T-572 del 26 de octubre de 1992 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein).

11 El Decreto 1092 de 1996, por el cual se establece el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, señala que contra la resolución que impone la multa sólo procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro del mes siguiente a su notificación (art. 25).

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-084 del 1 de marzo de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

13 Sobre los derechos fundamentales y concretamente el del debido proceso en cabeza de las personas jurídicas, esta Corporación se ha manifestado, entre muchas otras, en las sentencias SU-182 del 6 de mayo de 1998 (Ms. Ps. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo), SU-1193 del 14 de septiembre de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-903 del 27 de agosto de 2001.

14 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del 30 de agosto de 2002. Expediente 7214 (Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

15 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-086 del 17 de febrero de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-095 del 18 de marzo de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara).