

Sentencia T-1131/03

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Obligación de pagarlo e improcedencia de tutela

Si el actor manifiesta su voluntad expresa y consciente de no querer pagar el impuesto de industria y comercio, como mecanismo para forzar indebidamente la modificación de una decisión pública que lo afecta, no puede considerarse ahora legitimado para acudir a la acción de tutela en busca de la protección de su conducta contraria a los parámetros superiores de convivencia pacífica y de los preceptos que imponen a todo ciudadano los deberes de “Respetar la Constitución y la ley” y de “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Las amenazas con el no pago de los impuestos municipales no constituye un mecanismo legítimo para oponerse a decisiones administrativas y menos aún puede pretenderse su respaldo por el juez constitucional. Tampoco puede inferirse que se le vulnera su derecho al trabajo, puesto que el cierre del establecimiento comercial es la consecuencia jurídica de su propia negligencia, de su propio querer. Téngase en cuenta que la orden impartida en la Resolución es de carácter meramente transitorio, mientras los contribuyentes se pongan al día con sus obligaciones tributarias. Para oponerse a las medidas administrativas que lo afecten, el actor dispone de vías judiciales para ventilarlas y obtener el restablecimiento de sus derechos. Lo que no puede hacer, en un Estado de derecho, es tomar la justicia en sus propias manos e imponer al municipio el mecanismo de compensación que estime más adecuado. Finalmente, se recuerda al actor que la tutela no constituye un mecanismo judicial al que pueda acudirse en busca de protección por las acciones ilegítimas adoptadas unilateralmente por los ciudadanos para oponerse a decisiones de la Administración y para presionar indebidamente la modificación de aquellas que de una u otra manera puedan afectarlos en sus gustos o intereses particulares.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Elementos para que se configure

Los siguientes son los elementos para que se configure el perjuicio irremediable, que habilite la procedencia transitoria de la acción de tutela: 1) que se producirá de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; 2) que de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; 3) que su ocurrencia sea inminente; 4) que resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, 5)

que la gravedad de los hechos sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

Referencia: expediente T-774950

Acción de tutela instaurada por Félix Roa Segura contra el Alcalde Municipal de Garagoa - Boyacá.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la providencia dictada en el asunto de la referencia por el Juzgado Civil Municipal de Garagoa - Boyacá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

El accionante es propietario del establecimiento comercial llamado "ELECTRODOMESTICOS MARFEL", ubicado en Garagoa - Boyacá. Manifiesta que el 12 de junio de 2003 a las 5:45 p.m., agentes de policía llegaron a su almacén con el fin de clausurar su negocio, procediendo a colocar en la puerta de entrada sellos por evasión de impuestos.

Considera que dicha situación vulnera su derecho al debido proceso por cuanto la Administración Municipal no le dio a conocer el acto administrativo mediante el cual se ordenó el cierre de su establecimiento, tampoco se le otorgó un plazo para el pago del impuesto y adicionalmente la diligencia de clausura se efectuó en su ausencia.

En esas condiciones sostiene que con la conducta de la Administración se le han causado perjuicios de orden económico, privándolo de su ejercicio de la actividad comercial y por ende de cumplir sus actividades laborales, por lo que también considera conculcado su derecho al trabajo.

Informa igualmente que en su oportunidad hizo saber al alcalde que no pagaría el impuesto de industria y comercio si la Administración no ordenaba el retiro de un parqueadero público que funciona frente a su local comercial, porque los vehículos que allí estacionan obstaculizan la vista de su establecimiento y expiden gases que invaden el ambiente.

Solicita la protección de sus derechos constitucionales invocados y, en consecuencia, que se ordene al Alcalde Municipal de Garagoa levantar de manera inmediata los sellos colocados en las puertas de la entrada de su almacén. Así mismo solicita el pago de la indemnización por los perjuicios causados con la medida impuesta.

2. Respuesta de la entidad demandada

El Alcalde Municipal de Garagoa precisó que el actor se encuentra en mora con la Administración por concepto de impuesto de industria y comercio y que de conformidad con la Ley 383 de 1997, es obligación de los municipios aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para el recaudo de ese tributo.

Al informe rendido anexó, entre otros documentos los siguientes:

- Copia del Acuerdo Municipal No. 038 del 29 de diciembre de 19981, por medio del cual se expide el Estatuto de Rentas para el municipio de Garagoa, cuyo artículo 326 establece la sanción de cierre del establecimiento y en su Capítulo II la Regulación del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros.
- Listado de contribuyentes dentro del cual se incluye al actor.
- Copia de la Resolución No. 002 de 20032, por medio de la cual se ordenó el cierre temporal mediante la imposición de sellos de los establecimientos comerciales y/o abiertos al público que se encuentran ubicados en el Municipio de Garagoa y que a 26 de mayo de 2003 se encuentren en morosidad, “hasta tanto no se pongan a paz y salvo con la Tesorería Municipal de Garagoa, para su libre funcionamiento”.

- Volante mediante el cual la Alcaldía y la Tesorería Municipal de Garagoa informan a la ciudadanía las fechas y descuentos para el pago del impuesto predial, así como los plazos máximos para el pago del impuesto de industria y comercio.³

Con fundamento en lo expuesto, solicita que se deniegue la tutela interpuesta, por cuanto la decisión de cobro del impuesto está fundada en normas de carácter constitucional y legal y no en el mero capricho de la Administración Municipal.

El Juzgado Civil Municipal de Garagoa Boyacá mediante providencia del 2 de julio de 2003, decidió negar la tutela impetrada por el accionante.

Fundó esta decisión luego de analizar las pruebas aportadas al expediente y de estudiar la Ley 383 de 1997, la cual impuso a los municipios y distritos la obligación de aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario en los casos como el planteado, concluyendo que corresponde a los alcaldes cumplir y hacer cumplir la ley.

Afirma que en el asunto objeto de revisión, el accionante, como contribuyente del municipio de Garagoa en particular, tiene el deber de pagar los impuestos, por lo que sería improcedente que prosperen sus pretensiones por tratarse de normas de rango constitucional y legal, “que como consecuencia al incumplimiento a dichas normas daría como responsabilidades penales, fiscales y disciplinarias al ordenador del gasto”.

En cuanto al debido proceso en la sanción por el no pago de impuestos afirma que no existe proceso, pues en ella no hay necesidad de controvertir pruebas allegadas en su contra ni tampoco la posibilidad de hacer valer las que lo favorezcan. Respecto a la indemnización, señala que según la jurisprudencia ésta es posible decretarla si se concede la tutela, es decir si prospera la pretensión principal, si el juez ha encontrado aquella procedente y ha concluido que las razones de hecho y de derecho por él evaluadas dan lugar a imponer una orden de inmediato cumplimiento.

Agrega que “la decisión administrativa o policiva del caso puede derivar de una prueba mínima, el no pago de impuestos, los acuerdos municipales y las leyes generales no hablan de requisitos especiales para tomar tal determinación, por el contrario faculta a las autoridades para emitir decisiones rápidas coercitivas expeditas y de contenido general o particular, ya que no es concebible un Estado permisivo que indefinidamente espere los

recaudos cuando las personas quieran sin límites en el tiempo, pues dichos dineros son necesarios para la buena marcha de la Administración. Además la decisión no es arbitraria sino el fruto de un hecho concreto, el no pago, sabiendo que debía cumplir con la obligación”.

Señaló finalmente que al haber decretado la Administración la sanción mediante acto administrativo, dicha medida no transgrede ningún derecho fundamental al accionante.

El fallo no fue impugnado.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema Jurídico

En consideración a los hechos expuestos por el actor y a la intervención de la autoridad accionada, la Sala debe determinar si la Administración Municipal de Garagoa -Departamento de Boyacá- vulnera o amenaza derechos fundamentales del señor Feliz Roa Segura, propietario del establecimiento comercial Electrodomésticos Marfel, al ordenar el cierre del negocio y la imposición de sellos en la entrada del local, sin que se le haya dado a conocer la resolución o actuación administrativa por la cual se procedió sin previo aviso a sellar su establecimiento comercial.

2. Solución al problema planteado

2.1. En el presente caso, el accionante no alega ni desconoce que sea sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio por su actividad mercantil que desarrolla en el municipio de Garagoa. Por el contrario, de su escrito se infiere que él es plenamente conocedor de la obligación tributaria.

Esta circunstancia se refuerza con la inclusión del actor y su negocio en el listado oficial de contribuyentes del impuesto municipal en referencia.

Es más, el actor admite expresamente que, de manera unilateral, decidió no cancelar el impuesto de industria y comercio al que está obligado hasta tanto el Alcalde Municipal no ordene el retiro del parqueadero público que funciona al frente de su local. Este es el contenido de su afirmación:

3. Deduzco que el motivo que quizá haya tenido el señor Alcalde tutelado para actuar en la forma que atrás he expuesto (cerrar su local), se deba al hecho que con anterioridad formulé contra el mismo funcionario, otra acción de tutela, por causa de la implantación o imposición de un Parqueadero Público, en la vía pública, frente a mi establecimiento comercial, tapando la vista de mi establecimiento mencionado, con el permanente parqueadero de distintos automotores, como camperos, mochileros, camiones, camionetas, entre otros, los que permanecen estacionados en forma casi permanente, y al estacionarse y el arrancar, expiden gases contaminantes, que invaden el ambiente, como dicha acción no ha sido resuelta en forma definitiva, le hice saber al señor Alcalde que mientras estuviera frente a mi establecimiento el parqueadero de carros, no le pagaría el Impuesto de Comercio.⁴

En el mismo escrito manifiesta que la Administración Municipal le ha causado perjuicios económicos tanto por el funcionamiento del parqueadero como ahora por el cierre de su establecimiento de comercio y reitera que los perjuicios ocasionados por el parqueadero, si bien no son objeto de la presente acción de tutela, “si son la causa para haberse abstenido de pagar el impuesto de comercio”⁵.

2.2. Por su parte, el Alcalde Municipal informa que por medio del Acuerdo Municipal No. 038 del 29 de diciembre de 1998, el Concejo adoptó el Estatuto de Rentas y Procedimientos para el Municipio de Garagoa, y que el artículo 326 consagra, en lo siguientes términos, la sanción de cierre de establecimiento:

Artículo 326. Sanción de cierre de establecimiento. Cuando la Secretaría de Hacienda establezca que quien estando obligado a declarar y a pagar, opta sólo por registrarse, se entenderá anulada la certificación expedida y se procederá al cierre del establecimiento si lo hubiere, sin perjuicio de la facultad de aforo hasta que el contribuyente no cancel la deuda.

El mandatario local anexa a su intervención un volante publicitario por el cual la Alcaldía y la Tesorería Municipal de Garagoa informaron a la ciudadanía las fechas límites de pago y los descuentos definidos para el pago del impuesto de industria y comercio en el año 2003; allí también se señaló el valor de la multa que se cobraría como sanción por pagar después de la fecha límite señalada en dicho informativo.

En el expediente obra igualmente copia de la Resolución No. 002 del 26 de mayo de 2003, por la cual el Inspector Municipal de Policía de Garagoa, con fundamento en los artículos 208

y 214 del Código Nacional de Policía, ordena el cierre temporal de los establecimientos comerciales o abiertos al público que están en mora en el pago del impuesto de industria y comercio, medida que operará hasta tanto queden a paz y salvo por este concepto con la Tesorería Municipal⁶. El artículo 1º de esta Resolución dispone: “Ordenar el Cierre Temporal mediante la imposición de sellos a los establecimientos comerciales y/o abiertos al público que se encuentren ubicados dentro de la jurisdicción de este municipio y que a la fecha se encuentren en morosidad, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con la Tesorería Municipal de Garagoa, para su libre funcionamiento”.

2.3. Como se aprecia, la actuación administrativa cuestionada por el accionante se fundamenta en actos administrativos emitidos por las autoridades locales, que gozan de presunción de legalidad.

Frente a ellos, el ordenamiento jurídico dispone de los medios ordinarios de defensa judicial, esto es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ante la cual podrá acudir el actor en busca de la protección y el restablecimiento invocados ante la jurisdicción constitucional.

Así entonces, en consideración a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, en el presente caso la tutela sólo será procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues no podrá operar como mecanismo principal en tanto se advierte la existencia de un medio ordinario de defensa judicial, idóneo y eficaz para la protección del derecho subjetivo del peticionario⁷.

Esta apreciación coincide con lo establecido por esta Corporación, en el sentido que la protección de derechos constitucionales fundamentales no es un asunto reservado a la acción de tutela. Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos. En esos procesos se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º)⁸.

Por consiguiente, si el accionante enfrenta en este caso un perjuicio irremediable debido a la actuación de la Administración Municipal de Garagoa, la acción de tutela procederá como mecanismo transitorio y el amparo del derecho se impartirá hasta que el juez ordinario se pronuncie sobre la legalidad de tales decisiones. Por el contrario, si no existe el riesgo del

perjuicio irremediable, la tutela será improcedente y el actor se atenderá a lo que resuelva el juez de lo contencioso administrativo.

2.4. Según lo ha reiterado por esta Corporación, los siguientes son los elementos para que se configure el perjuicio irremediable, que habilite la procedencia transitoria de la acción de tutela: 1) que se producirá de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; 2) que de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; 3) que su ocurrencia sea inminente; 4) que resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, 5) que la gravedad de los hechos sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales⁹.

Así mismo, la Corte ha precisado que la acción de tutela como mecanismo transitorio es improcedente cuando se ha consumado la vulneración del derecho, esto es, que no hay perjuicio irremediable cuando no es viable la protección in natura del derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia SU-544-01 expresó que “Si la amenaza ha cesado y se ha verificado una vulneración, la tutela no operará como mecanismo transitorio, pues no se busca evitar el perjuicio, sino que se deberá entrar a declarar su violación y a exigir la reparación”.

Las condiciones expuestas no se cumplen en este proceso, por varias razones. En primer lugar, porque se trata de una eventual vulneración ya consumada del derecho al debido proceso administrativo, dado que fue el cierre del establecimiento de comercio de propiedad del actor lo que motivó la presentación de la acción de tutela. Es decir, no se está ante un riesgo que haga inminente la ocurrencia del perjuicio irremediable sino ante una actuación ya consumada. En segundo lugar, porque en caso de establecerse la vulneración del derecho, existirá la forma de reparar el daño por tratarse, como lo precisa el actor en su petición, de un asunto con trascendencias meramente económicas. En tercer lugar, porque a partir de las circunstancias específicas del caso, la situación no es de tal magnitud que imponga la protección inmediata de los derechos aparentemente involucrados en el conflicto.

Tampoco puede inferirse que se le vulnera su derecho al trabajo, puesto que el cierre del establecimiento comercial es la consecuencia jurídica de su propia negligencia, de su propio querer. Téngase en cuenta que la orden impartida en la Resolución No. 002 de 2003 es de

carácter meramente transitorio, mientras los contribuyentes se pongan al día con sus obligaciones tributarias. Para oponerse a las medidas administrativas que lo afecten, el actor dispone de vías judiciales para ventilarlas y obtener el restablecimiento de sus derechos. Lo que no puede hacer, en un Estado de derecho, es tomar la justicia en sus propias manos e imponer al municipio el mecanismo de compensación que estime más adecuado.

Finalmente, se recuerda al actor que la tutela no constituye un mecanismo judicial al que pueda acudir en busca de protección por las acciones ilegítimas adoptadas unilateralmente por los ciudadanos para oponerse a decisiones de la Administración y para presionar indebidamente la modificación de aquellas que de una u otra manera puedan afectarlos en sus gustos o intereses particulares.

De acuerdo con las precedentes consideraciones, se confirmará la sentencia judicial objeto de revisión.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: Confirmar la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Civil Municipal de Garagoa -Boyacá.

Segundo: Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Ver folios 18 a 23 del expediente.

2 Ver folio 44 del expediente.

3 Ver folio 43 del expediente.

4 Folio 2 del expediente.

5 Cfr. Numeral 5º del escrito de tutela, folio 3 del expediente.

6 En los considerandos de esta Resolución se señala: “Que vencidos los términos o plazos concedidos por la Administración Municipal para los propietarios y/o tenedores de establecimientos comerciales abiertos al público, para el pago del Impuesto de Industria y Comercio, queda demostrado que hay un significativo número de morosos por este concepto, lo que obliga a las autoridades fiscales, administrativas y policivas entrar a ordenar el cierre temporal de los establecimientos de conformidad a lo dispuesto en los Arts. 208 y 214 del Código Nacional de Policía, según listado aportado por la Tesorería Municipal”. Folio 44 del expediente

7 Según lo prescribe el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley. Dispone igualmente la norma Superior que la acción de tutela “procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Esta figura del perjuicio irremediable es tenida en cuenta en el Decreto 2591 de 1991, en donde se señala, art. 6º, que la acción de tutela es improcedente “1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. El numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 fue declarado exequible por esta

Corporación en la sentencia C-018 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-544-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

9 Ver por ejemplo, las sentencias T-225-93, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; SU-086-99, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-544-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-599-02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.